

2ª EDIÇÃO
Revista e Ampliada

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

A METRÓPOLE EM QUESTÃO: desafios da transição urbana



Observatório
das Metrôpoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

A Metrópole em Questão: desafios da transição urbana

2ª EDIÇÃO
Revista e Ampliada



Observatório
das Metrópoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, 2016

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico, sem a
autorização prévia por escrito da Editora/Autor.

EDITOR João Baptista Pinto
CAPA Rian Narciso Mariano
EDITORAÇÃO Luiz Guimarães
REVISÃO TÉCNICA Pedro Paulo Machado Bastos
COPIDESQUE Rita Luppi

2ª edição revista e ampliada, 2018

CIP - BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R369m

2.ed.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, 1947-

A metrópole em questão: desafios da transição urbana / Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. -

2. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2018.

366 p. : il. ; 15,5x23 cm.

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-505-6

1. Política habitacional. 2. Habitação. 3. Habitação popular. 4. Planejamento urbano
5. Comunidade urbana. I. Título. III. Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado
do Rio de Janeiro.

18-47131

CDD: 320

CDU: 32

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

Tel/Fax 55-21-3938-1950

www.observatoriodasmetrololes.net

LETRA CAPITAL EDITORA

Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781

letracapital@letracapital.com.br

Sumário

Introdução	9
PARTE I - AS METRÓPOLES E A FORMAÇÃO DA ORDEM URBANA.....	19
Capítulo 1 CIDADE, NAÇÃO E MERCADO: desafios societários da reforma urbana no Brasil.....	21
Capítulo 2 A METRÓPOLE LIBERAL-PERIFÉRICA E A ORDEM URBANA	55
Capítulo 3 DINÂMICA METROPOLITANA: diversificação, concentração e dispersão <i>com Érica Tavares da Silva e Juciano Martins Rodrigues</i>	<i>75</i>
PARTE II - AS METRÓPOLES E A TRANSIÇÃO NA ORDEM URBANA	111
Capítulo 4 TRANSIÇÃO NA ORDEM URBANA: hipóteses e estratégia comparativa.....	113
Capítulo 5 METAMORFOSES NA ORDEM URBANA DA METRÓPOLE BRASILEIRA.....	149
Capítulo 6 A ORDEM URBANA CONTRA A METRÓPOLE <i>com Nelson Rojas de Carvalho</i>	<i>176</i>
PARTE III - OS DESAFIOS METROPOLITANOS.....	205
Capítulo 7 A GOVERNANÇA METROPOLITANA E A ORDEM URBANA <i>com Juciano Martins Rodrigues</i>	<i>207</i>
Capítulo 8 DEMOCRACIA E SEGREGAÇÃO URBANA: a relação entre cidade e cidadania <i>com Orlando Santos Junior</i>	<i>230</i>
Capítulo 9 A CIDADE NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA: desafios teóricos e políticos.....	254

Capítulo 10	AS METRÓPOLES DO PENSAMENTO URBANO LATINO-AMERICANO: reflexões para uma teoria urbana do processo de metropolização.....	275
Capítulo 11	AS METRÓPOLES NA TRANSIÇÃO URBANA LATINO-AMERICANA: esperanças e desafios	307
Capítulo 12	FINANCEIRIZAÇÃO, MERCANTILIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO ESPAÇO-TEMPORAL <i>com Nelson Diniz</i>	320
Bibliografia	350

Lista de Figuras

FIGURA 4.1	Fluxograma do modelo empírico de análise	125
FIGURA 5.1	Tipologia socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	164
FIGURA 5.2	Índice de Bem-Estar Urbano na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2010	170
FIGURA 6.1	Estratégias de empreendedorismo urbano	194
FIGURA 7.1	Níveis de integração à dinâmica da metropolização – Brasil 2010	218
FIGURA 10.1	América do Sul – cidades com mais de 20.000 habitantes, 1950 e 2000	315
FIGURA 10.2	Rede tradicional de saberes urbanos: campos e subcampos de conhecimento	317
FIGURA 12.1	Representação do esquema tripartido da vida econômica.....	328
FIGURA 12.2	Séculos longos e ciclos sistêmicos de acumulação	334

Lista de Gráficos

GRÁFICO 3.1	Evolução da população urbana do Brasil e países selecionados – 1950/2010	78
GRÁFICO 3.2	Taxa de crescimento populacional segundo nível de integração nas regiões metropolitanas - 1991-2010.....	99
GRÁFICO 3.3	Incremento populacional absoluto segundo nível de integração nas regiões metropolitanas - 1991-2010.....	100
GRÁFICO 3.4	Distribuição percentual do incremento populacional segundo nível de integração nas regiões metropolitanas - 1991-2010	101
GRÁFICO 3.5	Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) das metrópoles: dimensão da mobilidade urbana – 2001-2008 (PNAD).....	103
GRÁFICO 3.6	Crescimento da população e do número de veículos no Brasil e nas metrópoles - 2000-2010.....	105
GRÁFICO 3.7	População e número de automóveis no Brasil e nas metrópoles – 2001 e 2010.....	106
GRÁFICO 4.1	Grau de Urbanização (%) e Evolução da População no Brasil – Urbana, Rural e Metropolitana (números absolutos).....	120
GRÁFICO 4.2	Grau de Urbanização (%) e Evolução da População no Brasil – Urbana, Rural e Metropolitana (números absolutos).....	122
GRÁFICO 5.1	Unidades lançadas na cidade do Rio de Janeiro (2001-2010)	166
GRÁFICO 5.2	Rendimento médio total por favela e não favela segundo a organização social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000 e 2010.....	168

GRÁFICO 7.1	Índice de Moran e Dissimilaridade da alta classe média nas metrópoles brasileiras - 2010	225
GRÁFICOS 8.1 e 8.2	População filiada ou associada a sindicatos e associações profissionais por faixa de renda, escolaridade – Regiões Metropolitanas, 1996.....	249

Lista de Mapas

MAPA 4.1	As metrópoles da rede urbana.....	121
MAPA 6.1	Graus de integração dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, segundo o mercado de trabalho.....	185
MAPA 6.2	Corredores dos BRTs na cidade do Rio de Janeiro.....	190

Lista de Quadros

QUADRO 3.1	Regiões metropolitanas e RIDEs segundo as grandes regiões (2010).....	92
QUADRO 4.1	Estrutura social das metrópoles brasileiras	126
QUADRO 4.2	Modelos de comparação segundo Charles Tilly.....	131
QUADRO 4.3	Modelos comparativos.....	132
QUADRO 12.1	Riqueza fictícia e renda real.....	321
QUADRO 12.2	Comparação da relação hegemônica dos Estados com a economia política global.....	339

Lista de Tabelas

TABELA 3.1	Distribuição populacional nas regiões metropolitanas brasileiras - 1970/2000.....	82
TABELA 3.2	População segundo nível de integração dos municípios – 1991/2010	95
TABELA 3.3	Incremento populacional segundo faixas de tamanho e nível de integração dos municípios – 1991/2010.....	97
TABELA 3.4	Taxa de crescimento populacional nas metrópoles segundo nível de integração – 2000-2010.....	98
TABELA 4.1	Estimativas da migração rural-urbana líquida - Brasil 1940/2000	136
TABELA 7.1	Indicadores de segregação das metrópoles brasileiras, segundo a variável rendimento nominal mensal em salários-mínimos da pessoa responsável por domicílio - 2010.....	224
TABELA 7.2	Indicadores de segregação das metrópoles brasileiras, segundo a classe social – 2010	224
TABELA 8.1	Razão entre as rendas dos estratos no Brasil Metropolitano (%).....	245

Introdução

Reunimos nesta publicação alguns textos que buscam sintetizar a nossa interpretação da transição urbana das metrópoles brasileiras no período 1980-2010 e os desafios do presente momento a partir dos resultados do programa quinquenal de pesquisa do Observatório das Metrópoles “Território, coesão social e governança democrática”, realizado no período 2009-2015. O título desse programa expressa a nossa compreensão a respeito dos impasses presentes na realidade urbano-metropolitana brasileira diante dos desafios do desenvolvimento nacional e das novas relações entre economia, sociedade e território, advindas das transformações do capitalismo que surgiram a partir da segunda metade dos anos 1970. Com efeito, o destino das metrópoles está no centro dos dilemas das sociedades contemporâneas. Por um lado, o conjunto das 15 metrópoles que concentram as forças produtivas do país – 64% da capacidade tecnológica nacional –, por outro, são também territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social e política, sobre os quais prevalece frágil ação de governabilidade. Tal fato é contraditório com o que vem evidenciando a literatura internacional sobre o papel das metrópoles na fixação territorial dos fluxos econômicos crescentemente globalizados. Estudos mostram que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

Com base em tal compreensão, o programa de pesquisa foi estruturado em três linhas de pesquisas, cada uma delas materializada em um conjunto de projetos desenvolvidos pelos núcleos do Observatório, a saber: Linha I – Metropolização, dinâmicas intermetropolitanas e o território nacional; Linha II – Dimensão socioespacial da exclusão/integração nas metrópoles: estudos comparativos; e Linha III – Governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles.

A Linha I teve como finalidade compreender as dinâmicas de constituição dos espaços metropolitanos, seu poder de articulação e polarização do território nacional, além dos novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações de suas bases produtivas. Tais

objetivos nos pareciam fundamentais, tendo em vista a importância estratégica das grandes cidades para a construção de alternativas de desenvolvimento econômico capazes de assegurar a coesão nacional.

A Linha II, “Dimensão socioespacial da exclusão/integração nas metrópoles”, reuniu uma série de projetos de pesquisa focados no conhecimento sistemático das dinâmicas internas de organização social do território das metrópoles. A hipótese inicial dessa linha é que os processos de segregação residencial têm enorme importância na compreensão dos mecanismos societários de exclusão e integração através de seus efeitos sobre os mecanismos de produção/reprodução de desigualdades sociais e das relações sociais entre as classes sociais. A análise do primeiro mecanismo fundou-se na teoria da causação circular e cumulativa de G. Myrdal. No que concerne aos termos “exclusão” e “integração”, a base das análises é o conceito de modos de integração econômica formulado por K. Polanyi e utilizado por D. Harvey em seu pioneiro estudo sobre a cidade e a justiça social. Partimos da identificação das três esferas de relações sociais que determinam os recursos acessíveis no plano do bairro e do domicílio. Esses recursos são essenciais nos processos de integração e exclusão, na medida em que são necessários para a plena participação na sociedade.

A Linha III, “Governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles”, foi dedicada ao estudo das condições que constroem a transformação das metrópoles em um território político no qual prevaleçam padrões de intervenção pública, em matéria de provisão de serviços coletivos, e de regulação pública que expressem a mediação entre interesses particulares e o interesse geral. Essa linha se materializou em projetos organizados nas seguintes sublinhas: “Cultura política, cidadania e segregação residencial” e “Arranjos institucionais de gestão metropolitana”. A primeira sublinha explorou a relação existente entre os processos de segregação residencial e a emergência de uma cultura cívica e política favorável à afirmação da cidadania. A questão central está relacionada à reflexão sobre a relação entre, de um lado, o ambiente social e cultural da metrópole e as relações de sociabilidade nela vigentes e, de outro, as condições institucionais, políticas e intersubjetivas que favoreçam o desenvolvimento de um comportamento baseado na consciência de direitos de cidadania.

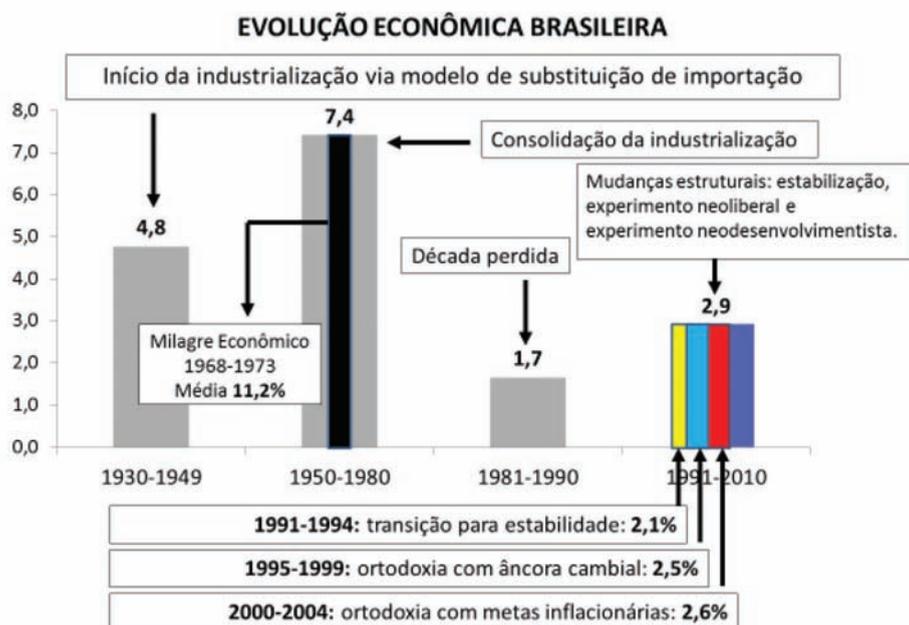
O nosso programa fundou-se, desde a sua primeira versão, na suposição de que deveríamos analisar as metrópoles brasileiras sob

a ótica da mudança social. A proposta apoiava-se numa interlocução com a bibliografia internacional dos anos 1980 sobre as transformações das grandes cidades sob o duplo impacto da globalização econômica e da reestruturação produtiva. Por isso, foram de grande importância para essa proposta as análises de John Fridman e Saskia Sassen sobre o surgimento de um novo tipo de fenômeno urbano caracterizado conceitualmente como “cidade global”. Também nos inspiraram análises de vários autores como Roger Boyer, Michael Storper, Alain Lipietz, entre outros, sobre as transformações do capitalismo após a segunda metade dos anos 1970 e seus impactos territoriais, especialmente os que se alinhavam em torno dos conceitos de reestruturação produtiva e da acumulação flexível. Esse debate ocupa ainda lugar de destaque no campo acadêmico, mas crescem outras visões teóricas que buscam destacar as diferenças de trajetórias históricas entre as cidades incluídas nos macroprocessos de globalização. O que significa dizer que as condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais podem ser fatores importantes na compreensão dos resultados sociais, espaciais e políticos da transformação das metrópoles brasileiras.

O ponto de vista da mudança em nosso projeto também se relacionava com a interpretação sobre as transformações da sociedade brasileira em curso desde os anos 1980, como consequência da crise do modelo de desenvolvimento por substituição de importação. Para o decênio 1990-2000 assumimos nos projetos Milênio e INCT a hipótese de mudanças nas metrópoles decorrentes de um *ajuste defensivo*¹ (nos planos do mercado e do Estado), da maior inserção da economia brasileira na economia globalizada e das transformações liberais operadas pelo Estado nas relações econômicas e na própria organização do setor público.

O gráfico abaixo sintetiza os períodos da evolução econômica na fase da industrialização. Como se depreende da leitura, identificamos três largos períodos compreendidos: substituição das importações (1930-1980); crise (1981-1990); e transição em direção a uma nova fase de expansão, cujas marcas são a abertura econômica e a reestruturação dos padrões de organização produtiva.

¹ COUTINHO, L. “A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização”. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.) **Desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1997. Ver também: COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. . São Paulo: Papirus, 1994



Considerando o período 1980-2010 buscamos construir um conjunto de hipóteses que dialogassem com aquela literatura teórica, mas que tivessem também fundamentos na interpretação das particularidades históricas da nossa formação histórica no plano social e urbano. A seguir, apresentamos os pontos de partida que orientaram o nosso programa de pesquisa e algumas reflexões nessa direção. Começamos propondo possíveis caminhos para a interpretação das macrotransformações da economia política brasileira. Em seguida, buscamos construir um quadro de referência que possa nos orientar na construção de hipóteses com as quais podemos interpretar comparativamente as mudanças da ordem urbana das metrópoles no período 1980-2010.

Como analisar o que ocorreu nas metrópoles no período 1980-2010? A resposta a essa pergunta dependia da formulação de hipóteses sobre as transformações mais gerais em curso na sociedade brasileira, em especial no período 1990-2010. Estaria ocorrendo uma transição do modelo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, concentrador de renda, riqueza e oportunidades, no interior do qual formou-se a ordem urbana das nossas metrópoles? Havia naquele momento um debate na sociedade brasileira opondo várias interpretações, mas

que podem ser sintetizadas em duas visões polares: neodesenvolvimentismo e neoliberalismo-periférico².

O neodesenvolvimentismo se caracteriza pela postulação da existência de significativa inflexão da rota neoliberalizante que orientou a política econômica nos anos 1990, a partir de 2003, rompendo com o ciclo de acumulação fundado na financeirização da riqueza. Os dois governos Lula expressariam a constituição de uma nova correlação de forças políticas capaz de sustentar um novo ciclo desenvolvimentista, expresso nos avanços da economia fundada pelo dinamismo do seu mercado interno, por expansão do emprego formal, distribuição da renda, pela constituição de uma ampla política de proteção social e pela retomada do papel planejador e regulador do Estado.

Tal análise foi postulada, por exemplo, pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos que, em janeiro de 2011, publicou na revista *Carta Capital* um longo texto comparando políticas públicas do governo Lula com o de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Wanderley Guilherme dos Santos apresenta uma avalanche de indicadores positivos obtidos durante o governo Lula. O cientista político defende a ideia do nascimento de um “Novo Brasil” entre os anos de 2003 e 2011: crescimento econômico, inflação sob controle, expansão do emprego e redução das desigualdades sociais. Em sua conclusão, Wanderley Guilherme dos Santos procurou negar as afirmativas segundo as quais a popularidade de Lula tivesse sido obra do marketing, mas sim o resultado de ações do governo cujo balanço contraria as visões das elites tradicionais e conservadoras. O governo Lula, para ele, produziu números relevantes, que manipulados como fizeram aquelas elites com interessada subserviência, disfarçam as reais transformações. E vai além: deixa nas entrelinhas que essas transformações só seriam possíveis no governo Lula, porque tentativas anteriores teriam conduzido o país ao limite da anarquia política e à desorganização das contas públicas. Para ele, portanto, um sistema de valores e de práticas de perfil tradicionalmente elitista deu lugar a uma orientação de governo comprometido com a promoção econômica, social e cultural da vasta maioria de trabalhadores brasileiros, em particular de suas camadas mais pobres.

² Segundo Luis Filgueiras (2012), em palestra proferida no Seminário Nacional do INCT de 2011, a pluralidade das interpretações pôde ser identificada através das seguintes ideias-forças: a ortodoxia neoliberal; o neodesenvolvimentismo; o neodesenvolvimentismo (neoliberal); o padrão de desenvolvimento híbrido; o desenvolvimentismo às avessas; o novo-desenvolvimentismo; o social-desenvolvimentismo; o modelo liberal-periférico

E com isso, houve uma redução na intensidade dos conflitos que as elites conservadoras sempre empurraram para frente. O absoluto respeito por parte do Executivo às regras do jogo e às demais instituições do País, como judiciárias, legislativas e estaduais, é, na opinião dele, um dos aspectos incluídos no reconhecimento que a população dispensou ao governo.

Em contraposição, um grupo de economistas buscava demonstrar a continuidade da lógica econômica fundada na financeirização da economia. Em vários textos³ os integrantes do grupo utilizavam evidências empíricas e construía argumentos que permitiam identificar a existência de uma linha de continuidade entre os governos de FHC e de Lula, expressa pela manutenção do modelo econômico “*intrinsecamente instável e gerador de vulnerabilidade externa estrutural*”. Entretanto, observavam que a conjuntura internacional favoreceu a flexibilização dos constrangimentos que subordinam histórica e estruturalmente a economia nacional à lógica financeirização internacional, traduzida na política macroeconômica pela diminuição da taxa de juros, ampliação do crédito e a expansão dos gastos públicos em investimentos. No plano da proteção social, a flexibilização teria permitido a ampliação da política de transferência de renda constituída no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, considerada limitada pelos seus fundamentos focalizados, e a adoção de uma política de valorização real do salário mínimo⁴. Para esses autores, a flexibilização dos constrangimentos da nossa expansão autônoma em relação à lógica da financeirização, especial-

³ GONÇALVES, R. *Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas*. São Paulo, nº 31, p. 5-30, fevereiro 2012. Ver também: FILGUEIRAS, L.; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C.; BALANÇO, P. “Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: *Contribuições para um balanço crítico 2003/2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, pp. 35-69. Ver também: <<https://goo.gl/UxbXou>>; <<https://goo.gl/LQjYh>>.

⁴ Segundo Filgueiras e Pinheiro (2010), “os resultados mais importantes dessa flexibilização foram maiores taxas de crescimento da economia e redução das taxas de desemprego, com a ampliação do mercado interno, uma pequena melhora (na margem) da distribuição funcional da renda e, sobretudo, na distribuição pessoal (portanto, no interior dos rendimentos do trabalho). Adicionalmente, reduziram-se os níveis de pobreza considerados mais dramáticos – conforme definido por “linhas de pobreza” subestimadas, próprias das políticas sociais focalizadas. Concomitantemente, essa flexibilização da política macroeconômica está sendo acompanhada pela presença mais incisiva do Estado no processo econômico, através das empresas estatais – especialmente, a Petrobras e os bancos oficiais – e dos fundos de pensão comandados pela aristocracia sindical. Com isso, vem se alterando, aos poucos, o bloco de poder político dominante no país, alteração esta que é, ao mesmo tempo, causa e consequência de uma nova acomodação e, sobretudo, fortalecimento do modelo econômico vigente. À hegemonia financeiro-exportadora (bancos e agronegócio) que comanda a economia brasileira, vieram se juntar segmentos nacionais do grande capital, articulados por dentro do Estado” (FILGUEIRAS; PINHEIRO et al, 2010, pp. 37-38).

mente pela retomada do protagonismo do Estado estaria recriando a dinâmica do “*capitalismo associado*”⁵ que preside historicamente a nossa expansão capitalista

A interlocução com este debate nos influenciou na formulação das hipóteses que orientaram a análise das tendências da ordem urbana no período 1980-2010. Como ponto de partida, adotamos como hipótese básica e geral o fato de estarmos diante do momento de transição histórica em vários planos da sociedade brasileira, cujo desenrolar enquanto trajetória dependerá fortemente da dinâmica política. Atravessamos um momento de disputa de projetos históricos na sociedade brasileira com efeitos práticos nos planos da economia, da política e da sociedade que certamente resultariam em dinâmicas contraditórias na ordem urbana. Ao mesmo tempo, pareceu-nos também fértil pensar em que medida as transformações urbanas em curso poderiam atuar também como possível variável independente capaz de influenciar as macrotendências econômicas, políticas e sociais. Pensar nessa direção justificava-se em razão do papel que a cidade assumiu na consolidação do tripé capital internacional/Estado/capital nacional, mencionado anteriormente, sobre o qual falaremos mais adiante neste texto. Poderá ou não prevalecer o “Estado de Compromisso” identificado por F. Weffort (1978), com mais uma rodada de “fuga para frente” (FIORI, 1995) como estratégia de adiamento do processo de modernização e democratização do capitalismo brasileiro⁶. Mas, poderá prevalecer o seu contrário, com rompimento dos laços que estrutural e historicamente ligam na formação histórica brasileira a modernidade com o atraso.

Nessa perspectiva, no período 1980-2010 as nossas metrópoles expressariam uma espécie de metamorfose da ordem urbana concentradora, desigual, segregada e elitista conformada no período da industrialização acelerada dos anos 1950-1980, não obstante as mudanças ocorridas nos últimos 30 anos. Em que pese as trans-

⁵ Expressão utilizada por vários intérpretes das particularidades do Brasil como país que se desenvolveu como um capitalismo tardio.

⁶ Para José Luis Fiori (1995, pp. 115-116), “em grandes linhas, a proposta estratégica dos neoliberais determina que as nossas elites empresariais aceitem a ideia de trocar a fuga para frente por uma espécie de fuga para fora, sendo que para as populações que não puderem ser incorporadas à lógica desta nova estratégia, resta entre as elites mais compreensivas uma proposta assistencialista ampliada a moralizada ou simplesmente a expectativa de que a trajetória demográfica acabe resolvendo, em meados do século XXI, a velha questão malthusiana, cujo espectro assusta cada vez mais a nossa sociedade metropolitana”.

formações da estrutura social brasileira ocorridas nesse longo período, observamos como traço mais marcante a reprodução da ordem urbana das nossas metrópoles baseada no poder de controle do território pelas classes proprietárias de parcelas expressivas do capital econômico, social, político e cultural. Encontramos, com efeito, as morfologias dos espaços sociais de todas as 14 metrópoles analisadas em nosso programa de pesquisa comparativa que têm como traço comum a forte concentração das classes proprietárias em territórios bem delimitados, conformando o que Villaça (1998) havia denominado apropriadamente como “regiões sociais”. Essa morfologia materializa práticas espaciais orientadas pelo domínio das parcelas mais valiosas dos recursos urbanos que D. Harvey denominou como renda real, ou seja, da renda monetária, da riqueza patrimonial, das oportunidades e do bem-estar urbano pelo controle da acessibilidade/proximidade, das dinâmicas de apropriação (social e simbólica) e, sobretudo, do controle da produção do espaço urbano. Mas, por outro lado, a interpretação do significado social dessa estrutura urbana nos revelou a manutenção de um padrão de sociabilidade interclassista fundado na duplicidade das gramáticas da proximidade territorial com distância social e distância social com distância territorial. Distância social fundada em práticas de representação social que legitimam divisões espaciais que recortam, dividem e hierarquizam o espaço social das metrópoles em “jardins”, “zonas sul”, “barras”, “favelas”, “periferias”, “baixadas” etc., enfim em um conjunto de categorias de classificação que ordenam o valor social dos territórios e de seus residentes. Ao contrário de expressarem a democratização do acesso à cidade e o compartilhamento de valores igualitários, a proximidade territorial entre as classes sociais em nossas metrópoles resulta e sustenta o poder de segregação das classes proprietárias e sua capacidade de dominar as dinâmicas de inclusão e exclusão no espaço social e o acesso à renda real.

A morfologia e a dinâmica urbanas acima sumarizadas traduzem na organização social do território das nossas metrópoles a lógica da criação e recriação da fronteira econômica e social na reprodução do capital e da força de trabalho, como instrumento de gestão dos agudos conflitos de um capitalismo que se desenvolve em sua base produtiva, mas se moderniza seletivamente; cresce, distribui e inclui, mas mantém elevados graus de desigualdades de renda, riqueza, opor-

tunidades e bem-estar. Por esse motivo, a metamorfose da ordem urbana que expressa nas metrópoles “os caminhos e os descaminhos da revolução passiva à brasileira”, como bem formulou Vianna (1996)⁷. Os textos reunidos nesta publicação apresentam os fundamentos teóricos, históricos, metodológicos, além de algumas evidências que sintetizam a análise desse processo nas 14 metrópoles sobre as quais realizamos o nosso programa de pesquisa.

⁷ “No Brasil nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar animação a processos que seriam melhor designados de modo mais corriqueiro. Sobretudo, aqui, qualificam-se como revolução movimentos políticos que somente encontraram a sua razão de ser na firme intenção de evitá-la, e assim se fala em Revolução da Independência, Revolução de 1930, Revolução de 1964, todos acostumados a uma linguagem de paradoxos em que a conservação, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário à revolução. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se autonomando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização” (VIANNA, 1996). Ver também Vianna (2004).

PARTE I
AS METRÓPOLES E A FORMAÇÃO
DA ORDEM URBANA

Capítulo 1

CIDADE, NAÇÃO E MERCADO: desafios societários da reforma urbana no Brasil¹

Introdução

Neste capítulo analisamos a trajetória da questão urbana no Brasil desde o início do século. Por questão urbana entendemos as aporias por meio das quais a sociedade brasileira vem reconhecendo e experimentando os enigmas e dramas decorrentes das mudanças econômicas, sociais, simbólicas e territoriais expressos pela urbanização. Esse percurso será realizado no campo do urbanismo, entendido como um conjunto de enunciados, organizados em representações, imagens e narrativas, que identifica, simultaneamente, os “problemas urbanos” e propõe as terapias subjacentes. As etapas dessa trajetória são identificadas como conjunturas intelectuais que se diferenciam segundo os diagnósticos hegemônicos e os modelos de ação pública propostos para resolver os problemas urbanos. Essa associação – saber/representação/prática – é aqui assumida como intrínseca aos campos intelectual e profissional do urbanismo, ou seja, a enunciação do urbano como um problema aparece no interior de propostas que articulam, de formas diferentes, um saber disciplinar com pretensões científicas e técnicas de ação, ao mesmo tempo em que agencia narrativas oriundas do que pode ser identificado como o “pensamento social”.

A tese central que orienta nossa análise é que, no Brasil, contrariamente ao que ocorreu nos países europeus e nos Estados Unidos, os problemas urbanos somente foram incorporados à questão social nos anos recentes. Observa-se, com efeito, a permanência de represen-

¹ Este capítulo foi publicado na *Revista Política*, organizado pela Fundação João Mangabeira em colaboração com a Humboldt Viadrina Governance Platform, publicada pela Editora Quanta, em 2014. A retomada neste capítulo das reflexões expressas anteriormente justifica-se por nossa crença da necessidade de uma perspectiva mais ampla na reflexão sobre os paradoxais impasses e obstáculos do projeto da reforma urbana diante da gravidade dos desafios societários contidos em nossas cidades. Para tanto, colocamos, em relação à análise de “longa duração”, as várias conjunturas histórico-intelectuais da formulação da questão urbana no Brasil e o atual momento.

tações antiurbanas, isto é, de aporias dos nossos dramas históricos, que colocam como tarefas, aos especialistas da cidade, fazê-la coincidir, sucessivamente, com a nação, o Estado e o progresso. O antiurbanismo dos nossos urbanistas é a consequência, de um lado, da mobilização das representações e das noções teóricas da nascente “ciência das cidades” nos países europeus e nos Estados Unidos e, de outro lado, da sua tradução em um contexto intelectual orientado por concepções integradoras que identificam as mudanças demográficas, sociais, políticas e culturais geradas pelo crescimento urbano como ameaças à sociedade brasileira. Nos anos de 1980, porém, a questão urbana é integrada à questão social e as representações antiurbanas são substituídas pelo diagnóstico orientado por ideais republicanos de justiça social e democracia. A tarefa do pensamento e da ação dos urbanistas passa a ser fazer coincidir a cidade com a cidadania. Vivemos hoje, porém, momento de transição histórica, no qual essa questão urbana perde paulatinamente a legitimidade alcançada por sua disseminação no pensamento social e a sua tradução em políticas públicas, sob os impactos da imposição da agenda neoliberal. Os problemas urbanos deixam de ser reconhecidos como integrantes da questão social e passam a ser explicados como decorrentes do suposto divórcio entre a cidade e os imperativos da ordem econômica global, e o saber e a ação urbanísticos são mobilizados para fazer coincidir a cidade com o mercado.

Descrever de forma sumária essa trajetória é o objetivo deste capítulo. Na primeira parte, apresentamos sinteticamente o processo histórico de produção da “ciência da cidade” nos países europeus e nos Estados Unidos. A sua função no texto é a de fornecer ao leitor não especializado algumas referências que nos servem de ponto de vista a partir do qual propomos nossa leitura da trajetória da questão urbana no Brasil. Em seguida, procuramos identificar as conjunturas intelectuais da formulação da questão social e as formas pelas quais a cidade nela está presente. É importante ressaltar que a expressão “saber urbanístico” aqui empregada não se refere apenas aos universos discursivos hoje identificados como disciplina acadêmica e prática profissional institucionalizada. Por outro lado, ainda como ressalva, assinalamos que a síntese histórica aqui buscada corre o risco de simplificações exageradas, ignorando diferenças, sem dúvida existentes, entre as correntes de pensamento englobadas sob um mesmo recorte. Todavia acreditamos existir razoável unidade nos padrões de pensamento e ação, sobre a cidade, aqui identificados e descritos.

1. DA QUESTÃO SOCIAL AOS PROBLEMAS URBANOS

A história urbana tem evidenciado o importante papel do urbanismo como campo de saber e prática no projeto de reforma social que resultou na construção do Estado de Bem-estar Social (TOPALOV, 1988a; 1988b; 1992). No início do século XX, na América que entrava na “era progressista” e nos países europeus nos quais emergia a grande indústria, surgem vários movimentos intelectuais e políticos voltados ao desenvolvimento de “cruzadas” contra os males da sociedade industrial. Nos aspectos que nos interessam mais de perto, dois movimentos são assinalados pelos historiadores como marcantes desse período: (i) a reforma municipal, com o objetivo de transformar o sistema político local, considerado clientelista e ineficaz, por meio da racionalização da gestão da cidade, a ser alcançada pela adoção dos princípios da organização empresarial e aplicação da ciência social na tomada de decisões; e (ii) a reforma do *habitat* popular e da organização territorial da cidade, expressos nos movimentos dos *housing reformers*, contrários à proliferação das sub-habitações e dos maus hábitos de seus habitantes, e dos *city planners*, que se opõem à desordem provocada pela irracional distribuição espacial das pessoas e atividades econômicas.

Na década de 1910, ocorre importante mudança no projeto reformador, com a unificação dos movimentos em torno da cidade. Essa mudança traduz o acordo entre as correntes reformadoras de vários países quanto à necessidade da criação de uma nova ordem social, reformando a vida cotidiana das camadas populares, com a racionalização do ambiente urbano. O urbanismo é constituído quando se identifica a organização territorial como um novo campo a ser reformado, normalizado e jurisdicionado. Para tanto, foi necessária a produção de novas representações que articulassem, na explicação da questão social, a relação entre ordem social e ordem territorial. Concepções organicistas ganham centralidade no diagnóstico dos problemas urbanos, com a mobilização do vocabulário e conceitos oriundos de campos científicos consolidados, como a medicina, biologia e física, utilizados como metáforas para enunciar os problemas urbanos: congestão, organismo, circulação, são vocábulos que passam a dotar o saber que está sendo construído na ciência prática.

As terapêuticas propostas derivam diretamente do diagnóstico.

O “problema da congestão urbana” oriundo da superpopulação e do uso irracional do território da cidade, tem como modelo de ação a regulação pública do uso e da ocupação do solo urbano. Baseada na criação de índices e padrões de zoneamento, passa a ser função pública sob a responsabilidade dos governos locais. Os bairros operários tradicionais – insalubres, congestionados, sem estética – diagnosticados como causa das desordens social e moral da sociedade – são reconstruídos em outros, nas periferias vazias da grande cidade, como “cidades-jardins”, expressão do emprego dos princípios da higiene, funcionalidade e do embelezamento.

A legitimação do urbanismo como “ciência da cidade” não se fez, contudo, sem batalhas intelectuais e ideológicas. Foi necessário, antes de tudo, vencer as concepções antiurbanas que caracterizavam o pensamento utópico do início do século XIX. Em prodigiosa e bem-sucedida operação intelectual, a cidade foi transformada de fonte de ameaça à sociedade em possível instrumento do seu progresso moral e material, sendo necessário, para tanto, reorganizar seu território e regular as práticas sociais. O urbanismo não critica mais a urbanização da sociedade, mas a irracionalidade provocada pelo descontrole na ocupação e no uso do solo, razão de insalubridade, doença, revolta, enfim, do que passou a ser reconhecido como problemas urbanos.

O surgimento desse novo campo, saber-ação, tem como pano de fundo os impactos na sociedade das mudanças econômicas surgidas com o advento da grande indústria. A percepção da existência de irracionalidades nas ordens social, política e espacial tem como fundamento as dificuldades de manter o modelo de dominação disciplinador e moralizador das massas do século XIX, quando as relações sociais são transformadas intensa e rapidamente com o advento do maquinismo, da produção em massa, do sindicalismo e com o surgimento da metrópole. A racionalização da organização produtiva, das relações sociais, do quadro material da vida urbana pretendida pelo projeto reformador é também a busca da instauração de um novo modelo de dominação baseada na objetivação da norma, ou seja, no fato de ela expressar o conhecimento e justificar por suas promessas de progresso material para todos. Todos os recantos da vida social devem ser submetidos ao processo de normalização e jurisdicionados pela razão científica e progressista, o que implicou a necessidade de novos saberes e novas profissões correlatos aos campos de

reforma social². O outro lado desse novo modelo de dominação foi a substituição do automatismo do mercado como mecanismo de regulação social por regras e instituições que criaram a esfera pública e a democrática de gestão das relações sociais, o que implicou o reconhecimento das camadas populares – antes vistas como “classes perigosas” – como sujeitos legítimos do jogo político. O projeto de reforma social abre, assim, a possibilidade do encontro entre os ideais republicanos de construção da sociedade contratualista, do tipo *rousseauuniana*, na qual os princípios integrativos da lealdade e solidariedade à comunidade coexistem com o reconhecimento da diferença e do conflito de interesses. Cidade, república e cidadania passam a coincidir.

2. DA NAÇÃO À CIDADE: A QUESTÃO URBANA NO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO

Nossos urbanistas não estão alheios a esse movimento “civilizatório” e “modernizador”³. Os criadores da ciência da cidade realizaram intensa atividade de militância intelectual, no plano internacional, especialmente no “novo mundo”, onde acreditavam encontrar as condições propícias para experimentar suas ideias. Por outro lado, desde a Independência, a Europa e a França, em particular, têm lugar privilegiado nas elites intelectuais brasileiras, nos campos da cultura política, da cultura ilustrada e da cultura técnica. O modelo republicano francês impregna fortemente nossas utopias republicanas e influi no projeto de “formação das almas” (CARVALHO, 1990) por meio do qual as elites brasileiras procuraram criar no povo o imaginário correspondente ao regime nascido em 1889.

A cidade e seus problemas, especialmente o Rio de Janeiro, palco do novo regime e território da concentração dos efeitos da tran-

² Comparando os casos de Londres, Paris e Nova York, no início do século, Topalov (1988b, p. 4) mostra como a reforma das cidades se enquadra dentro de um projeto mais amplo de disciplinamento das camadas populares, por meio das políticas sociais: “Em suma, na base das duas políticas sociais progressistas – o seguro-desemprego e a reforma da moradia – o que se encontra? As demandas das massas populares urbanas? Não, mas um projeto educativo que lhes concerne, poder-se-ia dizer também um golpe de força contra as suas práticas mais comuns: a mobilidade do emprego e a ligação com as moradias baratas dos bairros populares tradicionais. Essas estratégias de reforma marcam uma reviravolta nas relações de poder entre dominantes e dominados, a do século XX e da modernidade. Para construí-las foi preciso uma transformação das representações anteriores sobre os problemas, uma invenção de novos instrumentos de intervenção e a criação de um novo campo de poder”.

³ Sobre a influência francesa na formação do nosso urbanismo, ver Ribeiro e Pechman (1996) e Cardoso (1989a).

sição histórica, constitui-se no objeto da formulação de aporias que pretendem orientar a construção da nova sociedade. Trazer a nova ciência para o Brasil, porém, implicou a sua tradução para um ambiente intelectual marcado pela busca dos caminhos para a construção da Nação, projeto ameaçado pelo passado escravista e colonial. Temos um povo, um território, um Estado capaz de construir a Nação? Essa é a pergunta que organiza a seleção das representações, dos conceitos e modelos de ação emprestados por nossos urbanistas à ciência da cidade recém-fundada.

Para introduzir essa discussão, parecem-nos bastante apropriadas as observações de Touraine (1989) sobre as dificuldades das sociedades latino-americanas em produzir representações e ações coletivas fundadas no reconhecimento dos interesses de classes, apesar de todas as evidentes diferenças sociais e econômicas que as caracterizam. O caráter dependente e tardio do desenvolvimento industrial dessas sociedades resultou em um tecido social fragmentado, fato traduzido no pensamento social pela forte presença de “mitos integradores” que dissimulam as diferenças e oposições, a partir dos quais os dramas históricos são narrados.

Em nosso republicanismo, as visões integradoras prevaleceram na construção das representações, imagens e narrativas, como mostrou Carvalho (1989). Os ideólogos do novo regime formularam os problemas a serem enfrentados, com efeito, a partir do modelo *rousseauuniano*, mas apenas emprestando a sua vertente comunitarista, a partir da qual as noções abstratas de povo e de pátria funcionavam como mitos comunitários integradores da sociedade política à nação e à pátria. Por essa ótica positivista é que os nossos reformadores vão olhar a cidade e seus problemas, como ameaças à construção dos laços de solidariedade e lealdade à pátria, à nação e aos veículos de edificação – o Estado e o progresso –, não cabendo reconhecer como legítimo o conflito como expressão da vertente liberal de cidadania. O urbano, portanto, entra no pensamento como “cidade-pátria”.

A partir dessas considerações, podemos identificar as conjunturas em que se expressam os mitos integradores no diagnóstico dos “problemas urbanos” e na formulação dos modelos de ação.

2.1 A Cidade contra a Nação

A herança escravista parece que deixou marcas profundas no pensamento social, ao longo da República Velha. Ela implicou a tendência “racista” mantida nas concepções que apontavam para a inferioridade

atávica de nossa gente, e para o “branqueamento” como tarefa civilizatória. É nesse sentido, e atendendo às necessidades geradas pela expansão do setor cafeeiro, que se empreendem as políticas migratórias, principalmente voltadas para o melhoramento da raça⁴.

Essa discussão sobre a formação do nosso “povo” mostra, na verdade, o deslocamento que se opera sobre o social: a nação é seu verdadeiro objeto. Todas as narrativas tendem, mais ou menos, a apresentar um país “sem povo”, ou melhor, sem uma sociedade organizada, organicamente constituída, capaz de, por si, estabelecer as dinâmicas constituidoras da nacionalidade.

A classe agrícola, a classe industrial, a classe comercial, a classe operária [...] vivem em estado de semiconsciência de seus próprios direitos e dos seus próprios interesses, e de absoluta inconsciência da sua própria força. São classes dissociadas, de tipo amorfo e inorgânico (VIANNA, 1927 apud PÉCAUT, 1990, p. 44).

Na busca de alternativas para essa construção, os intelectuais avocam a si a tarefa de organizadores da sociedade e de construtores da nacionalidade (PÉCAUT, 1990). Todavia, essa missão intelectual só poderia materializar-se com a ação do Estado. Nesse sentido é que se constitui uma “ideologia de estado” (LAMOUNIER, 1985), cuja principal marca é o “objetivismo tecnocrático”, princípio organizador dos enunciados dos problemas nacionais e da ação racionalizadora do Estado.

O “ruralismo”⁵, por sua vez, busca constituir a nação por meio da sua “essência rural”. Trata-se de um pensamento que projeta no campo as bases fundamentais para a constituição da nação: a Natureza e o homem. Essas concepções desdobravam-se, principalmente em Alberto Torres (1978, pp. 132-133), em uma intervenção do Estado que recompusesse a estrutura fundiária, com ênfase nas pequenas propriedades, e que orientasse a exploração não predatória da natureza. Como contraponto, a cidade era vista como o lugar do artificialismo, e, muitas vezes, da corrupção:

⁴ A relação entre a questão do branqueamento e as necessidades econômicas aparece claramente nesta afirmação de João de Faria e Fidelis Reis (citada em AZEVEDO; VAINER, 1984, p. 1): “Basta-nos o erro que consistiu na introdução do preto. Não reincidamos em igual erro com o amarelo. Que importa o interesse econômico de natureza transitória?”.

⁵ Como expoentes do ruralismo, podem ser citados Alberto Torres, Oliveira Viana, Vicente Licínio Cardoso, Jackson de Figueiredo, Plínio Salgado, Virgínio Santa Rosa, entre outros (GOMES, 1980). Como desdobramento do ruralismo, encontramos o movimento municipalista, fundado nas ideias de Alberto Torres, tendo como figuras importantes Yves de Oliveira e Rafael Xavier.

O Brasil tem de ser uma república social, por força de seu destino, e da fatalidade de seu surto na era da questão social; e tem de ser, intuitivamente, uma república agrícola. É preciso que seja, porém, uma república social, previdente e conservadora, para que o povo não sinta um dia a necessidade de arrancar à força o que os governos lhe podem dar dentro da ordem, sem prejuízo de terceiros.

Poder-se-ia, talvez, temer que os proletários, aglomerados nas cidades, não aceitassem, de bom grado, a volta ao trabalho rural; e que a falta de preparo e indolência que se habituaram trouxessem certa dificuldade à execução da ideia.

Mas, a própria relação entre aptidão do homem e o trabalho contém implícita a tendência do maior número para o trabalho da terra. A propriedade é, além disso, uma sedução poderosa, e, se ao incentivo que ela gera, se juntasse um certo cuidado por tornar a existência agradável nos centros agrários, dispersando em obras de saneamento e modestos melhoramentos, o que se despende, em obras luxuosas e despesas improdutivas, nas capitais, dando-se além disso, educação profissional aos pequenos lavradores, a experiência venceria rapidamente os primeiros obstáculos e consolidaria (*ibid.*).

Seja pelo viés das concepções de caráter racista, seja pelo viés ruralista, no Brasil da Primeira República, as elites olham a população das cidades como a fonte das desordens social e política⁶ e da improdutividade econômica. A cidade não é, pois, para nossos reformadores, o seu eixo de atuação. Apenas o Rio de Janeiro, cidade-capital do republicanismo liberal pré-democrático, interessou às elites como vitrina do “poder e de sua pompa, o símbolo, perante a Europa, de seus foros de civilização e progresso (bem como de sua confiabilidade como pagadora de dívidas)” (CARVALHO, 1989, p. 162).

Na sua origem, a influência do urbano no pensamento social brasileiro é a cidade sem cidadãos, porque anteposta aos ideais de nacionalidade e dissociada das práticas republicanas.

Ao longo da Primeira República o padrão de intervenção na cidade se dá com os chamados “planos de melhoramentos, embelezamento e expansão”, que não configuram exatamente o modelo do plano urbanístico, já que, em geral, não consideram a cidade na sua

⁶ Quanto às novas relações que se estabelecem entre as elites e a cidade e as formulações então desenvolvidas sobre o caráter das massas populares urbanas, ver Sevcencko (1983; 1984) e Carvalho (1984).

totalidade, mas apenas se dedicam a intervenções localizadas (Pereira Passos) ou setoriais (Plano de Avenidas). Apenas na década de 1920 têm início os debates sobre a necessidade da introdução do urbanismo no Brasil, principalmente na imprensa especializada, culminando com o convite a Alfred Agache para elaborar o plano do Rio de Janeiro. Assim, esse período não nos permite caracterizar padrões de planejamento, mas apenas refletir sobre como as concepções acima analisadas influíram nas formas de intervenção sobre as cidades.

Se as cidades são vistas como *locus* da desordem nacional, são também correntes as concepções que as veem como expressão do atraso nacional em relação à modernidade das metrópoles internacionais. Essas concepções são reforçadas pela adesão do País ao comércio internacional, principalmente por meio do desenvolvimento da cultura do café, aliado ao fato de as elites nacionais passarem a ter a cidade como referência para suas atuações comercial e política (CARDOSO, 1972). O intercâmbio mais profundo com os produtos e com a civilização moderna gerou a negação do passado, principalmente com a herança do escravismo, mas também com as imagens indígenas, e a ânsia de identificação com o modelo europeu (SEVCENCKO, 1983).

Nesse contexto, as intervenções urbanas visaram, principalmente, criar nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. A modernização torna-se, assim, o princípio organizador das intervenções. Essa modernização terá, todavia, como sua principal característica, a não universalidade. De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas. As reformas urbanas criam uma cidade “para inglês ver”.

No Rio de Janeiro, ao longo desse período, por exemplo, no tratamento da questão sanitária do bairro do centro prevalecia a preocupação em liberar o Porto do Rio de Janeiro para a migração, em detrimento da atuação sobre a tuberculose, que atingia com maior rigor os trabalhadores (CAVALCANTE, 1985). A reforma urbana promovida durante a administração Pereira Passos teve o objetivo de produzir nova imagem da cidade que, ao mesmo tempo, significasse nova imagem da nação e das novas elites (SEVCENCKO, 1983). Estas tinham a cidade como um lugar estratégico para seus projetos político

e social, e necessitavam criar novos mecanismos de representação e distinção social ao nível simbólico.

Ao produzir a intervenção orientada por um projeto de modernização material e simbólica da cidade pensado à luz da imagem da cidade europeia, o urbanismo do início do século contém a aceitação tácita da exclusão social de tudo que lhe parece a negação dessa modernidade. A reforma Passos no Rio de Janeiro, por exemplo, caracterizava-se por produzir um espaço público cujo “público” privilegiado é a elite. Deixa de lado um enorme espaço – aquele das camadas populares – que se caracteriza como território da exclusão, informalidade, não vigência das normas⁷.

2.2. A Cidade contra o Estado

Durante o período populista, observam-se dois deslocamentos na concepção da questão social. Por um lado, a pobreza deixa de ser concebida como inevitável, por transformar uma população de ex-escravos e de trabalhadores brancos indolentes em trabalhadores operosos, para ser formulada como obstáculo à constituição da nacionalidade (GOMES, 1982). O Estado liberal é, por outro lado, concebido como anacrônico, pois a nação a ser produzida necessita da intervenção racional do poder, o que reforça a crença no objetivismo tecnocrático. O enfrentamento da pobreza deve ser efetuado pelo Estado, com política de valorização do trabalho como forma de ascensão social e obrigação da cidadania. Esta é a noção de justiça social que emerge não de uma questão operária, mas de uma questão nacional. O trabalho é encarado como um meio de servir à Pátria. Nesse sentido, na busca de aumentar a capacidade produtiva, os intelectuais do Estado Novo se opõem ao taylorismo como método, devido ao seu aspecto desumano⁸, e formulam uma espécie de “fordismo cívico”.

No subperíodo do Estado Novo, portanto, ocorre a formulação de nova concepção do Estado, como consequência da tematização da questão social. A política social decorrente dessa concepção tem como orientação “promover modificações substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores atuais e futuros” (GOMES, 1982, p. 156).

⁷ É significativo, nesse sentido, que os cortiços fossem denominados de “repúblicas”, e que se afirmasse com certo orgulho que “cortiço em que entrava polícia era cortiço desmoralizado” (CARVALHO, 1989, p. 22). Sobre o estado de abandono dos subúrbios do Rio de Janeiro, ver também Abreu (2008).

⁸ Ver, a respeito, Aquiles (1942).

E se traduzia em dois grandes campos de intervenção: em primeiro lugar, no da previdência e assistência social, voltado para a recuperação/manutenção da capacidade de trabalho. Nesse campo, o veículo de formulação é a medicina social. Em segundo lugar, o campo das condições de vida dos trabalhadores, em que se poderia evitar que ocorressem “extravios de capacidade de trabalho” pela existência de um precário padrão de reprodução social: alimentação, habitação e educação. Busca-se, então, criar o Serviço de Alimentação e da Previdência Social (SAPS), a Liga Nacional contra o Mocambo, planos de financiamento da moradia operária, Fundação da Casa Popular etc. Partia-se do princípio de que o trabalhador era revoltado e preguiçoso pelas más condições de vida. A promoção da casa própria era também uma forma de promover o apoio à família.

O alojamento barato e confortável afasta o operário da taberna e cria maiores possibilidades à família, embora o salário continue limitado. A boa casa proporciona ao operário condições necessárias à saúde física e psíquica e, sem dúvida alguma, não deverá representar um negócio de que se esperem grandes lucros, mas um dever social a realizar.

Seria útil congregiar todos os esforços possíveis dentro de um plano único, assentado no conhecimento do problema e de seus múltiplos aspectos, considerando de maneira muito particular as exigências médicas, educacionais e sociais desses núcleos de população, em que serão recrutados das novas levas de trabalhadores, que deverão realizar suas atividades em condições de produzirem o ótimo e o máximo.

Uma boa lareira, nos climas frios, ensina a família a ser unida, aproxima os homens mais distantes. O lar no sentido verdadeiro da expressão - 'home' - tal qual é concebido pelo inglês, exerce poderosa influência nos destinos do maior império do mundo; no passado, unificou e estabilizou a fibra incomparável da raça que governa as riquezas do mundo. No ambiente embelezado à custa de artifícios e combinações do 'home' inglês, cristalizaram-se as tradições que alimentam esse povo de espírito indomável. Gerações e gerações de britânicos encontram no 'home' a fonte da vida e essa fibra que robustece suas energias morais. [...]

O alojamento das massas trabalhadoras só poderá ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos, já que o capital particular nunca encontrará aplicação rendosa na construção de casas

baratas, alugadas por baixo preço e enquadradas em núcleos onde não deverão faltar a escola e o hospital.

O Governo do Presidente Vargas criou em nosso meio uma política de sadio patriotismo e profunda humanidade, amparando e valorizando o homem que trabalha. Assim, desenvolveu a compreensão geral das necessidades operárias, cujas massas requerem moradia confortável. O triunfo dessa campanha, certamente, oferecerá oportunidade ao nosso grande Presidente de sentir toda a emoção de quem dedica o vigor de sua mentalidade à realização do bem comum (ARRUDA CÂMARA, 1943, pp. 64-66).

Nas representações dos intelectuais orgânicos do Estado Novo, as políticas sociais no campo do consumo habitacional tinham, portanto, sentido estratégico, pois, ao mesmo tempo, aumentava a capacidade de trabalho e produzia a paz social pela preservação da família. A classe operária nascente é pensada como força produtiva e como base política de sustentação do Estado, a ser integrada na sociedade política por meio dos mecanismos corporativos da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979). A ela foram dirigidos os “conjuntos proletários” e os financiamentos habitacionais dos institutos de previdência social. O tratamento concedido ao espaço da moradia das camadas populares crescentemente presentes nas cidades, nas “favelas”, nos “mocambos”, nas “palafitas” e nos emergentes loteamentos periféricos, e excluídas dos mecanismos integrativos do Estado Novo, foi a “política da tolerância” (CARDOSO, 1972) com a ilegalidade, irregularidade e a precariedade habitacional, apesar da retórica higienista do Estado quanto à questão da moradia.

Inicia-se, nesse momento, o divórcio entre cidade legal e cidade real, fato que permanece até hoje na cidade brasileira por seu papel na criação de outros mecanismos integrativos das massas urbanas. Sua base, com efeito, é a instituição de mecanismos clientelísticos de integração das camadas populares à comunidade política da cidade, pelo qual a tolerância da ilegalidade na ocupação do solo e o acesso aos serviços urbanos são utilizados como moeda de troca no mercado político.

O urbanismo desse período busca intervir na cidade legal para nela produzir os símbolos do novo ator integrador da nação: o Estado Novo. Busca-se dotar o espaço urbano dos equipamentos que expressam a monumentalidade da obra estatal e o rompimento com o

passado por ela realizado. Por outro lado, surgem as primeiras experiências de elaboração de planos urbanísticos para tratar do conjunto da cidade, da sua modernização viária, sob a inspiração da proposta de Alfred Agache para o Rio de Janeiro. A influência da visita de Agache é notada, direta ou indiretamente, na elaboração dos planos de Porto Alegre e Curitiba, entre outros. Data também desse período a realização da Semana de Urbanismo de Salvador, em 1935, de escassa repercussão, e, principalmente, a instituição do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador, em 1943 (SANTOS NETO, 1993). São Paulo implanta seu Plano de Avenidas, e também Recife ganha um plano diretor. Cabe ressaltar que todas essas iniciativas se deram sob a égide de interventores nomeados pelo governo Vargas.

Esse traço do urbanismo monumental e modernizador, incapaz de pensar e tratar a cidade real, é coerente com a permanência do antiurbanismo no pensamento da época. Como ilustração, cita-se um teórico do municipalismo, Rafael Xavier, que, em 1946, inspirado nas ideias de Alberto Torres, diagnosticava os problemas nacionais como decorrentes de causas históricas, geofísicas, sociais e políticas que produziram excessiva centralização. Em sua análise, o crescimento urbano é gerador de problemas, porque concentra recursos provenientes do interior, utilizados de forma improdutiva. Além desse aspecto, a urbanização é vista como deletéria da nacionalidade.

No Brasil existe um abismo entre a pobreza de sua economia e o padrão de vida, sob todos os aspectos, de suas metrópoles. [...]

A centralização de todos os recursos provenientes do trabalho do Interior nas Capitais dos Estados e, como consequência, ainda mais na Capital do país, só poderia produzir os deploráveis resultados que se traduzem no desconforto que estamos sentido e que tende a aumentar na mesma proporção em que robustecem os fatores próprios da concentração.

As indústrias destinadas a manter uma vida de prazeres e luxo, e que são normalmente as mais lucrativas, cresceram e se multiplicaram nas metrópoles. As demais igualmente nelas se reuniram, em busca de maiores mercados de consumo. O ensino secundário e o superior, também concentrado nas Capitais, atraíram a juventude.

Além disso, favoreceram a concentração: as grandes construções; a burocracia, rendosa e fácil; os negócios; as atrações naturais dos

grandes centros; e, ainda, com o seu cortejo de misérias morais, o jogo, que no Brasil chegou a eliminar os últimos resquícios de pudor de muitos homens públicos, os quais transformaram a roleta e o vício em fonte de renda sob o pretexto de atender, com o produto dessa criminosa exploração, obras de caráter social...

Os cassinos deslumbrantes e o pif-paf, ainda que em modestos lares, simbolizam uma época e comprometem os destinos de um povo (Conferência no Rio de Janeiro, em 15 de março de 1946, na solenidade de instalação da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios) (*ibid.*).

O peso do antiurbanismo está expresso na importância política dos programas de colonização, tais como a Marcha para o Oeste, destinados a resolver o problema dos vazios territoriais. Outro sinal que evidencia esse fato é a importância que a questão regional tem no noticiário da revista *Cultura Política*, principal órgão formulador da ideologia do Estado Novo. A análise das diversas seções que compõem a revista mostra que a questão regional aparece sob a caracterização de “problemas”, com a questão social, enquanto as matérias sobre as cidades aparecem nas seções ligadas à cultura. Esses elementos expressam a importância política do regionalismo que, aliado a um processo de industrialização ainda em expansão, levaram o urbano a não ser ainda tematizado como questão.

Como contraponto a esse antiurbanismo, encontramos, em Azevedo Amaral, por exemplo, sinais de tendência que articula a nacionalidade com o projeto de modernização pautado no industrialismo e na urbanização (DINIZ FILHO; CARVALHO BESSA, 1991). Nesse momento, começa a cristalizar-se a ideia dos “dois Brasis”, que inclusive já aparece na obra *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, no seu clássico capítulo “O Semeador e o Ladrilhador”. Curiosamente, o discurso oficial de Vargas caminhará no sentido de uma síntese nova, em que é reconhecido o dinamismo econômico das metrópoles litorâneas e, ao mesmo tempo, valoriza o isolamento do interior e sua maior capacidade de preservar o caráter nacional.

2.3. A Cidade contra o Nacional-desenvolvimentismo

O “objetivismo tecnocrático” agora predomina na formulação da questão urbana, a serviço do nacional-desenvolvimentismo. O projeto de constituição da Nação desloca-se para o eixo econômico. Essa ideo-

logia consegue, todavia, articular o projeto com a prática de modernização acelerada baseada na internacionalização da economia.

A sociologia será um dos campos mais importantes para o desenvolvimento dessas ideias. Primeiramente, por meio da “sociologia do desenvolvimento”, que logo desemboca nas “teorias da marginalidade”. No interior desse pensamento cristaliza-se a concepção dualista da sociedade, onde, além da oposição campo/cidade, referida à dualidade tradicional/moderno, verifica-se, ainda, oposição no interior das cidades entre os “integrados” e os “marginais”.

Essas teorias tendem a ressaltar a incapacidade de absorção de mão de obra pelos novos padrões urbano-industriais de desenvolvimento, à qual se alia à incapacidade de os migrantes absorverem o “modo de vida urbano”, formando assim um círculo vicioso que reproduz a marginalidade. Esse fenômeno é denominado de “urbanização sociopática”⁹.

Não podemos deixar de assinalar a representação “antiurbana” como substrato destas interpretações: “inchaço” das cidades, “macroencefalia urbana”, “migrações desordenadas”, “congestão” etc. Um bom exemplo dessa tendência são as declarações de Figueiredo Ferraz (1975), prefeito de São Paulo:

Monstros urbanos já surgiram, outros estão na iminência de surgir, e todos acabarão, certamente, devorando a maior parcela do seu próprio trabalho, tal o montante exigido para a sua sustentação. E, monstros estes, fruto de um desenvolvimento regional, e mesmo nacional como um todo, que paradoxalmente, e de forma inexorável, comprometerão aquele mesmo desenvolvimento por eles gerado, no duplo e contraditório papel de criador e algoz.

Por outro lado, assume-se que a afirmação da nacionalidade pela promoção do progresso deixa, definitivamente, de ser buscada em nossa “essência rural” para ser localizada definitivamente na cidade. Os pensadores do nacional-desenvolvimentismo, porém, percebem

⁹ “A urbanização sociopática caracteriza, pois, o estado disnômico (desequilíbrio) do sistema nacional de produção - distribuição - consumo (efetivo mais potencial) em sua etapa contemporânea, apresentando-se de uma parte como resultante desse estado disnômico: enquanto urbanização *tout court* e atuando convergentemente com o aumento demográfico, promove aspiração de um padrão de vida 'material' e 'não material' não atendido pelos setores sociogeográficos capitalistas 'sufocados' e, em conexão, estimula a concentração populacional 'desmesurada' nos setores sociogeográficos capitalistas mais 'dinâmicos', sobretudo nas áreas citadinas industrializadas” (PEREIRA, 1969).

nossas cidades litorâneas – inchadas, desorganizadas, sem planejamento e submetidas aos padrões cartoriais de administrações públicas – como obstáculos à concretização dos seus ideais, já que são identificadas com as “forças do atraso” e expressão do nosso “dualismo estrutural”. Em consequência, a questão urbana desse período reveste-se de uma coloração utopista, projetando na construção da ordem urbana ideal, em outro território, seu modelo de ação, ao mesmo tempo em que pretende redirecionar o crescimento das metrópoles para as cidades do interior.

É bastante ilustrativa do diagnóstico e modelo de ação do nacional-desenvolvimentismo a justificativa de Roland Corbisier (1960, p. 48-49), um dos seus mais expressivos ideólogos, para a construção de Brasília.

Se examinarmos a experiência humana ao longo do tempo, no transcurso da história universal, verificaremos que as formas superiores da cultura, a filosofia, a ciência, a arte, a política, o direito, sempre estiveram ligadas ao que já se chamou de “protofenômeno da existência humana”, que é a cidade. A cultura, fruto do trabalho universal, sempre foi produzida nas cidades ou em função dos centros urbanos. [...]

Todas as grandes culturas e civilizações que conhecemos, encontram, por assim dizer, seu arremate e seu coroamento na construção da Metrópole, da grande capital. Concentração de espírito e de consciência, centro de decisão e de comando, ponto de convergência e instância modeladora e pedagógica, as grandes capitais sempre foram o arremate e a síntese das suas culturas.

Entretanto, para o autor, essa função não tem sido exercida por nossas cidades e, em especial, por sua capital.

Destruídas as antigas cidades coloniais, a fim de substituí-las por outras que pudessem comportar o crescimento das populações e atender às exigências do desenvolvimento industrial e tecnológico, edificaram-se esses aglomerados caóticos, que em lugar de representarem solução para os problemas humanos, constituem, ao contrário, um sistema de dificuldades e de problemas. Embora modernas, por se estarem construindo agora, nossas cidades não se estão expandindo em obediência a planos racionais, que as tornassem cômodas, funcionais e harmoniosas (p. 52).

[...]

Para atender às exigências do desenvolvimento, da integração econômica e cultural do País, tornava-se imperativo e urgente interiorizar a Metrópole, transferindo-a para o coração no nosso território (p. 55).

A partir do final dos anos de 1970, começa a se delinear nova conjuntura intelectual cujos desdobramentos ainda nos envolvem no presente. Por um lado, tem início certa decadência do nacional-desenvolvimentismo, fruto da falência da modernização conservadora empreendida a partir de 1964 em implantar um modelo de desenvolvimento inclusivo, nos moldes do fordismo europeu, ou americano, onde ganhos de produtividade crescente permitem a extensão a parcelas significativas da população das benesses do crescimento econômico, seja com o aumento real dos salários, seja com a oferta das garantias e dos suportes oferecidos pelo Estado do Bem-estar. Por outro lado, a modernização gera um significativo quadro de tensões sociais no campo da organização sindical e da mobilização em torno das condições de vida, produzindo acirrada disputa em torno dos benefícios gerados pela ação do Estado.

No campo do pensamento social, a crítica ao ideário do nacional-desenvolvimentismo afirma-se tendo como eixo a emergência da questão social, no campo da produção – como questão operária – e no campo do consumo coletivo – como questão urbana. O tratamento da questão social passa a ser entendido na sua especificidade, e não como fruto ou decorrência necessária do crescimento econômico.

Nesse período, a cidade é tematizada, inicialmente, como um problema econômico, ou seja, um dos aspectos a ser enfrentado na política desenvolvimentista. Os temas da nação e da modernização submetem o “social”, levando nossos reformadores a colocarem a questão urbana como aspecto do desenvolvimento. Várias concepções aparecem, tendo em vista estabelecer parâmetros possíveis para a intervenção sobre o urbano. Na medida em que o processo de urbanização passa a ser um dos elementos fundamentais da modernização – seja como positividade, seja como “efeitos perversos” – o urbanismo é acionado como instrumento importante na formulação de diagnósticos sobre os problemas urbanos. Ao lado do padrão higiênico-funcional que se requalifica com a adoção dos princípios da Carta de

Atenas e um funcionalismo pautado na concepção da cidade-máquina, emergem outros modelos configurando uma disputa em torno da hegemonia intelectual no campo, como veremos a seguir.

2.4. A Reforma Urbana: o conflito na cidade e a construção da nação

A sociologia crítica da modernização dos anos de 1960 inicia longo processo de construção da questão social, no qual, paulatinamente, os mitos integradores são substituídos por representações que reconhecem o Brasil como sociedade diferenciada em seus interesses. A questão urbana entra no ideário societário brasileiro no bojo do projeto de Reformas de Base¹⁰, que emerge nos anos de 1960 como estratégia de construção do desenvolvimento nacional que rompesse as travas que nos atrelavam a uma dinâmica de “crescimento e pobreza”. Integrava a utopia nacional-desenvolvimentista proposta por pensadores como Celso Furtado, entre outros, e tinha como suposto a distribuição da renda, da riqueza e do poder como estratégia de rompimento do desenvolvimento com o subdesenvolvimento. A faceta urbana do projeto reformista dos anos de 1960 tinha como cenário a precariedade urbana produzida por um crescimento industrial

¹⁰ “Sob essa ampla denominação de ‘reformas de base’ estava reunido um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Sustentava-se ainda a necessidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendiam-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior. O carro-chefe das reformas era, sem dúvida, a reforma agrária que visava eliminar os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores rurais. Em discurso por ocasião do encerramento do 1º Congresso Camponês realizado em Belo Horizonte em novembro de 1961, João Goulart afirmou que não só era premente a realização da reforma agrária, como também declarou a impossibilidade de sua efetivação sem a mudança da Constituição brasileira, que exigia indenização prévia em dinheiro para as terras desapropriadas. No entanto, a aceitação da mudança da Constituição encontrava forte resistência por parte dos setores mais conservadores do próprio governo. Para enfrentar tais dificuldades, Goulart criou em 1962 o Conselho Nacional de Reforma Agrária, mas essa iniciativa não teve nenhum resultado prático. Durante todo o governo parlamentarista a agenda das reformas não avançou.

Com o restabelecimento do presidencialismo em janeiro de 1963 e a ampliação dos poderes de Goulart, a implementação das reformas tornava-se urgente. Novamente a reforma agrária voltava ao centro do debate político. No primeiro semestre de 1963, Goulart apresentou às lideranças políticas para debate, um anteprojeto de reforma agrária que previa a desapropriação de terras com título da dívida pública, o que forçosamente obrigava a alteração constitucional. Uma segunda iniciativa para agilizar a agenda das reformas foi o encaminhamento de uma emenda constitucional que propunha o pagamento da indenização de imóveis urbanos desapropriados por interesse social com títulos da dívida pública. Essas propostas, no entanto, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional, o que provocou forte reação por parte dos grupos de esquerda.” Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base>.

acelerado, fundado na produção de bens de consumo duráveis pelas grandes firmas internacionais e na constituição de um vasto exército industrial de reserva. Mais de 30 milhões de pessoas foram transferidas do campo e assentadas em cidades que, rapidamente, se transformaram em metrópoles precárias e inacabadas. As características das nossas cidades passaram a ser compreendidas como consequências e reprodutoras do nosso padrão periférico de desenvolvimento capitalista, simultaneamente concentrador e excludente.

No que concerne à periferia, a transferência do padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista constituía um processo de muito maior complexidade e de muito maior dificuldade que as anteriores eclosões do mercado capitalista especificamente moderno e da economia capitalista competitiva em sociedades recém-egressas de situações coloniais ou neocoloniais. A esse respeito, é preciso atentar para os requisitos desse padrão de desenvolvimento econômico, que exige índices relativamente altos: de concentração demográfica, não só em cidades-chave, mas em um vasto mundo urbano-comercial e urbano-industrial; de renda *per capita*, pelo menos da população incorporada ao mercado de trabalho e, em especial, dos estratos médios e altos das classes dominantes; de padrão de vida, pelo menos nesses setores da população; de diferenciação, integração em escala nacional e de densidade econômica do mercado interno; de capital incorporado ou incorporável ao mercado financeiro, para maior flexibilidade e intensidade ao crescimento do crédito ao consumo e à produção; de modernização tecnológica realizada e em potencial; de estabilidade política e de controle efetivo do poder do Estado pela burguesia nativa etc. (FERNANDES, 2006[1975], p. 294).

Na situação presente, o nível de investimento necessário para que a economia não deslize para a recessão somente pode ser mantido mediante a inflação e endividamento externo. O aumento da poupança deve ser compatibilizado com a utilização da capacidade produtiva, particularmente no setor de bens de capital, o que requer uma rígida disciplina na utilização da capacidade de importar. O atual modelo de desenvolvimento esteriliza uma parcela importante da poupança, privilegiando os investimentos em bens duráveis de consumo, inclusive habitações de luxo, e numa infraestrutura a serviço de estilos de urbanização e de organização do lazer fundado no transporte privado. Esse perfil de demanda tem como contrapartida certa estrutura do sistema produtivo; daí

que, conciliar a elevação da taxa de poupança disponível para o investimento reprodutivo com a utilização de capacidade produtiva que deve ser modificada, requeira uma ação abrangente e gradual, que reorienta demanda e oferta (FURTADO, 1981, p. 81).

A bandeira reformista é abandonada, porém, com o golpe militar de 1964 e, com ela, o projeto de reforma urbana. Em seu lugar, passa a vigorar um projeto desenvolvimentista autoritário que aprofunda nossa associação ao capitalismo internacional e monopolista. O acesso ao capital financeiro, viabilizado pelo eurodólar e, posteriormente, pelo petrodólar, fundamenta um projeto de cidade a serviço da estratégia desenvolvimentista. A produção da cidade é objeto da ação de uma sagrada aliança comandada pelo trinômio obras viárias/especulação imobiliária/produção automobilística. Nessa lógica, manter e aumentar a concentração da renda, da riqueza e do poder torna-se condição de sustentação da estratégia de desenvolvimento. O produto não poderia ser outro: a afirmação de um modelo privado e privatista de cidade, cujas marcas são as desigualdades urbanas, a segregação residencial, precariedade no uso e ocupação do solo urbano, crescimento extensivo das cidades, degradação ambiental. Marcas que permanecem até hoje no cenário das metrópoles brasileiras.

Nos anos de 1980, a ideia de reforma urbana volta ao cenário do debate público, no bojo das lutas pela redemocratização do País. O pensamento social mobiliza-se na busca da identificação e compreensão das várias manifestações das classes sociais e seus conflitos. As revoltas nas cidades contra a insuficiência e precariedade dos serviços urbanos são enunciadas como evidências das “contradições urbanas” (MARTINEZ-ALLER; MOISÉS, 1977) e do “povo em movimento” (SINGER; BRANT, 1981) instituindo as “classes trabalhadoras” (SADER; PAOLI; TELLES, 1983) como os novos sujeitos políticos da sociedade brasileira, capazes de construir a verdadeira república democrática. No lugar da concepção antiurbana surgem no pensamento social brasileiro visões raiosas da cidade, como *locus* da construção da “cidadania ativa” (BENEVIDES, 1991).

Os anseios políticos por liberdade, as reivindicações sindicais e as mobilizações em torno de melhorias urbanas, legalização fundiária, urbanização das favelas e loteamentos irregulares, extensão de serviços e equipamentos. As primeiras eleições democráticas para governador, de 1982, abrem espaço para o surgimento do discurso de retomada do

ideário da reforma urbana. A vitória espetacular de Leonel Brizola ao governo do Rio de Janeiro com o discurso Cada Família, segundo o qual pretendia legalizar e urbanizar mais de 1 milhão de lotes urbanos e ocupar os inúmeros vazios especulativos existentes na metrópole, impulsiona ainda mais o processo de politização da questão urbana. Mas, também, acorda as forças conservadoras para a necessidade de transformação das cidades, fato que se traduziu na iniciativa da alta cúpula dos militares – encabeçada por Golbery do Couto e Silva – em apresentar um projeto de lei de desenvolvimento urbano contendo um conjunto de novos princípios e instrumentos de planejamento, muitos dos quais constam no atual Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001.

O projeto de reforma urbana passa a ocupar destaque no espaço político quando grupos da fração progressista das classes médias profissionais articulam-se com movimentos sociais para interferirem na Constituinte de 1988. A mobilização social e a política em torno da participação no processo constituinte ensejaram a criação do Movimento da Reforma Urbana¹¹ e possibilitou que as embrionárias ideias reformistas dos anos de 1960 fossem atualizadas e transformadas em agenda pública razoavelmente disseminada na sociedade. Na construção do diagnóstico dos “problemas urbanos” que a fundou, está a crítica ao modelo de cidade desigual gerado pela submissão do urbanismo nacional-desenvolvimentista aos interesses econômicos e políticos contidos na acumulação da riqueza e do poder pela apropriação privada do solo urbano e seus benefícios¹². O resultado é que a cidade expressa a outra faceta da modernização econômica por que passou a sociedade brasileira, a de “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979) pela qual os trabalhadores são extorquidos de direitos sociais intrínsecos à condição de cidadãos urbanos.

¹¹ Na constituição do Movimento da Reforma Urbana participou um corpo intelectual integrado por técnicos de várias entidades da sociedade e na academia, ligados de alguma forma à problemática urbana reformista. Assim, na fundação do Fórum Nacional da Reforma Urbana, estavam presentes importantes segmentos da pesquisa na área urbana: Anpur, Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, Ansur, Polis, FAUUSP. Na primeira reunião desse fórum, participaram 11 técnicos, 11 ONGs, dez instituições de pesquisa acadêmica e sete entidades populares. Na análise dos processos de formação e implementação das políticas públicas, vários autores têm destacado a importância do papel desse corpo técnico interno e externo à burocracia pública. Ver Ribeiro e Cardoso (1990), Melo (1993) e Marques (1993).

¹² Na sua formulação, tiveram forte influência os resultados da pesquisa urbana dos anos de 1970 e início dos anos 1980 sobre as relações entre a dinâmica econômica, estruturação da grande cidade e os mecanismos de produção das desigualdades sociais. Ver, por exemplo, os trabalhos sobre crescimento e pobreza em São Paulo (KOWARICK; BRANT, 1976), a “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979) e sobre a relação entre segregação urbana, desigualdades sociais e intervenção pública no Rio de Janeiro (VETTER, 1975; VETTER; MASSENA, 1981).

A explicação da submissão da cidade aos interesses privados é localizada nas condições históricas que presidiram a transição da sociedade brasileira da fase agrário-exportadora à urbano-industrial. Nesse período, com efeito, que vai do final do século XIX aos anos de 1930, os capitais acumulados nas atividades de intermediação comercial deslocam-se para o urbano. Num primeiro momento, o segmento mais concentrado metamorfoseia-se em capital concessionário dos serviços públicos e em capital empreiteiro de obras, enquanto o pulverizado formado pelos pequenos capitais mercantis transforma-se em patrimônio imobiliário, explorado na forma de aluguel. A partir da segunda metade dos anos de 1910, o capital mercantil desloca-se também para o fundiário, realizando os loteamentos que marcarão a formação das zonas suburbanas das nossas grandes cidades. Extensas áreas rurais são compradas, retalhadas e vendidas em lotes, durante longos anos, dando início ao processo de crescimento periférico.

A acumulação urbana não é, porém, entendida como um fato apenas econômico. Mobilizando os resultados da reflexão sobre a chamada questão distributiva brasileira¹³, que mostra suas causas políticas, o diagnóstico contido no projeto de reforma urbana identifica – nas conexões entre poder, o poder na cidade e a “sagrada aliança” (LESSA; DAIN, 1984) que vinha sustentando nosso capitalismo associado – as causas estruturais da submissão do urbanismo técnico-burocrático desenvolvimentista aos interesses da acumulação urbana. A “sagrada aliança” teria assegurado a convergência de interesses entre os capitais nacionais dominantes em órbitas não industriais e os capitais internacionalizados, de tal forma que há solidariedade entre esses dois segmentos. Para tanto, o Estado vela para que sejam permanentemente obedecidas duas cláusulas: a divisão das órbitas de atuação e a distribuição horizontal do excedente, de forma que ocorra a equalização de rentabilidade dos investimentos realizados nas duas órbitas. A “especulação imobiliária” é o circuito socialmente mais visível da acumulação urbana. Mas também integram a “sagrada aliança” o capital empreiteiro, nutrido pelos contratos de obras públicas, além das diversas

¹³ Celso Furtado (1981, p. 62), por exemplo, explica a questão distributiva brasileira como a consequência do sistema de relações de força que conformam um poder corporativo. “Um estudo mesmo sumário da sociedade brasileira deixa ver que a apropriação do excedente – entendido este como o produto social que não é utilizado para reproduzir a população – obedece a um sistema de forças que pode ser descrito a partir dos seguintes elementos: a) controle da terra; b) controle de mercados de estrutura oligopolistas; c) controle dos fluxos financeiros; d) estruturas corporativas; d) estruturas sindicais”.

frações do capital concessionário que exploram os serviços coletivos.

O projeto de reforma urbana ensejou a construção de um urbanismo redistributivo e democrático, materializado em um modelo municipal de bem-estar social a ser alcançado pela instauração da regulação pública do uso e ocupação do solo urbano, submetendo o mercado privado de terra a regras que garantam a função social da propriedade privada e a reapropriação, pelo poder público, de parte dos ganhos imobiliários. A redistribuição seria alcançada pela utilização desses recursos no financiamento de ações do governo que assegurem a universalização do acesso aos serviços de consumo coletivos básicos, considerados como direitos urbanos inerentes à cidadania. Por outro lado, a noção de direitos políticos é ampliada para além daqueles implicados ao pleno funcionamento das instituições da democracia representativa, criando-se na cidade os mecanismos jurídicos e administrativos fundadores da democracia direta na gestão urbana.

As teses centrais da reforma urbana são:

- a) **Gestão democrática e participativa da cidade**, implicando a adoção dos princípios da soberania popular, da descentralização inter e intragovernamental do processo decisório, especialmente no que concerne ao orçamento e à democratização do acesso às informações sobre os problemas urbanos e a ação do governo. A tradução desses princípios na reforma institucional teria como resultado a implantação de uma democracia semidireta capaz de corrigir os limites e ampliar o sistema da democracia representativa.
- b) **Distribuição da renda urbana e da terra na cidade**, de maneira a quebrar a dinâmica da espoliação urbana, da qual uma das principais causas é a especulação imobiliária que encarece a terra e a moradia, segrega as camadas pobres, cria vazios urbanos e impõe ineficiência no uso dos equipamentos e na infraestrutura urbana. Essa distribuição concretiza-se com a recuperação, pelo poder público, de parte da valorização imobiliária, de recursos a serem aplicados na urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, com a criação de constrangimentos legais e fiscais aos proprietários de terrenos vagos e com a democratização do acesso à terra urbana para as camadas mais pobres. Para tanto, é necessário reformar o direito de proprie-

dade, separando-o do direito de construir e, ao mesmo tempo, submetendo-o ao exercício de uma função social.

- c) **Inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos**, de maneira a dar ênfase às despesas sociais do poder público social em detrimento daquelas de sustentação da reprodução do capital na cidade.
- d) **Universalização do direito urbano**, isto é, possibilitar o acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

Apesar da conjuntura neoliberal dos anos 1996-2003, no plano nacional, o projeto de reforma urbana continuou sua marcha na sociedade, obtendo algumas vitórias efetivas em um ou outro experimento, mas, sobretudo, se insere na expectativa da sociedade. Por exemplo, a remoção de favelas, prática tão contundente da política liberal, perdeu a legitimidade na sociedade e no sistema político e, simultaneamente, ganhou espaço a concepção de urbanização dos espaços populares. A eleição de Inácio Lula da Silva abriu espaço político para que o projeto de reforma urbana se transformasse em política pública federal, com a criação do Ministério das Cidades. Como desdobramento, a retomada vigorosa da política habitacional com o Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2007, expressa a possibilidade do projeto de reforma urbana alcançar novo patamar, em razão das possibilidades de transformação do *habitat* popular, na medida em que, pela primeira vez, a provisão pública de moradia atinge os segmentos da população que vivem nas condições de precariedade urbana, por sua exclusão do mercado imobiliário.

3. ONDE ESTAMOS? Bem-estar no consumo e mal-estar na cidade

O quadro traçado até aqui apontaria para a emergência de nova realidade urbana na sociedade brasileira como expressão da vitória de uma das componentes do antigo sonho das Reformas de Base? Essa pergunta ganha sentido não apenas pelas intervenções públicas mencionadas, mas pelos indicadores de desconcentração da renda, e incorporação, no mercado de bens duráveis, de vastos segmentos sociais historicamente marginalizados. Para muitos analistas estaríamos finalmente constituindo supostamente a “nova classe média” sonhada pelos intelectuais reformistas dos anos de 1960, capaz de

criar uma estrutura social menos polarizada e sustentar novo padrão de desenvolvimento capitalista, não mais atrelado à necessidade da concentração demográfica, de renda e de poder.

Nas metrópoles, mais de 80% da população moradora é proprietária do domicílio no qual reside, o que significa que o modelo de urbanização brasileira realizou os ideais reformistas de constituir uma classe de pequenos proprietários, mas na cidade e sob condições de precariedade, seja em termos da sua formalização e legalidade jurídica, ou ainda em termos das condições urbanas a que essa propriedade está associada. Considerando apenas as dez principais regiões metropolitanas do País (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal) vê-se, por um lado, que a média do rendimento domiciliar saltou de R\$ 1.745,85, em 2004, para R\$ 2.607,63, em 2009; o percentual de domicílios em áreas de aglomerado subnormal (uma aproximação das chamadas favelas) ficou estável, em torno de 8,5% – o que representava mais de um milhão e meio de domicílios, em 2009. Já o percentual de domicílios que contava com aparelho celular saiu de 61,8%, em 2004, e chegou a 86,6%, em 2009. Em se tratando da posse de microcomputador, o salto foi de 24,9%, em 2004, para 46,8%, em 2008. No entanto, em 2009, o percentual de domicílios não ligados, direta ou indiretamente, à rede coletora de esgoto continuava estagnado em torno de 18% – o que representava mais de três milhões de domicílios.

É bem verdade que ocorreram avanços em alguns itens das condições urbanas de vida. A mensuração do grau de bem-estar urbano¹⁴ alcançado nas metrópoles, feita pelo INCT Observatório das Metrópoles, utilizando dados do Censo de 2010, mostrou avanços nos itens de serviços de saneamento, mas, ao mesmo tempo, deixou claro o elevado grau de precariedade ainda existente nas metrópoles brasileiras.

Mas, se avançamos em alguns itens das condições de vida – ainda que exista forte precariedade e desigualdades, quando examinada a qualidade dos serviços de infraestrutura, como, por exemplo, o saneamento ambiental – o problema da mobilidade urbana tornou-se a expressão mais contundente do confronto entre os avanços da economia e mal-estar urbano. Com efeito, nas metrópoles brasileiras exacerbam-se os efeitos perversos da prevalência do modelo rodo-

¹⁴ Trata-se do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU). Disponível em: <<http://ibeu.observatoriiodasmetrolopes.net/>>. Acesso em 26 set. 2016.

viário de mobilidade, fundado no transporte privado, coletivo e individual, na ausência de um sistema ordenado a partir de transporte de massa gerido pelo poder público. O recente relatório¹⁵ produzido pelo INCT Observatório das Metrôpoles aponta a explosão do número de automóveis e motocicletas nas metrôpoles brasileiras. Entre 2001 e 2011, a quantidade de automóveis nas 12 metrôpoles aumentou de 11,5 milhões para 20,5 milhões. Já as motocicletas passaram de 4,5 milhões para 18,3 milhões, nesses mesmos dez anos.

Já em 2011, o número de automóveis nas metrôpoles brasileiras chegou a atingir a marca de 20.525.124 veículos. O número representa aproximadamente 44% de toda a frota brasileira. Nessas metrôpoles, entre 2001 e 2011, houve um aumento de mais de 8,9 milhões de automóveis, aproximadamente 77,8%. Em média, foram adicionados mais de 890 mil veículos por ano. São Paulo, a metrópole mais populosa, conta com a maior frota, cerca de 8,2 milhões, o que equivale a 17,8% de toda a frota nacional. Entre 2001 e 2011, a frota da metrópole paulistana cresceu 68,7%, o que corresponde a mais de 3,4 milhões em termos absolutos.

Embora abaixo do crescimento das metrôpoles e do crescimento do Brasil (90%), é uma soma considerável, principalmente se considerada a frota já existente em 2001, que era de 4,9 milhões de automóveis. Apesar de apresentar crescimento relativo menor do que as médias nacional e metropolitana, o Rio de Janeiro registrou um aumento absoluto considerável. Nos dez anos considerados, a frota da metrópole fluminense cresceu 62%, ou mais de 1 milhão de automóveis, em termos absolutos. Na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Ride DF), nucleada pela capital federal, a frota de automóveis cresceu 103,6%, passando de pouco mais de 626 mil veículos, em 2001, para mais de 1,2 milhão, em 2011. Desses, quase a metade, ou 537.803 automóveis, estão em Brasília.

Mas vale destacar que o entorno do núcleo metropolitano registrou crescimento da frota na ordem de 220,7%. Entre as maiores metrôpoles, Belo Horizonte (MG) foi a que registrou o maior crescimento relativo no número de automóveis, nos dez anos considerados nesta análise, com um percentual de crescimento superior, inclusive, à média nacional. Em 2001, a frota da metrópole era de 841.060 veículos

¹⁵ Ver “Metrôpoles em números: crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrôpoles brasileiras 2001/2011”, organizado pelo pesquisador Juciano Martins Rodrigues. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/estudos/98/metro-poles-em-numeros.html>>. Acesso em 26 set. 2016.

e, com um aumento de 108,5%, atingiu a marca de 1,7 milhão, em 2011. Na metrópole mineira foram acrescentados, em média, a cada ano, 91.235 veículos.

Creio não ser de muita utilidade insistir na apresentação de exaustivos dados que indicam ser o meio urbano das nossas cidades incapaz de acompanhar as melhoras verificadas no mercado de trabalho e no poder de consumo da população, e ainda excluem parcela nada desprezível de seus moradores – de favelas, em domicílios não ligados à rede coletora de esgoto, e com densidade domiciliar média que ainda se encontra acima de 2,6 moradores por banheiro –, sem nenhum sinal claro de evolução, nos últimos anos – e também sem perspectivas de melhoras para os próximos.

Apesar de todos esses números, não se pode desconsiderar as mudanças que, nos últimos anos, emergiram no país. São transformações na dinâmica de crescimento econômico e na intervenção do Estado, promissoras em realizar a inflexão do padrão de desenvolvimento do país. Mas duas questões merecem nossa reflexão. A primeira diz respeito às limitações estruturais e políticas à manutenção dessa inflexão, diante das forças internas e externas que condicionam as possibilidades históricas da afirmação real do projeto de desenvolvimento nacional que rompa a nossa dependência com o capitalismo internacional, hoje dominado não apenas pelas forças do capital monopolista, mas também pelas novas condições da expansão do capitalismo mundial, crescentemente hegemônica pelas forças internacionais-liberalizantes das economias nacionais, cujo resultado é a diminuição da capacidade de internalização, no País, do poder de decisão e, portanto, das possibilidades de combinar, na política pública, os objetivos do crescimento econômico com a necessidade de dar continuidade à agenda reformista, entre elas, a reforma urbana.

A nova etapa da expansão capitalista baseada na mundialização financeira¹⁶ cria fortes pressões limitadoras para a reedição de projetos nacionais de desenvolvimento sustentável no tempo, abrindo espaços para ciclos curtos de crescimento atrelados às possibilidades de captura de conjunturas de aumento da demanda internacional por *commodities*, sejam as fornecidas pelo setor de agronegócios ou

¹⁶ Utilizamos a expressão formulada por Alain Chesnais (1998), por comodidade de comunicação das ideias desenvolvidas neste artigo. Mas estamos conscientes da pluralidade de vertentes de interpretação sobre a natureza dessa etapa do capitalismo.

pela indústria extrativa de recursos naturais. A outra questão diz respeito à emergência de experimentos liberais de políticas urbanas locais fundadas em estratégias orientadas por objetivos de inserção competitiva das cidades na hierarquia mundial, submetendo nossa dinâmica econômica aos efeitos nocivos das políticas das guerras entre os lugares.

4. CONCLUSÃO: entre a reforma urbana e a cidade como máquina de crescimento

A agenda reformista vem perdendo, pouco a pouco, a legitimidade, na sociedade brasileira, na medida em que surgem novas representações, imagens e narrativas sobre a cidade e seus problemas, organizando novos modelos de ação. No novo diagnóstico, os males urbanos são explicados como consequências da dissociação entre a cidade e a economia global, fruto da incapacidade dos governos em torná-las competitivas na atração do capital internacional. Como sustentação, ressurgem narrativas dualistas que descrevem a cidade sob a ameaça de perda da sua coesão social, tornando-se necessárias ações que criem a competitividade local.

As ações que anunciam a possibilidade de transformar o presente sombrio da cidade, diante da globalização, em futuro radioso, são enunciadas como se fossem abandonados os modelos clássicos do urbanismo, nos quais os problemas urbanos são tratados com ações públicas de regulação do mercado e de intervenção direta na construção dos equipamentos e na prestação dos serviços coletivos. Tal modalidade de ação torna-se inviável em razão, de um lado, da crise financeira dos governos locais e de suas repercussões institucionais, tornando-o incapaz de tomar decisões eficientes e rápidas. Por outro lado, o aproveitamento das oportunidades de investimentos, financiamentos e de empregos gerados pela nova economia global exigem a reorganização das antigas formas de organização, tomada de decisões e de intervenção do governo local em bases empresariais, de maneira a permitir-lhe empreender ações oportunistas e eficientes. Por outro lado, a criação de vantagens competitivas na cidade somente depende da capacidade dos governos em empreender a unificação das forças locais econômicas, sociais e políticas em torno de projetos, a ser alcançada pela parceria público-privada e pela construção e disseminação

do patriotismo urbano¹⁷. A cidade passa a ser concebida como ator capaz de recuperar o controle da historicidade local diante do movimento de mudanças globais, desde que governo, sociedade e mercado sejam unificados.

Por outro lado, a política urbana passa a estar a serviço da transformação da cidade em máquina de crescimento¹⁸ que alimenta o tradicional circuito da acumulação urbana, agora transformado na aliança das elites locais, com as elites nacionais e frações expressivas do grande empresariado. Essa mudança expressa a inserção das cidades brasileiras na frente urbana da expansão do atual ciclo de financeirização do capitalismo global¹⁹. Segundo Harvey (2005), o empresariamento urbano tem se materializado por quatro estratégias distintas. O primeiro caminho consiste na busca da inserção da cidade na Divisão Internacional do Trabalho, por meio de três possibilidades: a) exploração de recursos específicos (como é o caso do petróleo); b) aproveitamento de uma localização geoeconômica vantajosa, como são os

¹⁷ A noção de patriotismo urbano faz parte do vocabulário dos formuladores do novo diagnóstico da cidade e do modelo de ação subjacente. No trecho a seguir, dois autores definem a importância política do emprego dessa noção na construção das estratégias de unificação das forças locais para transformar as ameaças da globalização em oportunidades. “Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só é eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico” (BORJA; CASTELLS, 1997).

¹⁸ O conceito da cidade como máquina de crescimento propõe a compreensão da economia política que surgiu no final dos anos de 1970 nas cidades americanas, que, assoladas pela crise do neoliberalismo e a globalização, adotam estratégias de renovação urbana baseada na construção de coalisões entre as elites políticas e frações do empresariado das grandes firmas, em torno dos objetivos do crescimento econômico baseado nos investimentos públicos e privados em cidade em crise que, passando a gerar empregos e renda, produzem lucros privados e votos. Ver Logan, John R.; Molotch, Harvey L. *The city as a growth machine*. In: Fairstain, Susan and Campell, Scott. (Eds.) *Readings in urban theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1996. Ver também: Molotch, H. *The city as a growth machine: towards a political economy of place*. *American Journal of Sociology*, 82, 1976.

¹⁹ Como ilustração, podemos mencionar as novas orientações estratégicas: “Trabalhamos com três ‘megatendências’ em que estamos investindo. A primeira é a globalização. A segunda é passar de processos manuais para digitais e a terceira é o movimento do campo para os grandes centros urbanos. Hoje, 50% da população global mora em cidades e acreditamos que, nos próximos 25 anos, esse número chegará a ser de 70% a 75%. Essas tendências estarão centralmente em um milhão dos principais centros urbanos do mundo e de lá sairão 85% do crescimento e da riqueza. Então, nosso foco no futuro será muito mais nas 150 principais cidades ao redor do mundo, incluindo as grandes cidades do Brasil.”. Trecho da entrevista concedida por Francesco Vanni, chefe global do Citi Transaction Service (CTS), do Citibank, que comanda a área responsável pelas transações internacionais e pelos investimentos globais de médias e grandes empresas, operando diariamente U\$ 3 trilhões e tendo U\$ 12,8 trilhões em ativos sob custódia (*Folha de S. Paulo*, 9 de março de 2013).

casos das cidades californianas, que exploram seu acesso privilegiado ao vigor comercial da costa pacífica; c) criação de infraestruturas físicas e materiais com investimentos públicos e privados, de forma que transformam as cidades em territórios dinâmicos pela capacidade de exportação de bens e serviços. O segundo caminho de desenvolvimento orienta-se para a ocupação, por parte da metrópole, de posição vantajosa na divisão espacial do consumo. Para Harvey (2005), essa alternativa significa mais do que atrair o turismo e a renda pessoal de grupos sociais privilegiados, como os aposentados. Trata-se de políticas urbanas que tentam atrair o consumo de massa estimulado pela expansão do crédito bancário que ocorreu no mundo, não obstante as crises e as recessões econômicas. Há, nesse caso, busca de valorização de regiões urbanas degradadas, inovação cultural e melhoria física do ambiente construído. Busca-se a realização de grandes eventos, construindo-se centros de convenção, *shopping centers*, marinas, praças de alimentação, estádios esportivos etc. Essa política foca na renovação urbana que melhore a qualidade de vida oferecida pela cidade. Como diz Harvey (2005, p. 177): “Acima de tudo, a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver e ou visitar, para divertir-se e consumir”. É o exemplo de Baltimore. É o exemplo do Rio de Janeiro.

O terceiro caminho de desenvolvimento reporta-se à estratégia de captura das atividades de comando e controle referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento. Essa estratégia implica a provisão de infraestrutura específica e dispendiosa. Diz Harvey (2005, p. 177): “Numa rede mundial de comunicações, a eficiência e a centralidade são essenciais em setores onde requerem interações pessoais de tomadores de decisões importantes”. Para tanto, são necessários investimentos importantes em transportes e comunicações (aeroportos e teleportos, por exemplo) e na oferta de espaço adequado de trabalho, equipado com ligações internas e externas necessárias para minimizar os tempos e os custos de transações.

Trata-se de estratégia orientada pela construção da imagem de uma cidade informacional e de exportação de serviços (financeiros, informacionais, produção de conhecimento). O quarto modelo de desenvolvimento volta-se para a estratégia de captura de superávits fiscais distribuídos por governos centrais ou regionais. São exemplos: os gastos militares e com a Defesa, que impulsionaram a dinamização

urbana da aglomeração de San Diego-Long Beach. A chegada desses recursos está associada à dinamização do mercado de trabalho com o crescimento do segmento de alta qualificação.

Para Harvey (2005), essas quatro estratégias não se excluem necessariamente. Entretanto, vale a pena mencionar sua visão política de que a combinação entre elas depende fortemente dos seguintes fatores: a) da natureza das coalizões que formam em cada cidade; b) dos tipos de recursos específicos existentes em cada cidade, isto é, dos recursos naturais, humanos, locacionais, com os quais a coalizão pode trabalhar; das possibilidades de relações de sinergias entre essas quatro estratégias. Harvey (2005) cita o exemplo do desenvolvimento da megalópole de San Diego-Long Beach-Orange County, em razão dos efeitos interativos entre os altos repasses governamentais para as indústrias de Defesa e o crescimento acelerado de atividades de comando e controle, que, além disso, estimularam as atividades de consumo que fizeram renascer determinados tipos de manufaturas.

Cabe assinalar, no entanto, que, para Harvey (2005, p. 179), todos esses modelos de desenvolvimento metropolitano são limitados para assegurar o desenvolvimento sustentável no tempo às metrópoles, na medida em que fundadas nos objetivos de aumentar a competitividade interurbana, cedo ou tarde acabam por gerar como efeito agregado o aumento do “poder coercitivo externo” do capital, do qual resulta o desenvolvimento desigual do capitalismo. Com efeito, a difusão pelo mundo do “empresariamento” como modelo de governança urbana decorre desse ambiente econômico que cria uma força coercitiva de competição entre várias escalas de organização política de uma nação. Ao mesmo tempo, assinala que essas políticas, atuando em um ambiente de forte instabilidade e volatilidade econômica, acabam por estimular investimentos altamente especulativos. Tudo isto leva a uma dinâmica de desenvolvimento urbano marcada por espirais ascendentes e descendentes.

A difusão desses modelos de política urbana desloca e deslegitima a agenda da reforma urbana, na medida em que sua adoção implica deixar de tratar a cidade como bem coletivo a ser assegurado por políticas de regulação pública de uso e ocupação do solo e pela provisão também pública que universaliza o acesso ao bem-estar urbano. A noção de qualidade de vida, por exemplo, passa a ser concebida como atributo gerador da atração da cidade como ambiente e objeto de negócios. Por esse motivo, a natureza do que se entende de qualidade

de vida e a escolha dos espaços a serem privilegiados para os investimentos estão subordinados à estratégia de inserção competitiva da cidade. A regulação pública pressuposta na agenda da reforma urbana – por exemplo, do uso e da ocupação do solo urbano – também passa a ser subordinada aos objetivos de criação da cidade como atrativo ambiente de negócio.

O aspecto mais paradoxal do atual estado da agenda da reforma urbana é o fato de esses experimentos liberais de políticas urbanas serem viabilizados por incentivos das políticas de governo federal que expressam intenções neodesenvolvimentistas e de ampliação da proteção social. As raízes desse paradoxo estão no papel que novamente a cidade passa a representar na manutenção do bloco de poder, por meio da reciclagem da sagrada aliança.

É possível combinar as duas estratégias, ou seja, empreender economicamente a cidade e, ao mesmo tempo, assegurar os princípios e objetivos da reforma urbana? Ou, formulando em termos mais rigorosos, é possível que o empreendedorismo urbano seja mais que uma correia de transmissão da lógica do desenvolvimento desigual do capital e refém absoluta do poder coercitivo da concorrência interurbana imposta por sua hipermobilidade no espaço? É possível estabelecer um padrão de governança empreendedora que não abra mão do compromisso keynesiano e do Estado de Bem-estar Social? Responder a essa pergunta tem especial relevância para o caso brasileiro, dado o tamanho dos passivos sociais, habitacionais, de bem-estar coletivo e ambiental existentes que marcam nossas cidades. Harvey (2005) responde positivamente²⁰ a essas duas perguntas afirmando que, para tanto, é necessário que a estratégia empreendedora da cidade tenha por base política a construção da coalizão de interesses

²⁰ Diz Harvey (2005, p. 187): “O problema é arquitetar uma estratégia geopolítica de união interurbana, que mitigue a concorrência interurbana e mude os horizontes políticos da localidade, criando um desafio mais generalizável em relação ao desenvolvimento capitalista desigual. Os movimentos da classe trabalhadora, por exemplo, demonstram historicamente a capacidade de controlar as políticas do lugar, mas sempre permaneceram vulneráveis à disciplina das relações espaciais. [...] O controle mais poderoso sobre o espaço (tanto militar quanto economicamente) é exercido por uma burguesia cada vez mais internacionalizada. Sob tais condições, nesses últimos anos, a trajetória adotada por meio da ascensão do empreendedorismo urbano serve para sustentar e aprofundar as relações capitalistas de desenvolvimento geográfico desigual, afetando o curso do desenvolvimento capitalista de maneira intrigante. No entanto, a perspectiva crítica sobre o empreendedorismo urbano não revela apenas seus impactos negativos, mas também sua potencialidade para transformar uma prática corporativa urbana progressista, dotada de um forte sentido geopolítico de como construir alianças e ligações pelo espaço, de modo a mitigar, quando não desafiar, a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista, para dominar a geografia histórica da vida social”.

e forças que transformem a cidade em “corporação coletiva”. Ou seja, é possível desenhar uma estratégia fundada na possível política urbana local empreendedora dotada de autonomia relativa em relação aos interesses e às forças organizadas exclusivamente na transformação da cidade como máquina de crescimento.

No atual quadro político-institucional brasileiro, não é impensável a construção de um pacto político progressista em torno da reforma urbana no qual o Estado nacional possa atuar de maneira *reescalonada*²¹ no plano local, de maneira a assegurar e incentivar que o atual interesse do capitalismo urbano global resulte em projetos de desenvolvimento das cidades que diminuam a fragilidade das forças locais ao poder coercitivo do capital e combine os objetivos de crescimento econômico com os compromissos de bem-estar coletivo expressos na agenda da reforma urbana.

A questão torna-se, então, iminentemente política, e altamente dependente do que está agora acontecendo nas cidades brasileiras. Ou seja, a transformação da cidade em uma corporação coletiva depende fortemente da capacidade da sociedade em levar adiante e aprofundar o protagonismo das classes populares que deu nascimento ao projeto de reforma urbana. Como obstáculo, encontram-se os efeitos políticos e ideológicos de alguns dos experimentos liberais em curso nas cidades brasileiras, que pretendem reeditar velhos mitos integradores que dificultaram a politização da questão urbana ao longo da nossa história e que procuramos resgatar neste artigo.

Não é por acaso que, no debate público sobre as manifestações da “crise urbana” da sociedade brasileira, encontramos um novo vocabulário no qual é frequente o uso de termos como “miseráveis”, “pobres” etc., para nomear aqueles que antes eram identificados e reconhecidos como os novos sujeitos “trabalhadores”, “movimentos populares” etc., a serem incorporados no contrato social da cidadania. As manifestações da sua existência, seja na forma do crescimento das favelas, dos ambulantes nos centros urbanos, das invasões de terrenos por “sem-teto”, ou nas revoltas dos moradores de favelas contra o arbítrio, são designadas como expressões da desordem social, fazendo lembrar as narrativas com as quais se discutia a questão social na primeira república.

²¹ Termo traduzido por neologismo da expressão inglesa *rescaling* usada por vários autores que vêm analisando as mudanças das relações entre Estado e Território enquanto organização e modelos de intervenção em razão dos impactos da globalização econômica e financeira sobre os Estados nacionais. Ver, por exemplo, Brenner (2004).

A diferença é que, agora, a integração negadora das diferenças e do conflito é justificada não mais pelas necessidades das tarefas históricas para a construção da Nação, do Estado ou do Progresso, mas em razão dos imperativos da racionalidade instrumental do mercado. O léxico das novas representações, imagens e narrativas da cidade brasileira e seus problemas, bem como dos modelos de urbanismo praticados anunciam o ingresso do Brasil em nova época, na qual os dramas intelectuais e políticos de fazer coincidir a cidade com os ideais republicanos, de promover o ingresso dos trabalhadores na gestão da cidade, são substituídos pelo pragmatismo da busca de fazer coincidir a cidade com o mercado global. A discussão da cidadania sai do campo dos direitos políticos e sociais e é incorporada ao dos direitos civis inerentes à regulação dos contratos entre consumidores e a cidade-mercado. As necessidades daqueles que não se constituem em demanda solvente são agora consideradas como objeto das políticas de assistência social, na condição, porém, de aceitarem as ordens social, política e simbólica do patriotismo urbano. Senão, estarão fora da ordem urbana.

Separa-se cidade e cidadania, pelo menos no sentido *rousseauniano* do contrato social. Será que caminhamos na direção de construir não mais a República, mas a cidade-pátria romana com a sua identidade de patriotismo-civismo e sua dualidade democracia-exclusão? Os recentes ciclos de revoltas populares, iniciadas em junho de 2013, serão capazes de manter a politização da questão urbana e constituírem-se em base de projeto de reforma urbana alternativo à utilização da cidade como máquina de acumulação de negócios econômicos e políticos?

Capítulo 2

A METRÓPOLE LIBERAL-PERIFÉRICA E A ORDEM URBANA

Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade linguística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação (FURTADO, 1992, p. 35).

Introdução

A preocupação de construir o conceito de ordem urbana tem como ponto de partida referências clássicas da sociologia urbana sobre a incontornável necessidade teórica de pensar cidade a partir da relação entre sociedade e espaço. Com efeito, desde os trabalhos seminais de Manuel Castells (1972) a compreensão do fenômeno urbano somente torna-se possível entendendo a cidade como projeção da sociedade. Ou seja, a relação entre a cidade e a sociedade como fatos sócio-históricos e morfológicos.

Esse ponto de partida é o único que permite superar o empirismo da descrição da cidade como um objeto geográfico ou demográfico singulares, tarefa fundamental especialmente em um projeto de pesquisa orientado por preocupações comparativas sobre as mudanças socioespaciais como o desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles. Coloca também a necessidade de ultrapassarmos a atual tendência presente

na literatura contemporânea de tratar o fenômeno urbano de maneira isolada, contido em si mesmo e sem considerá-lo como integrante da ordem social mais geral, simultaneamente como causa e consequência.

Para os países em que a urbanização dependente tal concepção teórica é ainda mais relevante em razão da forte associação entre urbanização e a constituição da ordem social decorrente da industrialização. Como já postulado por Aníbal Quijano¹, a urbanização ocorrida no continente latino-americano em suas várias dimensões resulta dos efeitos internos das relações estruturais de interdependência com a economia global combinada às dinâmicas históricas internas de cada país. Tais reflexões nos deixam algumas lições importantes como orientações metodológicas para a nossa reflexão sobre a constituição da ordem urbana na sociedade brasileira. São elas:

¹ Vale a pena a longa transcrição abaixo do texto de Aníbal Quijano (1978, pp. 11-12): “O processo atual de urbanização na América Latina consiste na expansão e modificação dos setores urbanos já existentes na sociedade em consequência das quais as relações urbano-rurais dentro dela tendem a se alterar, consolidando e estimulando mudanças correspondentes nos próprios setores rurais”. Essas tendências não se produzem somente na ordem ecológico-demográfica, mas em cada uma das várias ordens institucionais em que a estrutura social da sociedade pode ser analisada, isto é, econômica, ecológica-demográfica, social, cultural e política. Em síntese, trata-se de um fenômeno multidimensional que é uma das expressões máximas do processo social geral de mudança das nossas sociedades.

As diversas ordens institucionais básicas, discerníveis analiticamente na sociedade, mantêm estreita relação de interdependência entre si e com a sociedade global, mas, ao mesmo tempo, conservam uma relativa autonomia de existência e mudança. Quer dizer, os processos de mudança que afetam a estrutura total da sociedade e que, portanto, atravessam cada uma das suas ordens institucionais, podem realizar-se em níveis distintos e com características próprias em cada ordem, dependendo do modo e das circunstâncias concretas em que se efetua a necessária interdependência entre as ordens e entre estas e a sociedade global.

Sob esse ponto de vista, faz sentido afirmar que o processo geral de urbanização da sociedade na América Latina tem necessariamente que ser estudado como um processo conjunto que, como tal, é condicionado pela situação histórica da sociedade global de cada país e no conjunto destes na região, mas recortado em dimensões específicas cujas articulações mútuas devem ser estabelecidas sistematicamente ao mesmo tempo em que devem os seus desníveis e características próprias.

Dito de outro modo, se o que se busca não é estudar somente alguma de suas manifestações mais concretas, mas também como e por que ocorre o processo conjunto [de urbanização] e qual o seu significado no processo geral de mudança das nossas sociedades, ele não pode ser reduzido a nenhuma das suas dimensões em separado, nem tampouco a fenômenos que se desenvolvem dentro do setor estritamente urbano, desmembrado das suas relações de interdependência com o rural. Enfim, o conjunto não pode ser entendido fora do marco histórico que condiciona a situação da sociedade global.

Quanto a todos este assunto, a investigação da urbanização da sociedade na América Latina, em geral, ainda tropeça em duas dificuldades importantes. De um lado, ainda que se reconheça o caráter multidimensional do processo, não está clara a maneira como se articulam as várias dimensões possíveis entre si e com a sociedade global, e a dificuldade costuma fazer com que se privilegie a dimensão ecológico-demográfica, sem dúvida porque é a presença mais positiva. De outro lado, investiga-se o fenômeno como se ocorresse em sociedades isoladas ou autônomas, apesar das sociedades latino-americanas serem constitutivamente dependentes e, conseqüentemente, sua legalidade histórica ser dependente. “Ou, em outras palavras, a racionalidade dos seus processos históricos de mudança não pode ser estabelecida à margem da dependência”.

- a) Não se pode tratar a urbanização somente em um dos seus aspectos. É necessário pensá-la como fenômeno multidimensional. Quais são: ordem ecológico-demográfica e as ordens institucionais: econômica, social, cultural e política. Portanto, não é possível pensar a urbanização dissociada da sociedade nacional e suas características.
- b) Cada dimensão da urbanização – ou ordens, na linguagem de Quijano (1978) – mantém uma relação de interdependência com as outras e com a totalidade da sociedade global e com a sociedade nacional. Mas, cada ordem não é um simples epifenômeno da sociedade global. Há uma relativa autonomia de cada ordem. Isto quer dizer que as mudanças globais da sociedade nacional se realizam de maneira distinta e com características em cada ordem, em função das relações de interdependência entre as ordens e das relações entre estas e a sociedade nacional.
- c) A compreensão da urbanização é somente possível se considerarmos que estamos tratando de sociedades dependentes. O que quer dizer que são sociedades cujas características e legalidade somente podem ser compreendidas perfeitamente se as considerarmos como resultantes de relações de interdependência com outras sociedades.
- d) Finalmente, a urbanização na América Latina como várias dimensões das sociedades formadas no continente deve ser pensada como um fenômeno estrutural-histórico, o que quer dizer a existência de determinações estruturais ou sistêmicas próprias das leis gerais do desenvolvimento do capitalismo, mas há expressões históricas concretas que precisam ser pensadas na mesma dimensão e escala que a dimensão sistêmica ou estrutural.

Essas considerações explicam as razões teórico-metodológicas do nosso esforço de construção do conceito de ordem urbana para utilizá-lo como instrumento de análise empírica das características e dinâmicas do que estamos denominando de metrópole liberal-periférica. Trata-se de, em um primeiro momento, buscar compreender as raízes da metropolização nas condições históricas e estruturais que presidiram a nossa constituição enquanto semiperiferia da expansão do moderno sistema capitalista. Tal reflexão se inscreve no tradicional

debate sobre as particularidades do capitalismo na América-Latina, instituído a partir da difusão do chamado pensamento *cepalino* formulado por Raul Prebisch, em conexão com as teorias da dependência e do imperialismo². Em segundo momento, procuramos apresentar as características morfológicas e dinâmicas pelas quais a ordem urbana da metrópole liberal-periférica pode ser apreendida.

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS-ESTRUTURAIS DO CAPITALISMO BRASILEIRO

O nosso ponto de partida é a leitura histórico-institucional da formação e expansão do capitalismo como economia-mundo e sistema interestatal, formulada por G. Arrighi (1995), F. Braudel (1979) e Charles Tilly (1996). A economia-mundo vem se expandindo a partir da Europa desde o século XV sob dois movimentos históricos: a construção da ordem interestatal, dando nascimento aos Estados Territoriais e depois aos Estados Nacionais e à construção da ordem industrial.

O mundo capitalista foi constituído por uma ordem gerada pela aliança entre os donos do poder e os donos do dinheiro. Essa aliança fez nascer um capitalismo globalizado desde seu início e que se desenvolve tendo como força a dinâmica do sistema de competição interestatal. Tal dinâmica criou uma geografia mundial baseada na constituição de sucessivos núcleos, semiperiferias e periferias.

A formação do Estado Nacional e a constituição da ordem industrial nos países do centro economia-mundo capitalista desencadearam um duplo movimento histórico, responsável pela Grande Transformação do capitalismo entre os séculos XIX e XX. Esse movimento histórico para K. Polanyi (1980) apresenta dois princípios organizadores da sociedade liberal, cada um deles determinando os seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios. Um foi o liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulado, que dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *laissez-faire* e o livre-comércio como seus métodos. O outro foi o princípio

² Contemporaneamente, a concepção histórica-estrutural é atualizada pelas formulações teóricas produzidas nos países europeus em torno da discussão do conceito de capitalismo variegado. Sobre esse debate, ver Peck, J.; Theodore, N. "Variegated Capitalism". *Progress in Human Geography*, 31(6), pp. 731-772, 2007; e Souza (2013).

de proteção social cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da própria organização produtiva nacional, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação desarticuladora do mercado sobre a sociedade – principalmente as classes trabalhadoras e fundiárias – que utilizavam a legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos de contrarreação.

No coração da economia-mundo esses dois movimentos se traduziram no internacionalismo transformado em nacionalismo-liberal associado ao imperialismo. O Estado passa a atuar na proteção dos seus mercados nacionais. Como disse Polanyi (1980, p. 198): “Na verdade, o novo nacionalismo foi o corolário do novo internacionalismo”. O segundo movimento materializou-se de constituição nas instituições de regulação das relações capital e trabalho, de proteção social e de garantia de direitos sociais que a literatura denominou de *social welfare*.

Para José Luís Fiori (1999), esses dois princípios enunciados por Polanyi (1980) seriam universais na medida em que expressam duas contradições essenciais ou materiais do capitalismo: contradição entre capital e trabalho e a entre globalidade dos seus fluxos econômicos e a territorialidade da gestão política. No entanto, na escala da economia-mundo o desenvolvimento desses dois movimentos históricos é desigual porque obedece ao (i) desenvolvimento territorial desigual do próprio capitalismo e (ii) é impulsionado pela competição e hierarquização do poder dos Estados nacionais. É exatamente isso que nos interessa sublinhar: apesar de sua universalidade, esses dois princípios atuam de forma diferente fora do núcleo original (norte-europeu) do sistema. Entretanto, para poder introduzir essa dimensão histórico-territorial é necessário esclarecer, conceitualmente, algumas distinções presentes no pensamento de Polanyi.

Em primeiro lugar, o princípio da autoproteção promoveu a regulação das relações sociais internas de cada país, resultando em uma politização das relações de classe, forçando uma lenta democratização dos sistemas políticos europeus. Em segundo lugar, a proteção social também se manifestou sob a forma de uma autoproteção nacional através da regulação estatal das relações econômicas externas de cada país, através de uma política do tipo neomercantilista. Mas esse segundo princípio somente se realizou no núcleo da economia-mundo, envolvendo os países centrais e seus sócios próximos. Esses países

impõem uma proteção nacional e, ao mesmo tempo, no plano internacional o livre cambismo e as políticas liberal-internacionalizantes. Fazendo essa diferenciação, Fiori constata que os dois movimentos do desenvolvimento do capitalismo se realizaram de formas distintas no núcleo e na semiperiferia.

Enquanto periferia dessa economia-mundo, o Brasil teve como particularidade histórica o fato de ter um Estado territorial independente desde o início do século XIX, mas tal fato não desencadeou o movimento de autoproteção na sua dupla dimensão: a nacional e a social. Frente ao sistema interestatal conformado globalmente, o Estado não se colocou em confrontação com o movimento liberal-expansionista. Tampouco, ocorreu no continente latino-americano um expansionismo regional, como aconteceu em outras periferias constituídas pela economia-mundo e pelo sistema interestatal. Por exemplo, no Sudeste Asiático com a conformação do Estado japonês. O fato é que no continente latino-americano “os estados nacionais não participam da competição interestatal como tampouco sua competição regional ocupa lugar de destaque na multiplicação das riquezas nacionais” (FIORI, 1999, p. 175). Nesse ponto, Fiori lembra os ensinamentos de Charles Tilly (1996) que, confrontando os processos de formação dos Estados na Europa, América Latina e na Ásia, observa que eles “diferem grandemente no que diz respeito tanto à organização interna quanto à posição dentro do sistema universal de estado [... e] ao estender-se ao mundo não europeu, o sistema de estados não continuou simplesmente o mesmo” (p. 278).

As elites brasileiras foram cosmopolitas e liberais-internacionalizantes, salvo nos períodos de 1930-1955 e na década de 1970 quando, citando novamente Fiori (2001):

Pode-se dizer que houve convergência entre os movimentos de autoproteção nacional e de regulação das relações sociais. Por isso o projeto de construção nacional ficou sempre inconcluso e o nacionalismo foi, sobretudo, uma ideologia de intelectuais, militares, burocratas e de um pequeno segmento empresarial, enquanto a ação do princípio de proteção social foi extremamente lenta e não seguiu a trajetória das revoluções democráticas e socialistas europeias, nem das modernizações autoritárias e pelo alto, ficando próxima da evolução secular dos Estados Unidos, com quem nossas elites já haviam partilhado – em sua Inconfidência Mineira – o sonho da criação de uma república escravocrata (pp. 72-73).

Portanto, o período em que se configuram os traços mais nítidos do chamado *modelo desenvolvimentista* se caracteriza pela situação histórica excepcional na qual se suspendeu parcialmente o poder liberal-internacionalizante presente na formação da sociedade brasileira como força de organização da economia e do Estado. Surge um projeto nacionalista autoritário, fundado em ações de proteção da economia nacional traduzido por uma política de substituição de importação, mas que não rompeu com a nossa condição de capitalismo associado à expansão da economia-mundo, e na regulação das relações sociais (planejamento governamental), mas que deixou amplas zonas da sociedade organizadas pelas forças do mercado e de instituição criadas pela própria sociedade.

Na viabilização política desse modelo de expansão capitalista, as forças modernizadoras acabaram por se acomodar em um pacto conservador com os históricos interesses mercantis e liberais constituídos no Brasil desde sua inserção como periferia na expansão do capitalismo.

Creio que essa leitura histórico-institucional do desenvolvimento do capitalismo no Brasil aqui esboçada, nos permite, de um lado, melhor qualificar o período correspondente ao modelo de substituição de importação, quando ocorreu o processo de metropolização. Por outro lado, nos ajuda a encontrar marcos teórico e analítico para interpretar o período atual à luz da hipótese do neoliberalismo periférico. Com efeito, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil teria constituído um modo de reprodução social apenas parcialmente organizado sob a lógica da mercantilização. Nesse modo de reprodução social sempre estiveram presentes outras instituições (reciprocidade, administração doméstica e redistribuição, mencionadas por Polanyi). Não se trata de voltar às teses dualistas, mas de pensar na ótica das contribuições da sociologia brasileira que desde Florestan Fernandes mostraram como o moderno capitalista se institui reproduzindo o tradicional-arcaico. Ou seja, as formas de reprodução organizadas com base em outras instituições sociais além do mercado autorregulado foram funcionais à constituição e ampliação do padrão de acumulação de capital que aqui se instala com a industrialização. Tais formas de reprodução social se constituíram como respostas coletivas às condições segundo às quais o trabalho foi transformado em mercadoria no capitalismo brasileiro. Ou seja, pela massiva e abrupta transferência dos camponeses e trabalhadores rurais para a cidade para constituir o

vasto exército industrial de reserva nas metrópoles – essencialmente, São Paulo e Rio de Janeiro – onde se desenvolve uma extensa e espessa camada de *vida material*, usando a expressão de Braudel³, na qual uma parte importante da sociedade se reproduzia através de formas de produção, circulação e consumo apenas parcialmente penetradas pelo mercado autorregulado.

A compreensão da extensão e espessura da camada da *vida material* criada pelo capitalismo, assim como o seu papel na expansão desse capitalismo, deve levar em consideração as determinações históricas que guiaram e condicionaram esse processo. Devemos destacar aqui, seguindo as pegadas de alguns autores brasileiros (BRANDÃO, 2007), a dimensão territorial do país e um processo de ocupação econômica que desde a colônia foi marcado por forças dispersivas e foram as bases históricas das quais emergiram uma dinâmica de desenvolvimento heterogêneo das relações capitalistas e, simultaneamente, de tendências à homogeneização

³ Braudel (1979) concebeu o capitalismo como a camada superior de uma estrutura organizada em três patamares, onde “como todas as hierarquias, as [camadas] superiores não poderiam existir sem os estágios inferiores de que dependem. (...) A camada inferior seria uma economia extremamente elementar e basicamente autossuficiente”. Braudel denominou essa camada de *vida material* que, segundo ele, seria “a camada da não-economia, o solo em que o capitalismo crava suas raízes, mas no qual nunca consegue realmente penetrar”. A nossa apropriação dessa concepção de Braudel nos permite pensar como a nova rodada de expansão das forças liberalizantes-internacionais busca, neste momento, incorporar a vida material à órbita do mercado, portanto, à acumulação do capital.

Para compreensão da importância do pensamento de Braudel na conformação das várias vertentes da compreensão do desenvolvimento do capitalismo como a moderna economia-mundo originada no século XVI, é interessante registrar os impactos metodológicos da sua obra fundada na ideia de uma história total. A leitura realizada por vários autores, a começar por Wallerstein e Guder Frank, a compreensão do capitalismo deveria superar visões abstratas construídas por liberais e marxistas do capitalismo como um modelo teórico. Isso implicava em uma nova atitude metodológica caracterizada por:

- a) uma injeção de história na economia contra a abstração dos modelos;
- b) adoção de uma concepção ampliada do espaço-tempo;
- c) a compreensão das diferenças entre o capitalismo como modo de produção e apropriação da riqueza fundada na associação do poder do dinheiro com o poder político;
- d) portanto, o capitalismo se caracteriza por ser organizado como uma lógica antimercado no sentido da concorrência como base das relações de troca;
- e) as raízes do capitalismo vão além da economia e da política, o que se expressa na mobilização de várias dimensões da ordem institucional – cultural, religiosa, social – atuando como base de sustentação e legitimação da hierarquia de poder econômico e político que funda a lógica dos monopólios;
- f) por sua vez, o poder de monopólio do capitalismo está organizado como um poder de escolha dos capitalistas, que o exercita como poder de criar antimercados e dele se beneficiar.

Vale a pena ainda comentar que essa visão desfaz o fundamento abstrato-teleológico da concepção de Marx do desenvolvimento por etapas do capitalismo, saindo da fase do capitalismo mercantil, passando para a pequena produção e produção capitalista, este alcançado quando o capital passa a controlar integralmente o trabalho. Seria de grande utilidade pensar essa hipótese à luz do conceito de “acumulação por espoliação” formulado por David Harvey.

que não dissolveram de imediato a heterogeneidade estrutural econômica, social e regional-urbana⁴.

Quais as consequências para a formação da ordem urbana da metrópole liberal-periférica?

2. A ORDEM URBANA COMO FRONTEIRA

A industrialização no Brasil conheceu duas fases. A primeira entre 1900 e 1930 marcada pela produção interna de bens de consumo não duráveis e impulsionada pela substituição das importações nos cíclicos momentos de crise da balança de pagamentos do país. Cria-se o núcleo de um proletariado urbano constituído, essencialmente, pelos imigrantes internacionais, assim como surge no campo o trabalho semiassalariado. Como já mostrado pelos clássicos trabalhos de Paul Singer (SINGER, 1975), a partir de 1930 a imigração estrangeira diminui por várias razões⁵.

A segunda fase da industrialização ocorreu após 1930, quando paulatinamente vai se constituindo um processo local de produção de bens duráveis. Para tanto foi necessário a mobilização da força de trabalho dispersa no território e inserida em setores de subsistência e nos espaços da agricultura controlados pelas oligarquias regionais. Tal mobilização irá ocorrer de maneira acelerada e intensa, via a migração interna e a concentração de um vasto exército industrial nas duas grandes cidades existentes: Rio de Janeiro e São Paulo. Para Paul Singer (1975), em 1970 os fluxos migratórios atingiram 30 milhões de pessoas, em uma população que era de 93 milhões. Portanto, a urbanização acelerada foi o mecanismo central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços fundamentais no capitalismo industrial brasileiro⁶.

⁴ Essa ideia toma como base a análise de Cano (2002).

⁵ “De 1930 em diante, a imigração estrangeira, por razões tanto externas como internas, perdeu quase toda importância. O número de imigrantes chegados ao Brasil era de 622 397 entre 1900 e 1909, atingindo seu montante máximo entre 1910 e 1919: 815 463. Na década seguinte (1920-1929) o total se manteve próximo desse nível: 788 170. Porém, daí em diante o número de imigrantes cai drasticamente: 338 768 entre 1930 e 1939, e 114 405 entre 1940 e 1949” (SINGER, 1975, p. 122).

⁶ “É claro que a mobilização do exército industrial de reserva, constituído pelas massas rurais submergidas numa economia de subsistência não se deu exclusivamente mediante a urbanização, porém esta foi sua forma predominante. O desenvolvimento capitalista da economia brasileira foi profundamente marcado por esta ampla mobilização do exército industrial de reserva, que deu lugar a um abundante suprimento de força de trabalho pouco qualificada, mas dócil e de aspirações modestas. Formou-se desta maneira um importante diferencial entre

Creio que este processo configura a urbanização como mecanismo central de mercantilização da força de trabalho, na medida em que se as massas rurais já estavam despossuídas no campo era necessário concentrá-las no espaço onde o capital já estava se concentrando. Portanto, a acumulação primitiva entendida como o processo pelo qual o trabalho se converte em mercadoria esteve associada à constituição com uma série de transformações sociais e institucionais da sociedade brasileira⁷.

Mas, é necessário também considerar como integrantes do processo de mobilização da força de trabalho a dinâmica de organização do território metropolitano. Sem dúvida, na medida em que o efeito mais direto dessa mobilização foi a constituição de um vasto exército industrial de reserva, foi necessário acomodar na constituição da ordem urbana das metrópoles brasileiras lógicas de mercantilização com lógicas não mercantis no acesso ao espaço urbano, sem o que a urbanização não poderia ter-se constituído como mecanismo de viabilização da acumulação primitiva.

Esse seria o fundamento histórico para a compreensão do crescimento urbano que se organiza à semelhança da lógica da expansão das fronteiras das relações capitalistas. A intensidade e velocidade do processo de mobilização da força de trabalho via migração das massas rurais gerou um conflito potencial na sociedade brasileira, na medida em que o assentamento da população de 30 milhões de despossuídos na metrópole não foi acompanhado de políticas de provisão estatal de moradia acompanhadas de políticas de regulação do uso e ocupação do solo urbano, como ocorreu nos países europeus. Era necessária que a dinâmica de organização do território na metrópole acomodasse a

custo da mão-de-obra qualificada e não qualificada, limitado apenas pela legislação do trabalho, principalmente pelo salário mínimo. Isso explica o baixo grau de mecanização das atividades agrícolas e de construção civil e o relativo obsolescência tecnológica dos ramos industriais mais antigos, como têxtil e o de confecções de vestuário. A persistência de numerosas pequenas empresas artesanais e semi-artesanais e do grande volume de força de trabalho em serviços domésticos também se explica pelo baixo custo da mão-de-obra” (SINGER, 1975, pp. 122-123).

⁷ “A mobilização deste exército se fez paulatinamente, entre 1930 e 1945, a partir da abolição da autonomia dos estados, que serviu tanto para unificar o mercado interno como para derrubar as oligarquias locais, cujo poder sobre a população rural foi assim consideravelmente enfraquecido. A construção de uma rede de rodovias, que passou a interligar as principais regiões do país, facilitou as comunicações e estimulou enormemente as migrações internas. Finalmente, é preciso acrescentar que, a partir dessa época, a sistemática queda da mortalidade, que se iniciou nas cidades maiores mas atingiu rapidamente o interior, acelerou sobremaneira o crescimento da população e, portanto, do exército industrial de reserva. O aumento da população rural em áreas já densamente povoadas (na Zona da Mata e no Agreste Nordestino e nas zonas de colonização do Sul, por exemplo) ocasionou pressão sobre a terra, agravando a dicotomia latifúndio-minifúndio e provocando fortes correntes migratórias para zonas agrícolas pioneiras e para as cidades” (SINGER, 1975, p. 122).

lógica da mercantilização do solo com a *lógica do assentamento*. É por essa razão que podemos explicar a aparente contradição do capitalismo industrial brasileiro concentrar a propriedade privada da terra no campo e difundir-la na cidade através de mecanismos que combinaram preços e reciprocidade/redistribuição materializados pelos laços sociais⁸. Em suma, a mobilização da força de trabalho via urbanização implicou na constituição do território da metrópole apenas parcialmente mercantilizado, constituindo um capitalismo urbano funcionando como fronteira da expansão das relações capitalistas.

Com efeito, a dinâmica de ocupação do território metropolitano parece reproduzir na cidade o *papel de fronteira*, assim como, segundo as análises de J. Fiori (1995), M. C. Tavares (1999) e W. Cano (2002), o campo exerceu na gestão da conflitualidade social do capitalismo industrial periférico que se constituiu no Brasil, cuja marca mais importante é a frágil capacidade do Estado em constituir a Nação. Fragilidade que se traduz na importância do seu papel de garantidor das condições da circulação do capital em detrimento do de homogeneizador da sociedade. Como consequência, o capitalismo industrial se constituiu no Brasil com reiterada utilização da ordem autoritária e do território como mecanismos de gestão da conflitualidade social. Vale à pena nessa reflexão considerar a seguinte descrição de Maria da Conceição Tavares (1999, p. 457) sobre os fundamentos territoriais e demográficos da aliança conservadora que presidiu o desenvolvimento do capitalismo brasileiro:

O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto ao apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espalharam pelo vasto território brasileiro [...]. Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfretamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesas sistemática.

⁸ A literatura sobre a migração mostrou em diversas pesquisas o papel desses laços no processo migratório. Singer (1975, p. 55) assinala a importância de considerar esse fato afirmando: “A adaptação do migrante recém-chegado ao meio social se dá frequentemente mediante mecanismos de ajuda mútua e de solidariedade de migrantes mais antigos”.

O mecanismo de expansão das fronteiras das relações capitalistas teve importante papel de amortecedor de conflitos sociais no capitalismo industrial brasileiro. E não foram apenas as fronteiras abertas no Paraná (1940-1950), no Maranhão (1950-1960), no Centro-Oeste (1960-1980) e no Norte do país (1970-1990). Também implicou na utilização do território urbano como amortizador do conflito social de um capitalismo que promoveu massivamente a transferência para a cidade da população rural, conformando um gigantesco exército industrial de reserva, o que somente foi possível em função da utilização da cidade como fronteira aberta à ocupação pelo trabalhador.

A industrialização via acumulação primitiva gerou metrópoles como extensos *assentamentos populacionais*, onde imperou durante muito tempo a precariedade de serviços e de infraestrutura, a ilegalidade e irregularidade da propriedade da terra.

A reprodução na metrópole, a lógica da fronteira, o desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro constituem uma ordem urbana que expressa um regime de bem-estar social dual fundado na combinação das livres forças de mercado e na mobilização das estruturas familiar-comunitárias. Com efeito, na condição de capitalismo periférico ocorreu um processo inacabado de mercantilização da força de trabalho, ao mesmo tempo em que as forças desencadeadas pelo capital desruralizaram o país, criando uma vasta massa urbana marginal constituída por segmentos de trabalhadores assalariados de maneira precária, contas-próprias, trabalhadores sem remuneração e desempregados ou mesmo alijados das relações mercantis. Essa particularidade do nosso capitalismo fez com que a reprodução social nunca se colocasse como custo da acumulação do capital. Consequentemente, a reprodução social esteve historicamente fundada na combinação entre mercado-família/comunidade. Como consequência, foi transferida às famílias e às comunidades a função de gestão dos riscos da reprodução social.

Em resumo, apesar da industrialização e da urbanização, se realizou pela constituição de um regime de bem-estar social que na tipologia proposta por Esping-Andersen (1995; 2000) pode ser identificado como próximo à variante “familístico-mercantil”, embora para alguns segmentos profissionalizados e sindicalizados tenha sido instituído um corporativo *welfare state*. É importante assinalar que a eficácia desse modelo se fundou, antes de tudo, na manutenção de um regime político caracterizado fortemente por governos autoritários e ditatoriais

que permitiram a instauração de um processo controlado de incorporação das massas urbanas ao sistema político e aos benefícios do crescimento econômico acelerado. Santos (1979), ao cunhar a expressão de “cidadania regulada” ofereceu uma chave teórica para a compreensão desse processo. A política social que nasceu no Estado Novo e manteve-se durante um longo período condicionou o acesso aos direitos sociais e à proteção social aos segmentos profissionalizados e sindicalizados do mercado de trabalho que como contrapartida deveriam aceitar a integração regulada pelo Estado à comunidade política⁹. Os demais segmentos dos trabalhadores sem lugar definido, estabelecido e regulado no sistema produtivo foram mantidos na fronteira da cidadania social, submetidos ao regime familístico-mercantil de reprodução social.

Longe de conformar uma ordem dual, a lógica de fronteira resulta do padrão típico do desenvolvimento desigual e combinado do desenvolvimento das relações sociais capitalistas. Com efeito, a produção massiva do *habitat* urbano precário, irregular e ilegal que caracteriza as metrópoles brasileiras cumpriu papel fundamental de viabilização da forma pela qual se constitui o trabalho assalariado do capitalismo industrial brasileiro. Ou seja, esse *habitat* viabilizou a inserção abrupta na cidade de um grande contingente populacional desruralizado, que constituiu o vasto exército industrial de reserva que sustentou o crescimento acelerado.

Como já mencionado por vários autores, ao caráter inacabado da mercadoria força de trabalho correspondeu o caráter inacabado do *habitat* urbano brasileiro.

3. A ORDEM URBANA NO PACTO DE PODER

O lugar dos países na economia-mundo capitalista e a sua divisão internacional do trabalho depende fortemente da capacidade dos Estados em assumir posição relevante na hierarquia de poder global constituído pelo sistema interestatal. Para tanto, tem grande relevância as alianças internacionais e as alianças internas a cada país, capaz de dotar cada Estado de força política nas rivalidades entre os estados nacionais.

⁹ Para Santos (1979), a carteira assinada, as regulações profissionais e o sindicato público tornaram-se as bases do acesso à certidão de nascimento cívico.

A industrialização acelerada ocorrida no Brasil a partir dos anos 1940-1950, que ficou conhecida como “substituição de importações”, teve como fundamento uma ativa política industrial encabeçada pelo Estado e voltada à criação de uma infraestrutura econômica e à atração de algumas grandes empresas internacionais produtoras de bens duráveis, em especial as relacionadas com a indústria automobilística. Constituiu-se assim o que alguns autores denominaram de “modelo de desenvolvimento capitalista-associado”.

Tal política foi possível em razão das brechas de poder surgidas pelas transformações do sistema interestatal global existente no período anterior à Segunda Guerra Mundial, com a completa substituição da Inglaterra pelos Estados Unidos como centro político da economia-mundo, a emergência da Guerra-Fria e a inclusão de países da Ásia nas posições de semiperiferia. Mas, no plano interno, esse desenvolvimento industrial acelerado foi viabilizado pela constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado como “sagrada aliança” por C. Lessa e S. Dain (1984).

... uma comunidade e uma convergência de interesses entre capitais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais no circuito industrial. As relações são sistemáticas de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação e que respeita uma 'especialização', uma espécie de divisão do espaço, segundo órbitas, por capitais de diferentes procedências. Esse pacto se constitui com a presença do Estado (p. 254).

Para Lessa e Dain (1984), o Estado seria o fiel da aliança garantindo duas cláusulas:

A primeira dispõe, como reservas para os capitais nacionais das órbitas de seu interesse crucial, como frentes de valorização. Tais órbitas são não-industriais e, entre elas, as firmas estrangeiras não poderão diversificar as inversões. A segunda estabelece uma regulação quanto à partição horizontal da massa de lucros do capitalismo associado. A rentabilidade das órbitas sob o controle do capital nacional não será inferior à da órbita industrial. A existência do pacto exige algo do Estado: que seja o seu gestor (pp. 256-257).

Este papel de gestor da “sagrada aliança” exercido pelo Estado implicou, portanto, não apenas na manutenção da divisão de órbita de acumulação como também o permanente nivelamento das taxas de rentabilidade entre as órbitas. As rentabilidades não devem ultrapassar:

as oportunidades de valorização de suas órbitas. Buscam sempre a forma de ativos – de natureza diversa – como reserva de valor, e exigem permissividade e estímulo da política econômica em direção a este tipo de movimento. Há uma obliquidade patrimonialista e uma hipertrofia de operações especulativas ligadas à constituição, transformação e circulação desses ativos. Qualquer pessoa que tenha manuseado séries históricas de preços das terras urbanas e rurais na América Latina conhece o fenômeno de uma evolução que supera a taxa de inflação e não mantém relação com eventuais aluguéis ou rendas. Observados os capitalismo associados mais avançados, é possível registrar o alto nível de criatividade das formas especulativas. Cremos que isso é constitutivo e estrutural do capitalismo associado (p. 261).

O urbano na “sagrada aliança” vai se constituir, portanto, por uma dinâmica de uma economia política fundada na combinação de três lógicas: o patrimonialismo, o clientelismo e o corporativismo.

O patrimonialismo tem raízes profundas na nossa formação histórica e foi objeto de interpretações das nossas particularidades enquanto sociedade capitalista moderna¹⁰. Seria interessante o aprofundamento conceitual e teórico do patrimonialismo para melhor fundamentar a sua utilização em nossa argumentação sobre o poder urbano brasileiro fundado historicamente em sua lógica. Não sendo possível realizá-lo nos evidentes limites destas notas, refiro-me aqui ao seu fundamento principal estar calcado no fato de a formação das cidades brasileiras não expressarem o fenômeno político de autonomia e autogoverno como ocorreu na Europa durante a Idade Média, como bem descreveu Max Weber. Com apoio dos textos de Richard Morse (1975) e F. H. Cardoso (1975) podemos considerar que o fenômeno de urbanização no Brasil (e na América Latina) gerou *cidades sem polis* desde a fase colonial, característica que se manteve não obstante a emergência do capitalismo e da modernização cultural. Essa dupla relação implicou no acesso das elites econômicas e locais aos recursos públicos controlados

¹⁰ Ver os seminiais trabalhos de Sérgio Buarque de Hollanda, *Raízes do Brasil*, e de Raymond Faoro, *Os donos do poder*. O patrimonialismo como conceito-chave de interpretação na nossa formação cultural e política vem sendo objeto de revisão crítica”. Veja, também, por exemplo, os trabalhos de Jessé de Souza, *A modernização seletiva* (2000), entre outros.

pelo Estado Nacional como fonte de reprodução da riqueza e do poder dessas elites, o que pode ser percebido na história das relações inter-governamentais e do federalismo brasileiros. Essa relação é atualizada nos vários momentos que marcam as etapas da formação do nosso capitalismo, nos quais a centralização do poder e a integração econômica nacional reconstróem as bases da acumulação mercantil e dos poderes das elites locais, submetendo-as, entretanto, aos imperativos de criar as condições para a plena circulação do capital. Esse fato é relatado de maneira sistemática nos trabalhos de Wilson Cano (2007) e Carlos Brandão (2007). As cidades, portanto, nascem e se desenvolvem no Brasil com elites locais dependentes do Estado Nacional para se reproduzirem como poder e, ao mesmo tempo, realizando o papel do mecanismo econômico e sociopolítico de reprodução do poder das elites que desde muito cedo na história brasileira controlam o poder centralizado do Estado. A partir dos anos 1950, quando entramos no período do nacional-desenvolvimentismo, estabelece-se a “sagrada aliança” que mencionamos anteriormente, tendo importante papel a intensificação da intervenção do Estado para constituição da infraestrutura econômica. Especialmente nas grandes cidades conforma-se um poderoso circuito de acumulação urbana sustentado pelo fundo público. Dele participam as empreiteiras de obras públicas, praticamente alavancadas pelas encomendas do Estado, as empresas de construção habitacional, os loteadores e empresários imobiliários e a miríade de empresas de exploração dos serviços urbanos, notadamente no setor de transportes.

A presença do clientelismo nas cidades é reconhecida por vários autores da história política brasileira. Como esclarece José Murilo de Carvalho¹¹, o clientelismo urbano é o mandonismo da nossa tradição

¹¹ “Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo. De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da primeira. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que veem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística” (CARVALHO, 1997). Ver também Carvalho (2001).

rural, descrito por Maria Isaura de Queiroz, mas constituído na cidade por relações bilaterais entre os atores políticos e o seu conteúdo varia no tempo. O clientelismo como padrão de relação política entre a população e o Estado teve importante papel na formação do urbano brasileiro e se constitui como um dos braços políticos da conformação da sagrada aliança. A sua existência serviu de instrumento para a população migrante ter acesso à terra via invasões ou loteamentos ilegais e clandestinos e aos serviços básicos necessários à vida urbana. Esse mecanismo foi descrito em vários clássicos trabalhos de Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik sobre o padrão de provisão de moradia popular através de loteamento/autoconstrução. O clientelismo também está presente na explicação do surgimento das favelas no Rio de Janeiro em trabalhos clássicos como de Luís Antônio Machado da Silva (2002; 2004; 2008) e Anthony e Elizabeth Leeds (1978). Mas, nos tempos mais recentes, o clientelismo urbano tem assumido a forma de relações filantrópicas através de centros de assistência social criados por vereadores e deputados¹². Portanto, o clientelismo ainda tem vigência na "sagrada aliança" que controla a política urbana.

Da vertente urbana da "sagrada aliança" também participaram as novas "classes médias" conformadas pela industrialização do país, na forma de uma espécie de corporativismo urbano. Em outros trabalhos¹³ já refletimos sobre a importância dessas classes médias nas cidades brasileiras, seguindo as pistas abertas pelo seminal texto de Francisco de Oliveira (1982). Em razão das características da própria estrutura social brasileira, combinadas aos decorrentes da sua concentração territorial, as classes médias adquiriam nas cidades brasileiras o poder de representação das necessidades urbanas. Durante os anos da industrialização, o mercado e o Estado promoveram um modelo de urbanização privada que organizou a cidade para atender

¹² "É fundamental destacar que os Centros Sociais muitas vezes têm estreitas relações com o poder constituído, recebendo o título de 'utilidade pública' por indicação das casas legislativas e sanção do prefeito ou do governador. Isso lhes garante isenção de impostos e eventualmente contratos em convênios com os governos estadual e municipal, prestando serviços como creches, atendimento médico e centros de capacitação profissional. Há denúncias de que vários Centros funcionam como entidades que propiciam a arrecadação de dinheiro público através de superfaturamento em compras de equipamentos, remédios e outros serviços (CAMPOS, 2004). Embora sofram algumas sanções no período eleitoral em função da legislação, é notório que operam abertamente nas demais épocas do ano" (KUSCHNIR, 2008, p. 7).

¹³ Ribeiro, L.C. Q. Segregação do Poder, Poder de Segregação: as "classes médias" e a acumulação urbana na metrópole do Rio de Janeiro; Ribeiro, L.C. Q. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira In: Oliveira, L.L. (Org.) *Cidade: história e desafios*, Rio de Janeiro, CNPq/FGV Editora, 2002.

às necessidades das classes médias: prioridade para o transporte individual, concentração dos investimentos em equipamentos e serviços urbanos nos territórios onde elas se concentraram etc. Por outro lado, as classes médias sempre tiveram papel de centro de gravidade da política urbana.

Com efeito, na condição de capitalismo periférico ocorreu um processo inacabado de mercantilização da força de trabalho, ao mesmo tempo em que as forças desencadeadas pelo capital *desruralizaram* o país, criando uma vasta massa urbana marginal constituída por segmentos de trabalhadores assalariados de maneira precária, contas-próprias, trabalhadores sem remuneração e desempregados ou mesmo alijados das relações mercantis. Essa particularidade do nosso capitalismo fez com que a reprodução social nunca se colocasse como custo da acumulação do capital. Conseqüentemente, a reprodução social esteve historicamente fundada na combinação entre mercado/família/comunidade. Como consequência, foi transferida às famílias e às comunidades a função de gestão dos riscos da reprodução social.

A fisionomia, a vida social, a organização social do território, enfim todos os aspectos da realidade urbana das nossas grandes cidades vão expressar as várias facetas desse regime de gestão de risco. Como já mencionado por Francisco de Oliveira em vários dos seus trabalhos, ao caráter inacabado da mercadoria força de trabalho corresponde o caráter inacabado do *habitat* urbano brasileiro.

No plano da sociabilidade urbana, o regime de reprodução social aqui descrito correspondeu ao padrão de interação social entre as classes fundado nas características da "modernização seletiva", usando a expressão cunhada por Jessé de Souza¹⁴. Ou seja, a dialética entre favor e direito, pessoalidade e impessoalidade, hierarquia e igualdade. Na concepção de Jessé de Souza, tais traços não seriam consequências da sobrevivência de um *iberismo* na sociedade brasileira, como formulado por autores clássicos como Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, mas consequências das formas de dominação social do descasamento entre a nossa inserção na modernização cultural – para

14 Embora Jessé de Souza (2000) proponha uma reinterpretação do Brasil a partir de uma severa crítica às concepções que utilizam a ideia da hibridéz cultural brasileira creio que esse conceito contribui para este pensar de maneira dialética as dualidades igualdade versus hierarquia, privado versus público, indivíduo versus coletividade presentes nas ideias, nos valores e nas instituições que orientam as interações sociais entre indivíduos, entre grupos e entre estes e as instituições. Essa compreensão da obra de Jessé de Souza (2000) mereceria um desenvolvimento mais detalhado, o que não é possível neste momento em razão dos objetivos preliminares que fundam o presente documento.

Jessé de Souza (2000), desencadeado no início do século XIX com a chegada da família real e suas instituições – e o desenvolvimento das relações sociais. A sociabilidade híbrida teve como expressão urbana um padrão de organização social do território que combinou a sociabilidade inerente a uma sociedade de mercado que surge e se expande com a industrialização (posições sociais, impessoalidade, distância social, individualismo) com a manutenção de padrões de interação social fundados na tradição (pessoalidade, hierarquia, proximidade). Essa duplicidade da sociabilidade urbana brasileira já foi objeto de várias análises de sociólogos e antropólogos, já sendo bem conhecida, dispensando, neste momento, considerações mais detalhadas. Aqui caberia frisar dois elementos: de um lado, a sua importância para a compreensão das condições de reprodução das bases da legitimidade da aliança conservadora que constituiu o nosso urbano e, de outro lado, da sua estreita relação com a organização social do território das cidades. Com efeito, a sociabilidade urbana híbrida também realizou importante papel de amortecimento dos conflitos sociais na medida em que as extremas desigualdades sociais da sociedade brasileira, foram sempre ocultadas, justificadas e amenizadas por mecanismos relacionados às práticas do favor presentes nas interações hierárquicas pessoalizadas.

Se nas metrópoles dos países centrais a existência contemporânea da redistribuição e a da reciprocidade pode ser interpretada como a reconstrução de formas econômicas de integração diante dos efeitos desarticuladores e alienantes resultantes da expansão do mercado autorregulado¹⁵, na metrópole do capitalismo liberal-periférico elas

¹⁵ David Harvey (1980) em seu já citado livro *A Justiça Social e a Cidade* interpreta desta maneira o fato da existência das formas de integração baseadas na redistribuição e na reciprocidade na metrópole contemporânea do capitalismo central: “Embora os lineamentos básicos da estrutura residencial na metrópole contemporânea sejam determinados pelo poder da ordem competitiva, suas várias nuances podem ser interpretadas somente como resultado do mercado autorregulado de os indivíduos estarem voltando para critérios de uma sociedade ordenada, para se diferenciarem diante de um processo homogeneizante de mercado de troca. O Mosaico Urbano, descrito por Timms (1971), deve ser interpretado como redistribuição e ordem sobrepostas ao mercado e à estratificação. As pessoas tentam de todos os meios diferenciar o que o mercado tem de fato tornado homogêneo, desde que a economia do espaço urbano está repleta de todas as espécies de ordens espaciais de pseudo-hierarquia para expor prestígio e status em localização residencial. Esses ordenamentos são muito importantes para o auto respeito das pessoas, mas são irrelevantes para a estrutura econômica básica da sociedade.

Do mesmo modo que a redistribuição e a sociedade têm sido reconstruídas na sociedade capitalista, também a reciprocidade tem emergido sob a forma nova para agir como força contrabalançadora diante do processo de desumanização do mercado. A reciprocidade aparece, também, para desempenhar sua função tradicional na vizinhança e na comunidade local, ela tornou-se particularmente importante, por exemplo, nos primeiros anos da revolução industrial,

expressam a busca de integração na ordem competitiva do imenso exército industrial de reserva concentrado e desenraizado do campo pelos diversificados mecanismos de acumulação primitiva. Por outro lado, elas correspondem também à reação dos semiproletários que constituem a “ralé” diante das tendências anômicas e à perda do sentido de dignidade ao estarem em uma metrópole que não os constituiu como trabalhadores e tampouco como cidadãos.

quando comunidades de trabalhadores desenvolveram de modo típico uma reciprocidade socialmente emotiva e forte que foi responsável pelo abrandamento dos terríveis efeitos de um sistema opressivo de salários. O sentido de comunidade tem sido significativo como artifício protetor na cidade industrial, desde essa época. Nos primeiros estágios da urbanização industrial, a reciprocidade estava baseada, especialmente, em relações extensas de dignidade, identificações étnicas ou religiosas, ou no agrupamento de partes específicas da população sob alguma ameaça (o sentido de comunidade é bastante forte em áreas de mineração, por exemplo). Os aumentos de mobilidade e as mudanças rápidas na estrutura social fizeram muito para destruir esses laços. Atualmente, tem significado também diminuição de afeição por qualquer lugar em particular. A proximidade geográfica, a imobilidade e a reciprocidade estão indubitavelmente relacionadas. O declínio dessa forma tradicional de reciprocidade em comunidades urbanas (bastante lamentados por alguns autores como Jane Jacobs) tem mudado o funcionamento da comunidade urbana. Na cidade americana, os vínculos étnicos e uma estrutura unitariamente fechada fizeram muito no passado em ajudar a resistir à penetração das relações de mercado de troca na vida diária e nas relações humanas dentro da comunidade. As consequências da reciprocidade são geralmente indicadas como benéficas dentro da comunidade: o comportamento baseado sobre esse modo de integração econômica fornece mecanismos amplamente mais seguros para a provisão de bens e serviços públicos, do que o que resulta da lógica de uma ação coletiva baseada nos auto interesses individuais” (HARVEY, 1980, p. 241).

Capítulo 3

DINÂMICA METROPOLITANA: diversificação, concentração e dispersão¹

Introdução

O Brasil ultrapassou a primeira década do século XXI com mais de 190 milhões de pessoas. Desse total, em torno de 36% delas estavam localizadas em espaços considerados metropolitanos, onde residiam quase 70 milhões de brasileiros em pouco menos de 300 municípios, segundo definição utilizada pelo Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO, 2009). O conceito de metrópole que trabalhamos neste artigo refere-se aos aglomerados urbanos que apresentam as dimensões de polarização e concentração no território brasileiro nas escalas nacional, regional e local. A metrópole é identificada, então, como um espaço urbano com características metropolitanas que, internamente, também apresenta uma hierarquização, já que se trata de um aglomerado com concentração de poder econômico, social e cultural que não é semelhante para todos os espaços – no caso, os municípios nele inseridos. Entretanto, tais espaços apresentam níveis de integração à dinâmica do aglomerado correspondente, que pode ser maior ou menor conforme o município. Para tanto, operacionalizamos esse conceito segundo diversos indicadores para cada dimensão considerada, operacionalização esta que será tratada no decorrer do texto. Já ao falarmos em região metropolitana, estaremos nos referindo aos espaços institucionalizados oficialmente como tais.

Nessa perspectiva, observando o quadro atual da distribuição populacional no país, ainda permanece a concentração demográfica nas cidades primazes com o surgimento de novos aglomerados

¹ Artigo escrito em coautoria com Érica Tavares da Silva (Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e professora adjunta no departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense/UFF – Campos dos Goytacazes) e Juciano Martins Rodrigues (doutor em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ), publicado sob o título “Metrôpoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão” na *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 177-207, jan./jun., 2011.

urbanos metropolitanos no entorno delas. Dito de outro modo, pode-se dizer que exista uma difusão do fenômeno da metropolização. Nesses espaços, ao analisarmos a dinâmica da estrutura produtiva, do mercado de trabalho e da população, observam-se processos que ora parecem se complementar, ora parecem se contrapor. Tais processos se referem à própria organização interna dos espaços metropolitanos. Por exemplo, ao mesmo tempo em que as periferias metropolitanas apresentam ritmos de crescimento maiores e imigração bastante expressiva vindos do núcleo, esses mesmos núcleos apresentam um incremento populacional ainda muito considerável. Os núcleos também concentram boa parte dos empregos, evidenciando que ainda existe uma relativa pressão sobre as áreas centrais em consonância à dispersão populacional para as periferias, tendendo à formação de tecidos urbanos cada vez mais espalhados.

Para abordar esses aspectos, o artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, apresentamos de maneira sintética o processo de urbanização brasileiro dos anos 1950 aos anos 1990 aproximadamente, cuja principal característica é a precoce metropolização da rede de cidades. Nessa retomada, buscou-se relacionar a dinâmica econômica e demográfica, assim como alguns aspectos sociais, políticos e espaciais, sobretudo nos espaços metropolitanos, até os anos 1990, marcados pela passagem de um período de intensas intervenções públicas nos grandes aglomerados urbanos, com um Estado centralizador, para um período de crise do modelo de substituição de importações, que gerou condições muito adversas ao desenvolvimento econômico, ao mercado de trabalho, ao acesso à moradia etc. e, por conseguinte, afetando em grande medida justamente os espaços metropolitanos.

Em linhas gerais, essa retomada passa pela (i) acelerada urbanização associada à industrialização por substituição de importações; pela crise desse modelo e a emergência de uma política neoliberal entre 1980 e 1996 em um contexto de hiperinflação, desemprego, informalização, expansão por ciclos etc.; (ii) por uma fase posterior de estabilização entre 1996 a 2005, em que se reafirma a política neoliberal por intermédio da reforma do Estado e do crescimento baixo, em ciclos pautados pelas crises internacionais; e (iii) de 2005 a 2010, período no qual ocorrem crescimento econômico, distribuição da renda, dinamização do mercado interno, retomada da política da moradia, entre outros, mas com a permanência da política neoliberal.

Na seção seguinte, abordamos o contexto metropolitano em fase

mais recente. Como já dito, apresentamos algumas definições e operacionalização para considerarmos o que seja território metropolitano no Brasil contemporâneo, baseando-se na capacidade de polarização do território nas escalas nacional, regional e local, assim como na hierarquização interna de tais aglomerados. Levam-se em conta também as características desses territórios quanto às novas funções de coordenação, comando e direção das grandes cidades na economia em rede.

Na terceira seção, tratamos da organização interna dos espaços metropolitanos, na qual se identifica uma dupla dinâmica entre concentração/dispersão. Apesar de serem concepções aparentemente contrárias, observa-se que, consoantemente à expansão para além das fronteiras metropolitanas e em seu espaço interno, também permanece a forte concentração nas áreas centrais. Esses aspectos podem ser explicados pela própria dinâmica demográfica característica de áreas mais urbanizadas, mas também pelas transformações urbanas no que se refere à moradia, ao mercado de trabalho e às condições de mobilidade urbana.

A última seção trata mais especificamente dessa dimensão da mobilidade urbana, que vem se constituindo em um verdadeiro “drama metropolitano”. Essa dimensão também apresenta características complexas, pois, como já colocado pela literatura, à medida que se ampliam os tipos de transporte e o sistema físico de circulação, aumentando também a proporção de automóveis por habitante, simultaneamente, porém, as condições de mobilidade pioram com a elevação do tempo de deslocamento. Nessa circunstância, o acesso ao transporte público pesa cada vez mais no orçamento das famílias, em especial no das mais pobres. Portanto, esta parte é dedicada à análise de um tema que seria causa e consequência da dinâmica anteriormente descrita: os padrões de mobilidade urbana nas metrópoles.

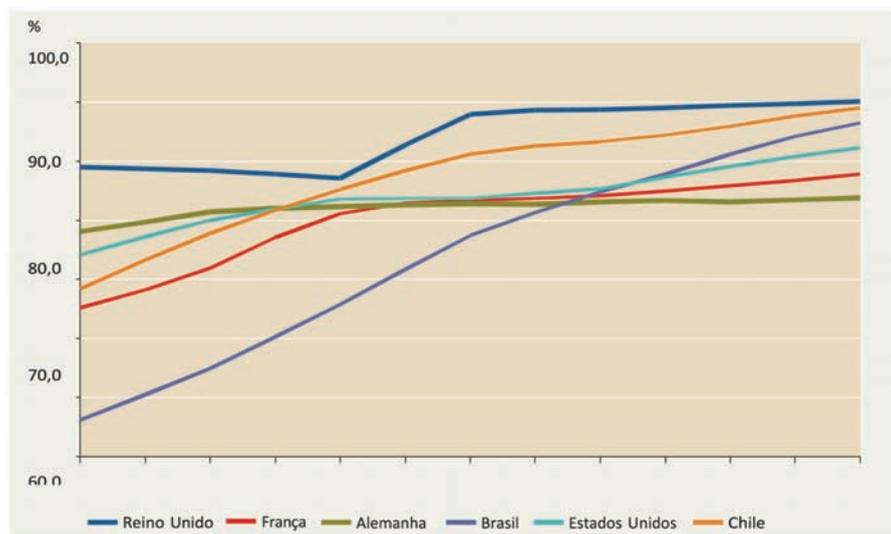
Diante disso, este artigo tem por objetivo trazer mais um olhar para os processos que vêm ocorrendo no espaço urbano-metropolitano, ressaltando a importância de se considerar distintas dimensões socioespaciais e escalas de análise em conjunto.

1. METROPOLIZAÇÃO: DESRURALIZAÇÃO E EXPLOSÃO URBANA

As questões atuais que envolvem o espaço metropolitano no Brasil nos remetem ao acelerado processo de urbanização, muito superior ao dos países capitalistas avançados, que marcou a formação da sociedade

urbana brasileira. Somente na segunda metade do século XX, a população urbana passou de quase 19 milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes, a uma taxa média anual de crescimento de 4,1% (Gráfico 3.1). Ou seja, a cada ano da última metade do século passado, 2.378.291 habitantes eram acrescentados em média à população urbana.

GRÁFICO 3.1
Evolução da população urbana do Brasil e países selecionados – 1950/2010.



Fonte: United Nations. Revision Population Database (2007).

O período de crescimento econômico pelo qual passou o Brasil com a grande produção cafeeira no início do século XX foi travado pela crise de 1929, afetando praticamente todas as economias do mundo. As alterações nos preços dos produtos agrícolas do Brasil e a dívida externa adquirida nesse período trouxeram muitas dificuldades econômicas, levando o país a ter que investir no mercado interno segundo uma nova organização econômica. Essa nova organização precisou articular os mercados regionais, fato que promoveu, por sua vez, alguns avanços nos sistemas de transportes e comunicações.

Ao retomar o processo de urbanização a partir dos anos 1950, período de substituição de importações, pode-se relembrar a articulação ocorrida entre os capitais nacional, estrangeiro e de Estado a fim de promover a diversificação da economia nacional e estimular a industrialização, o que teve expressivo impacto na conformação do espaço urbano e na localização da população. A partir daquela década, foi

implantada a indústria de bens de consumo duráveis, sobretudo a de eletrodomésticos e veículos, ampliando-se os serviços de infraestrutura, como transporte, comunicações e o fornecimento de energia elétrica. A política urbana também é orientada nesse sentido, já que, para a expansão do mercado nacional, as áreas urbanas eram fundamentais.

Portanto, foi uma conjunção de intervenções políticas, econômicas e sociais que transformou o território brasileiro e determinou o predomínio do urbano. Esse processo de urbanização/industrialização é lido por Lipietz (1989) a partir do conceito de “fordismo periférico”. Segundo esse autor, em alguns países considerados como periféricos ou do Terceiro Mundo, em seu texto de finais dos anos 1980, a industrialização foi financiada por transferências de créditos e de tecnologia provenientes do “fordismo central”, e, ao mesmo tempo, acompanhada de uma explosão urbana. No Brasil, esse fordismo esteve ligado à política de substituição de importações e às exportações de matérias-primas, como ressalta o autor. O que abriu a oportunidade para esse processo em alguns países foi o surgimento, “nos anos 70, da conjunção de um capital local autônomo, de classes médias urbanas relativamente abundantes e de embriões significativos de uma classe operária com experiência” (LIPIETZ, 1989, p. 317).

Dito de outro modo, trata-se de um autêntico fordismo, com uma real mecanização e uma associação da acumulação intensiva e do crescimento de mercados em termos dos bens de consumo duráveis, mas com o caráter de periférico. Isso porque os postos de trabalho e a produção nos níveis de fabricação qualificada permaneceram em grande medida exteriores a esses países. Enquanto isso, os mercados corresponderam a uma combinação específica do consumo das classes médias modernas locais, com acesso parcial dos operários do setor fordista aos bens duráveis, e das exportações desses mesmos produtos manufaturados de baixo preço para os países do centro ou do “Primeiro Mundo”.

É nesse contexto em que as metrópoles dos países do fordismo periférico experimentaram uma “explosão urbana”, decorrente também do próprio período de transição demográfica com fecundidade ainda muito alta e diminuição da mortalidade. Isso levou a um aumento na taxa de dependência – relação entre população jovem e idosa sobre a população em idade ativa –, aspecto que reduz a produtividade dos que trabalham. Além disso, esse período também foi marcado por expressivas migrações internas, especialmente com deslocamentos em direção às grandes cidades, já que as mudanças na dinâmica econômica

e produtiva não eram nem de longe sentidas no campo. Nesse sentido, era necessário ampliar o mercado de consumo urbano para assegurar o fordismo, só que essa “inserção urbana” ocorreu de forma muito precária.

No Brasil, conforme salienta Lipietz (1989, p. 331), esse processo foi bastante extremo, já que o campesinato foi perdendo aos poucos os direitos de uso da terra para a agricultura de subsistência, sendo aquela classe privada da possibilidade de permanecer no campo. Essa explosão nas metrópoles também se refere ao fato de que o desenvolvimento do “fordismo periférico” opera em uma escala que exclui o espaço territorial e reduz os países a “pontos”. A modernização conservadora promoveu profundas transformações sociais, políticas, econômicas, culturais, mas acentuou alguns elementos históricos da heterogeneidade estrutural do Brasil e não abarcou virtuosamente todo o espaço, nem toda a população.

É por isso que esse urbano se tornou rapidamente metropolitano, com grandes movimentos migratórios do campo para a cidade, e de regiões consideradas menos dinâmicas para aquelas em que se concentravam os esforços industrializantes. Somente entre 1960 e o final dos anos 1970, o auge do ciclo, estima-se que tenham saído do campo em direção às cidades mais de 40 milhões de pessoas – total que inclui o chamado “efeito indireto da migração”, ou seja, os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades. Trata-se de um deslocamento populacional gigantesco num breve espaço de tempo, o que bem qualifica a dimensão das grandes transformações pelas quais passava a sociedade brasileira (BRITO; SOUZA, 2005, p. 49).

Diante disso, pode-se afirmar que, no Brasil, os processos de urbanização e metropolização foram muito próximos, pois tivemos uma urbanização rápida e uma “metropolização precoce” (LIPIETZ, 1989; FARIA, 1991; BRITO; SOUZA, 2005). A velocidade e a profundidade do processo de urbanização no Brasil são atestadas por Faria (1991) ao afirmar que uma reflexão sobre a sociedade urbana no Brasil se confunde com uma reflexão sobre os próprios processos de mudança social “que caracterizam a formação de uma sociedade urbano-industrial – pobre e de consumo, heterogênea e desigual – na periferia da economia mundial crescentemente internacionalizada” (FARIA, 1991, p. 99).

Em termos de rede urbana, segundo esse autor, o processo de urbanização no Brasil concentrou, por um lado, grandes contingentes populacionais em um número reduzido de metrópoles e de grandes

idades como Rio de Janeiro e São Paulo, além de outros espaços metropolitanos e capitais regionais e sub-regionais; por outro lado, alimentou o crescimento da população urbana de um número grande e crescente de cidades de diferentes tamanhos, gerando um complexo sistema urbano e padrão de divisão territorial do trabalho. No campo, intensos movimentos migratórios para as cidades transformaram as relações de trabalho nas áreas rurais. Na cidade, distintas formas de incorporação das massas trabalhadoras às relações sociais de caráter mercantil foram marcadas por desemprego e subemprego, com muitos trabalhadores urbanos não inseridos ou mal inseridos no mercado formal de trabalho urbano.

O sistema de cidades, em virtude da conhecida assimetria existente entre a distribuição espacial das atividades mais dinâmicas e modernas e a distribuição da população urbana – aquelas muito mais concentradas em algumas regiões e centros urbanos e essas dispersas pelo conjunto de cidades – mostra-se heterogêneo. Cidades de um mesmo porte, dependendo de sua posição e função no sistema urbano de divisão territorial do trabalho social, apresentam-se como profundamente diferentes do ponto de vista de sua estrutura ocupacional e social. [...] Dentro das cidades – e tanto mais quanto mais complexa sua estrutura ocupacional e social – acentuou-se a segregação espacial e generalizou-se a existência de periferias urbanas (FARIA, 1991, p. 105).

No período militar a política de integração nacional sobrepõe-se à política de desenvolvimento regional, tendo sido criados vários órgãos de planejamento com estratégias de integração nacional. “O rápido processo de urbanização por que passava o país, aliado ao adensamento demográfico, tornava evidente a necessidade de planejamento para resolver problemas de forma integrada de unidades político-administrativas interdependentes” (ROCHA, 2000, p. 7). No início dos anos 1970 foram criadas as primeiras regiões metropolitanas oficiais a fim de possibilitar melhor conhecimento e atuação sobre essas unidades espaciais. Entre os órgãos que tiveram tais regiões como objeto de intervenção prioritária por parte do governo federal, é possível citar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Sendo assim, a questão metropolitana ganha relevo justamente no período de maior crescimento populacional no país, que coincide

também com o período mais intenso de metropolização, após acentuados fluxos migratórios (Tabela 3.1).

TABELA 3.1
Distribuição populacional nas regiões metropolitanas brasileiras - 1970/2000.

REGIÕES METROPOLITANAS	DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL			
	1970	1980	1991	2000
Belém	669.768	1.021.486	1.401.305	1.794.981
Fortaleza	1.070.114	1.627.042	2.339.538	2.901.040
Recife	1.755.083	2.347.005	2.874.555	3.272.322
Salvador	1.135.818	1.752.839	2.474.385	2.988.610
Belo Horizonte	1.619.792	2.570.281	3.385.386	4.161.028
Rio de Janeiro	6.879.183	8.758.420	9.796.649	10.847.106
São Paulo	8.113.873	12.552.203	15.395.780	17.768.135
Campinas	644.490	1.221.104	1.778.821	2.215.027
Curitiba	809.305	1.427.782	1.984.349	2.634.410
Porto Alegre	1.590.798	2.307.586	3.029.073	3.495.119
Goiânia	424.588	807.626	1.204.565	1.606.955
Brasília	625.916	1.357.171	1.980.432	2.746.747
TOTAL	25.338.728	37.750.545	47.644.838	56.431.480
População do Brasil	93.134.846	119.002.706	146.825.475	169.544.443
(%)	27,2	31,7	32,4	33,3

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

Nesse contexto, a pobreza passa a apresentar suas características urbanas, uma vez que boa parte dos pobres rurais se torna pobre urbano – geralmente “pobre metropolitano”. Surgiu, então, grande demanda por serviços públicos e conseqüentemente dificuldade de localização deles no espaço urbano, caracterizando-os como qualitativamente piores e menos acessíveis para os mais pobres, uma vez que nesse cenário o solo urbano é mais caro e o mercado imobiliário mais acirrado. Tolosa (1991) e Rocha (2000) falam sobre uma “metropolização da pobreza”, sendo que, no geral, o que se viu foi uma redução da incidência da pobreza no país associada às elevadas taxas de crescimento do produto (ROCHA, 2000, p. 8).

Os investimentos na infraestrutura urbana propiciaram um sistema de circulação voltado à construção de rodovias que acabou por afirmar o modelo de mobilidade urbana baseado na autoloco-

moção. Em perspectiva mais ampla, tratou-se de um projeto rodoviário das classes médias urbanas, no qual a cidade foi sendo moldada segundo esses padrões. Posteriormente, como veremos mais à frente, a dimensão da mobilidade ganhará grande expressividade na dinâmica urbana das metrópoles.

Essas interferências provocaram grandes impactos na estruturação e expansão da organização social do território metropolitano, formando também uma nova classe média com grande poder social e cultural; assim, a cidade passava a traduzir as demandas e necessidades decorrentes do modelo cultural dessa classe modernizante. Ao mesmo tempo, via-se o crescimento do contingente de pobres urbanos, que também evidenciava a demanda por moradia. Em São Paulo, por exemplo, com o fim do transporte coletivo por bondes, a predominância do ônibus e a ampliação do sistema viário viabilizaram a abertura dos loteamentos populares na periferia metropolitana, oferecendo o modal de transporte adequado a uma expansão dispersa e de baixa qualidade (ROLNIK; KLINTOVITZ, 2011).

Na escala da rede urbana nacional, conformou-se o modelo fundado na primazia de São Paulo e Rio de Janeiro e no final do ciclo surgiu também outro grande centro urbano, que é Belo Horizonte. Assim, a metropolização se associa e aprofunda o modelo de ocupação desigual e, de certa forma, combinada do território nacional. No espaço intraurbano, consolidou-se um circuito de acumulação urbana baseado em um modelo de provisão de moradia que tinha como características:

- a) especulação imobiliária;
- b) política habitacional (BNH);
- c) precarização habitacional pelo crescimento das favelas;
- d) loteamentos ilegais e informais e autoconstrução periférica, os quais contribuíram para uma organização socioterritorial baseada no modelo núcleo-periferia.

Como ressaltado por Ribeiro (1998), durante a formação das cidades brasileiras constituiu-se um poderoso circuito de acumulação urbana cujo fundamento é a apropriação de diversos tipos de renda urbana. Essa acumulação é proporcionada pelas desigualdades nas condições de vida entre as áreas apropriadas pelos que têm o poder de segregação e o conjunto da cidade formado pelas áreas mais precá-

rias e com dificuldades de acesso a diversos serviços. Segundo Ribeiro (1998), esses circuitos representam a versão urbana da aliança estrutural e histórica entre a propriedade da terra e o capital, base econômica do poder do atraso, responsável pela nossa lenta e seletiva modernização, com manutenção das desigualdades sociais e de subordinação política das camadas populares. Tal modelo veio desempenhando importante papel na expansão do capitalismo brasileiro, uma vez que permitiu a constituição daquilo que Lessa e Dain (1982) chamaram de “sagrada aliança” entre os interesses econômicos internacionalizados e os interesses locais. A cidade ficou nas mãos desses interesses, gerando uma política de proteção e favorecimento dos setores imobiliários, de obras públicas, de concessão de serviços e dos segmentos das classes médias. Simultaneamente, a “sagrada aliança” manifestou-se pela utilização perversa da cidade, pois as camadas populares na sociedade urbana e no sistema político eram integradas, mas de forma subalterna e regulada, em que o Estado operava com uma política de tolerância a todas as formas de apropriação da terra. O que decorre desse processo em termos de organização interna dos aglomerados urbanos assemelha-se ao ocorrido na escala nacional. De um lado, uma elevada concentração da riqueza nas áreas centrais desses aglomerados e, por outro, o contínuo deslocamento das fronteiras sobre as áreas periféricas.

A correlação entre industrialização e metropolização pela primazia urbana de São Paulo e Rio de Janeiro começou a declinar já no final dos anos 1970, quando as ações estatais ocorridas posteriormente ao choque do petróleo promoveram uma interiorização da urbanização. A implantação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) em 1974 visava suplantar os impactos do choque do petróleo, expandindo o mercado interno a partir de uma visão mais integrada do desenvolvimento econômico. Várias ações, programas e planos nesse período estiveram orientados a uma política urbana que visava à integração e ao ajustamento da rede urbana: foram ações voltadas tanto para as grandes aglomerações, quanto para o interior do país.

Sendo assim, as mudanças na concepção política do território nacional também têm impactos na dinâmica populacional. Como bem tratado por Cano (2008), a partir dos anos 1970 modificam-se as tendências de desenvolvimento econômico, de ações planejadas e de concentração da estrutura produtiva, já que, após esse período, nota-se uma redução na participação do Estado de São Paulo e também de

sua região metropolitana, em especial no setor industrial da atividade econômica, apesar de ocorrerem diferentes tipos e subperíodos nesse processo de desconcentração (CANO, 2008). Também ocorrem alterações nas tendências de concentração populacional e de movimentos migratórios, assim como a dinâmica demográfica também passa a apresentar transformações.

Portanto, até os anos 1970 aproximadamente, a distribuição espacial da população no Brasil foi se concentrando em alguns espaços metropolitanos, especialmente na Região Sudeste, notadamente em São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse mesmo período, o Brasil era considerado um país jovem, com taxas de fecundidade ainda altas principalmente em regiões menos urbanizadas, com mortalidade infantil elevada e com embates ainda expressivos no que se refere aos ganhos em anos de vida devido a melhorias nos serviços de saúde e nas condições de vida – o que representava uma dinâmica demográfica de um país que ainda não havia experimentado o processo de envelhecimento populacional. Esses desafios podiam ser percebidos tanto no espaço rural como no espaço urbano, pois algumas grandes cidades e, conseqüentemente, suas periferias urbanas experimentavam crescimento populacional elevado devido à histórica chegada de imigrantes e às condições de vida precárias que esse urbano oferecia para amplas camadas da sociedade, sobretudo as mais pobres (SILVA, 2010).

A crise dos anos 1980 e as constantes manipulações de instrumentos financeiros reduziram em muito a capacidade de fazer planejamento de longo prazo. Apesar do crescimento econômico, da expressiva industrialização, da integração via acumulação de capital, da modernização produtiva, é importante ressaltar que os benefícios e chances de inserção em todo esse processo estavam bastante atrelados à influência política e a uma conjunção de interesses modernos e arcaicos, patrimonialistas e especulativos, num arco de alianças conservadoras – para os que nela estavam inseridos, os ganhos podiam ser gigantescos; para os demais, restava arcar com as dificuldades de romper com o atraso estrutural, de avançar no direito à cidade e na gestão democrática dos espaços regionais e urbanos.

O processo de metropolização apresentou também um caráter de periferização e de segregação socioespacial elevado, com um papel considerável da cidade ilegal (BRANDÃO, 2007). Tornavam-se cada vez mais evidentes as carências e contradições sociais no espaço

urbano, ao passo que se elevavam a violência urbana e a marginalidade. Criava-se também um ambiente extremamente adverso ao mercado de trabalho, com aumento do desemprego e maior desgaste das condições de inserção ocupacional, com uma precarização e informalização do trabalho, assim como uma metropolização da pobreza. A diminuição da ação do Estado, após um longo período em que exerceu forte poder de coordenação inter-regional, deixou um vazio no processo decisório referente ao desenvolvimento regional e urbano.

A década de 1980 foi considerada como o fim da era industrial e início da era da informação. O país sofria com a alta *estagflação* (aumento contínuo da inflação e queda no Produto Interno Bruto), passando por ciclos de crescimento e estagnação, entre os quais podem ser destacados:

- a) efeitos dos choques do petróleo nos anos 1970;
- b) disparada de juros;
- c) desaceleração do comércio internacional;
- d) crise da dívida externa;
- e) erosão da aliança desenvolvimentista;
- f) crise fiscal do Estado;
- g) ausência de um projeto nacional;
- h) moratória do México de 1982, entre outros.

Em 1980, surge a política de austeridade voltada à estabilização da economia, o que não foi muito eficaz, pois embora o Brasil tenha crescido 3,5%, a inflação foi grande: 95,2% em 1981, e 99,7% em 1982. Nessas circunstâncias, houve uma nova política de ajuste com enorme impacto recessivo e uma inflação de 211% em 1983. A economia passou a funcionar na dinâmica *stop and go*.

A suspensão do crédito internacional levou ao colapso da dívida externa brasileira. Foi utilizado o endividamento público interno via inflação como solução para o financiamento da economia diante da impossibilidade de continuidade do financiamento externo. Havia ainda dificuldades para a formação de um novo bloco de alianças que pudesse construir um novo projeto para o país, decorrente da própria complexidade da estrutura produtiva gerada pela fase desenvolvimentista. Essa dificuldade é agravada pela fragilidade do Estado em continuar a cumprir o papel que exerceu na fase desenvolvimentista, como

“guarda-chuva” para acomodar os interesses heterogêneos na política de compromisso.

Em meio a todo esse contexto de crise e recessão econômica nos anos 1980, ocorre ainda uma mudança significativa na dinâmica demográfica, também com grande expressividade nos espaços metropolitanos. Todas as transformações urbano-industriais anteriores, os consequentes movimentos populacionais em direção às cidades e o modo de viver urbano trouxeram mudanças nos padrões de sociabilidade, no acesso à informação e serviços, no sistema de valores sociais e familiares, na participação no mercado de trabalho etc. Esse novo urbano – com chances de acesso a serviços de saúde, oportunidades educacionais, inserção da mulher no mercado de trabalho, difusão dos meios de comunicação de massa – levou a alterações nas componentes demográficas, pois a fecundidade começou a declinar consideravelmente no país, a esperança de vida continuou a aumentar e as taxas de mortalidade, que já vinham em declínio, diminuíram ainda mais, especialmente as taxas de mortalidade infantil. Essas ocorrências fazem parte do processo de transição demográfica e do consequente envelhecimento populacional, estreitamente ligado ao nível de urbanização e, no caso brasileiro, à metropolização.

Para as migrações, ganha maiores contornos a migração intrarregional; para os movimentos interestaduais, o eixo em direção a São Paulo/Rio de Janeiro ainda era expressivo, mas reduziu-se consideravelmente o volume de imigrantes nesse sentido. Apesar de tudo isso, o processo de metropolização no Brasil continuou com significativa expressão, incorporando também a constituição de outros espaços que passaram a apresentar características metropolitanas.

Segundo Rocha (2000), apesar da redução na pressão populacional sobre o espaço metropolitano, com um contexto demográfico mais favorável, a sua participação na pobreza nacional aumentou, o que se deve principalmente à evolução da renda nesses espaços no período, que foi bastante desfavorável, inclusive no que se refere a um caráter redistributivo. Esse é um dos pontos importantes ao se considerarem as distinções entre espaços metropolitanos e não metropolitanos, especialmente no tocante à discussão sobre desconcentração econômica, produtiva, populacional, pois o fato de haver uma redução da pressão demográfica (que irá persistir nos anos subseqüentes) não pode mascarar os inúmeros desafios sociais e econômicos que esses espaços expunham nessa época e que ainda apresentam hoje.

A instabilidade econômica dos anos 1980 também permaneceu durante o começo dos anos 1990, quando o crescimento econômico nesse período foi reduzido e bastante inconstante. As iniciativas liberalizantes da década de 1990, precedidas pela crise de 1980, fizeram retroceder as políticas nacionais de desenvolvimento, gerando um contexto macroeconômico bastante contrário ao crescimento, que ficou oscilante, e um grau elevado de incerteza para a realização de investimentos. Em relação à busca por aumento da capacidade competitiva das empresas brasileiras, estas realizaram aquilo que Coutinho (1997) chamou de ajuste defensivo, algo que já vinha acontecendo desde o governo Collor, pois não houve, em geral, uma preocupação em crescer e aumentar a capacidade de inovação e tecnologia. Dito de outro modo, as medidas foram muito mais de proteção e estratégia de sobrevivência, com redução de postos de trabalho, de hierarquias e também de estoques, assim como de estruturas mais enxutas. Segundo Brandão (2007, p. 157), “mais do que uma ‘reestruturação produtiva’, o que tivemos nas empresas foi na verdade uma enorme racionalização organizacional defensiva”.

Houve ampliação das lógicas de valorização financeira e o ajuste produtivo e patrimonial foi bastante defensivo, pautando-se, sobretudo, pelas privatizações, ampliação da participação de empresas estrangeiras, aumento de componentes importados, cortes significativos do pessoal ocupado e estratégias de terceirização/subcontratação e concentração em atividades-fim (*core business*) das empresas (SIQUEIRA; MAIA, 2010).

O aumento do desemprego e a restrição das oportunidades de ocupação no mercado de trabalho nacional foram drásticos, contribuindo para uma piora generalizada nas condições de inserção dos trabalhadores, reduzindo as remunerações e a taxa de assalariamento no mercado de trabalho urbano, já bastante precarizado pelo elevado peso das ocupações informais – trabalhadores sem carteira, domésticos e por conta própria (SIQUEIRA; MAIA, 2010).

Em 1994, com a estabilização trazida pelo Plano Real, diminuiu-se consideravelmente a pobreza, o PIB apresentou crescimento, e a renda média também aumentou. Nesse período de estabilização foi sendo afirmada a política neoliberal com reforma do Estado, privatizações, processos de abertura comercial e financeira, juntamente com políticas de estabilização monetária, elevadas taxas de juros, valorização cambial e aumento da concorrência externa. O crescimento foi baixo

e em ciclos pautados pelas crises internacionais. A dívida pública também aumentou em decorrência de tais ajustes, prejudicando o financiamento dos gastos e os investimentos do setor público.

A proporção de pobres diminuiu de 44,1%, em 1993, para 33,2%, em 1995; nos espaços metropolitanos, essa redução foi mais expressiva, de 45,1% para 31,2%. Contudo, é importante ressaltar que as diferenças regionais permaneceram, uma vez que a diminuição da pobreza nas regiões primazes de São Paulo e Rio de Janeiro foi mais evidente, declinando de 40,7% para 20,7% no Rio, e em São Paulo de 42% para 30%, comparando-se 1993 e 1995, antes e após o Plano Real (ROCHA, 2000). Apesar desses ganhos, o período pós-estabilização revela que a redução da pobreza metropolitana não prosseguiu na segunda metade da década de 1990, ficando em torno de 34% nesse período.

Naturalmente, a evolução da pobreza em geral e da metropolitana, em particular, está estreitamente vinculada à dinâmica produtiva e a seus efeitos sobre o comportamento do mercado de trabalho. No entanto, o que ocorre nas metrópoles tem maior visibilidade nacional, resultando em espaços sem fronteiras e em movimentos populacionais que acabam por afetar a incidência da pobreza (ROCHA, 2000).

Também abordando o tema da metropolização e pobreza, Diniz (2006) afirma que a região metropolitana do Rio de Janeiro, possivelmente em função da grave crise econômica e social e da imagem de violência, teve sua taxa de crescimento demográfica reduzida desde a década de 1980 para patamares da ordem de 1% ao ano (p. 13-14). Na verdade, essas taxas mais reduzidas se devem primeiramente à queda da fecundidade, que pode ter relação com os aspectos colocados pelo autor, mas é importante ressaltar (e isto será explorado mais à frente) que, muitas vezes, as próprias componentes da dinâmica demográfica não são contempladas por diversas abordagens simplistas sobre aumento/diminuição do crescimento populacional.

Para Diniz (2006), as 16 aglomerações urbanas por ele destacadas com mais de um milhão de habitantes em 2000 continuam crescendo a taxas elevadas. As altas taxas de crescimento e o tamanho do estoque de população já existente levam a uma expectativa ainda mais dramática sobre o quadro social brasileiro. O maior exemplo é o da região metropolitana de São Paulo, com seus 17,8 milhões de habitantes em 2000 e um acréscimo anual de 250 mil a 300 mil habitantes por ano, ou seja, mais de 1 milhão de habitantes a cada quatro anos. A ela se acrescenta o grande colar formado pelas aglo-

merações urbanas de São José dos Campos, Campinas, Sorocaba e Santos, todas a menos de 100 quilômetros do centro de São Paulo, com crescente comutação diária de pessoas entre elas e formando uma superaglomeração com cerca de 25 milhões de habitantes. O reconhecimento dessa nova realidade metropolitana, mais expandida e conectada com espaços para além da região metropolitana em si, é de suma importância para compreender a organização do espaço urbano. Além disso, o surgimento/fortalecimento de outros espaços metropolitanos também precisa ser considerado.

No contexto de uma pequena, mas, segundo Pacheco (1998), efetiva desconcentração econômica e da crise e reestruturação da economia paulista, os anos 1980 e 1990 presenciaram a emergência e/ou consolidação de várias outras regiões metropolitanas que, como Curitiba (Estado do Paraná), Belo Horizonte (Estado de Minas Gerais), ou de algumas áreas do Nordeste como Salvador (Bahia), Recife (Pernambuco) e Fortaleza (Ceará), acabaram abrigando parcela significativa dos fluxos migratórios que potencialmente poderiam dirigir-se para o centro dinâmico nacional (CUNHA, 2003).

Sendo assim, nos anos 1990 ocorrem profundas mudanças na economia, reformas liberalizantes e transformações no mercado de trabalho. A configuração urbana do início do século XXI já refletia as escolhas políticas dos anos 1990 em favor de espaços econômicos mais eficientes, seletivos e competitivos, escolhas estas liberadas da construção de um projeto civilizatório para a sociedade brasileira como um todo, dentro das fronteiras territoriais do país.

Essa retomada nos faz pensar no impacto dos modelos econômicos sobre o sistema urbano nacional. Portes e Roberts (2005), analisando alguns países da América Latina, mostraram como a mudança de um modelo baseado na industrialização por substituição de importações para um modelo de abertura de mercados teve enormes reflexos na configuração urbana dos países da região. Essa mudança passa por transformações na rede urbana – entre os aglomerados do sistema de cidades –, mas também pela própria reorganização interna dessas aglomerações, como veremos à frente.

No Brasil, a população urbana em 2010 já correspondia a mais de 84% da população total e a dinâmica metropolitana segue apresentando significativas transformações, sendo ainda mais sensíveis às mudanças econômicas apontadas. Nos últimos anos, no entanto, o Brasil vem experimentando altas taxas de crescimento, com aumento

e melhor distribuição da renda e crescimento do emprego formal. Nos espaços urbanos metropolitanos, há, inclusive, dinamização do mercado interno, retomada da política da moradia etc., porém ainda prosseguindo a política neoliberal. É nesse contexto de mudanças na dinâmica econômica e populacional, reforço e surgimento de espaços metropolitanos e processos de expansão urbana que também se coloca a importância de identificar e analisar mais apropriadamente o que seja a realidade metropolitana brasileira atualmente.

2. QUADRO METROPOLITANO BRASILEIRO ATUAL

Chegamos ao ano de 2010 com mais de 190 milhões de pessoas. Embora emblemático, esse número, bastante veiculado em finais daquele ano (sobretudo pela imprensa), nos remete a importantes questões sobre a distribuição ou redistribuição populacional no espaço brasileiro, bem como suas implicações para o futuro de nossas cidades, já que 84% da população vivia em áreas urbanas.

Apesar de muitos olhares apontarem tendências de desconcentração populacional a partir das regiões metropolitanas, pode-se notar que, no geral, parcela significativa da população brasileira continua concentrada nas metrópoles, conforme consideramos neste trabalho. É verdade que esses espaços têm experimentado, nas últimas décadas, ritmos de crescimento mais baixos que de maneira alguma podem ser ignorados. No entanto, a participação da população metropolitana registrou um aumento de 1991 para 2000 e praticamente permanece com a mesma participação de 2000 para 2010, em torno de 36%. São quase 70 milhões de brasileiros residindo nas metrópoles – em pouco menos de 300 municípios, em um universo de mais de 5.000. Certamente, essa manutenção se deve ao elevado estoque populacional fruto de anos de concentração nesses espaços. Antes de nos aprofundarmos nas questões atuais do processo de distribuição da população brasileira que envolve as metrópoles, é preciso, em primeiro lugar, tecer algumas considerações sobre o que estamos abrangendo na definição de metropolitano.

As primeiras regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, através da Lei Complementar n. 14, que, por sua vez, obedecia à Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os estados, de acordo com o § 3º do artigo

25. Ao longo dos anos, porém, o quadro metropolitano oficial sofreu alterações, tanto na composição interna das regiões, com a inclusão e exclusão de municípios, quanto na criação de novas unidades. Até 31 de março de 2010² constatamos que o Brasil contava com 35 Regiões Metropolitanas (RMs) e três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), definidas por lei federal ou estadual. Algumas regiões contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das RIDEs, vale lembrar, ainda, que a sua composição inclui municípios de diferentes unidades de federação. No Quadro 3.1 apresentamos as 38 RMs/RIDEs e sua localização de acordo com as cinco grandes regiões brasileiras; elas comportam 444 municípios e estão distribuídas por 22 unidades da Federação.

QUADRO 3.1
Regiões metropolitanas e RIDEs segundo as grandes regiões (2010).

NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Belém (PA) Macapá (AP) Manaus (AM)	Aracaju (SE) Agreste (AL) Cariri (CE) Fortaleza (CE) Grande São Luís (MA) João Pessoa (PB) Maceió (AL) Natal (RN) Recife (PE) RIDE Petrolina/ Juazeiro RIDE Teresina/ Timon Salvador (BA) Sudoeste Mara- nhense (MA)	Baixada Santista (SP) Belo Horizonte (MG) Campinas (SP) Grande Vitória (ES) Rio de Janeiro (RJ) São Paulo (SP) Vale do Aço (MG)	Carbonífera (SC) Chapecó (SC) Curitiba (PR) Florianópolis (SC) Foz do Itajaí (SC) Lages (SC) Londrina (PR) Maringá (PR) Norte/Nordeste Catarinense (SC) Porto Alegre (RS) Tubarão (SC) Vale do Itajaí (SC)	Goiânia (GO) RIDE Distrito Federal ⁽²⁾ Vale do Rio Cuiabá (MT)
3	13	7	12	3

Fontes: Assembleias Legislativas Estaduais; governos de estado; <www.planalto.gov.br> e <www.integracao.gov.br> para legislação federal.

A RIDE DF conta com dois municípios do Estado de Minas Gerais, portanto, da Região Sudeste. Para efeito de contagem, optamos por manter essa RIDE na Região Centro-Oeste, visto que o núcleo metropolitano e a maioria dos municípios pertencem a essa região.

² Pode ser que no momento da publicação deste artigo o quadro já tenha se alterado, em virtude da própria dinâmica de institucionalização de região metropolitana por parte de cada estado.

³ Pode ser que no momento da publicação deste artigo o quadro já tenha se alterado, em virtude da própria dinâmica de institucionalização de região metropolitana por parte de cada estado.

O Observatório das Metrôpoles realizou um trabalho que identificou aquelas regiões que se constituem realmente como “metropolitanas” por meio da avaliação da capacidade desses aglomerados urbanos polarizarem o território brasileiro nas escalas nacional, regional e local, além de hierarquizar os municípios abarcados pelas regiões metropolitanas segundo o grau de integração com a dinâmica metropolitana (RIBEIRO, 2009). As justificativas para essa identificação estão no fato de que a criação de regiões metropolitanas, na maioria das vezes, não obedece a critérios claros, objetivos e consistentes, tanto na sua institucionalização quanto na definição dos municípios que as compõem. As 38 atuais regiões oficiais apresentadas anteriormente, apesar de contemplarem todas as 20 maiores cidades brasileiras, foram criadas por diferentes legislações e se configuram em unidades regionais bastante distintas. Além disso, é importante mencionar que o processo de desconcentração produtiva ocorrido a partir de 1970, para suportar o fenômeno da difusão da metropolização no território nacional, alia-se a uma diversificação funcional desses espaços, que não obedece às diferenças de tamanho dos aglomerados, mas ao seu papel na rede urbana nacional/regional, como apontou Vilmar Faria (1991).

Portanto, os espaços identificados como metropolitanos são aglomerados urbanos que apresentam características próprias das novas funções de coordenação, comando e direção das grandes cidades na “economia em rede” (VELTZ, 1996) emergente com a globalização e a reestruturação produtiva. As dimensões e indicadores utilizados foram:

- a) **Tamanho e concentração:** como expressão de tamanho foi considerado o volume populacional; para as atividades econômicas foram considerados o número de agências bancárias, o volume total de operações bancárias/financeiras e a massa de rendimento mensal;
- b) **Capacidade de centralidade:** foi tomada a existência de serviço raro, em nível nacional, como o movimento aeroportuário de passageiros;
- c) **Grau de inserção na economia:** medido pelo número de empregos formais em atividade de ponta como proxy da capacidade de inovação e incorporação tecnológica;

- d) **Poder de direção:** considerado a partir do número de sedes de empresas classificadas entre as 500 maiores do País;
- e) **Gestão pública:** definição político-administrativa de capital estadual ou capital federal no caso de Brasília.

A partir desse estudo foram identificados 15 espaços urbanos metropolitanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis, os quais, tendo características de concentração, polarização, hierarquização e integração, serão considerados aqui como metrópoles. Vale lembrar que esses 15 espaços considerados metropolitanos têm enorme importância na concentração das forças produtivas nacionais. Por exemplo, centralizam 62% da capacidade tecnológica do país, medida pelo número de patentes, artigos científicos, população com mais de 12 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial (VTI) das empresas que inovam em produtos e processos; concentram também 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam.

Quando utilizamos o termo metrópole, portanto, estamos tratando de espaços urbanos complexos e grandes (aglomerações com mais de um milhão de habitantes), de conjuntos de unidades político-administrativas (municípios) diversas, com diferentes tamanhos e níveis de integração entre essas unidades, que simultaneamente apresentam caráter metropolitano.

3. METRÓPOLES: entre a concentração e a dispersão

Para possibilitar uma reflexão mais consistente sobre as transformações experimentadas por diferentes espaços metropolitanos e não metropolitanos, procuramos categorias que possam ao mesmo tempo responder nossas questões e captar a complexidade da rede urbana e do sistema metropolitano brasileiro. Nesse sentido, adotamos uma classificação dos municípios brasileiros metropolitanos que leva em conta seu nível de integração à dinâmica do respectivo aglomerado. As variáveis utilizadas para essa classificação foram: taxa média geométrica de crescimento populacional (1991-2000); densidade demográfica; contingente de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de pessoas que realizam movimento

pendular; proporção de emprego não agrícola (RIBEIRO, 2009). Com isso, pretendemos refinar a análise a fim de responder questões como: será que as metrópoles perdem de fato população nas últimas décadas? Como se dá a dinâmica populacional no interior da própria metrópole? Quais relações essas dinâmicas mantêm com questões metropolitanas emergentes, como aquelas relacionadas às condições de mobilidade?

Ao partir dessas definições, observa-se, pela Tabela 3.2, que nos anos 1990 o Brasil cresceu a uma taxa de 1,63% ao ano e as metrópoles tiveram uma taxa de crescimento de 2%. Normalmente se fala em baixo ritmo de crescimento populacional nessas áreas, mas quando analisamos segundo os diferentes espaços podemos perceber diferenças consideráveis. Os núcleos metropolitanos seguiram apresentando menor ritmo de crescimento (1,33%), enquanto as periferias apresentaram quase 3% ao ano de crescimento populacional na década de 1990. Nestas, podemos ver que foram os municípios com alta e média integração os que apresentaram maior crescimento populacional (mais de 3%).

TABELA 3.2
População segundo nível de integração dos municípios – 1991/2010.

TIPO DE MUNICÍPIO	POPULAÇÃO			DISTRIBUIÇÃO			TAXA DE CRESCIMENTO	
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010
Metrópolis	51.271.319	61.247.033	69.207.764	34,9	36,1	36,3	2	1,23
Núcleo	31.008.958	34.920.618	38.647.700	21,1	20,6	20,3	1,33	1,02
Periferia	20.262.361	26.326.415	30.560.064	13,8	15,5	16	2,95	1,5
Muito alta	12.949.905	16.645.274	18.645.262	8,8	9,8	9,8	2,83	1,14
Alta	4.281.180	5.680.904	7.009.472	2,9	3,3	3,7	3,19	2,12
Média	2.027.331	2.766.098	3.400.742	1,4	1,6	1,8	3,51	2,09
Baixa	588.640	757.770	912.105	0,4	0,4	0,5	2,85	1,87
Muito baixa	415.305	476.369	592.483	0,3	0,3	0,3	1,54	2,21
TOTAL	146.815.815	169.799.170	190.732.694	100	100	100	1,63	1,17

Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

Quanto à distribuição populacional, como já dito, as metrópoles aumentam um pouco sua fatia de participação nos anos 1990, que praticamente se mantém no decorrer dos anos 2000. A participação da periferia metropolitana aumenta nesse todo populacional, o que não corrobora as análises que tratam de uma perda popula-

cional expressiva por parte dos espaços metropolitanos. Já nos anos 2000, a taxa de crescimento se reduz em quase todos os espaços, como uma tendência populacional geral, que pode e deve ser analisada também à luz das mudanças na dinâmica demográfica, como a diminuição da fecundidade. Obviamente, como as metrópoles são espaços que primeiramente apresentam os indícios das mudanças demográficas, as taxas de crescimento são mais reduzidas nesses espaços, seguindo as tendências observadas inclusive desde os anos 1980. O Brasil cresceu a uma taxa de 1,17% ao ano na primeira década deste século, e as metrópoles tiveram uma taxa de crescimento de 1,23%. Nestas, podemos ver que há ainda muitas diferenças considerando-se os níveis de integração, pois os núcleos e os municípios muito altamente integrados à dinâmica metropolitana apresentam as menores taxas de crescimento, o que sugere uma propagação dos avanços na dinâmica demográfica, enquanto os municípios com muito baixa integração passam a apresentar as maiores taxas de crescimento no universo metropolitano. Essas tendências coincidem também com o comportamento migratório intrametropolitano, que tem sido observado nos últimos anos. Num primeiro momento, os municípios com integração muito alta atraíam mais pessoas, enquanto essa “segunda coroa” formada pelos municípios com alta e média integração passou a atrair mais pessoas com os processos de dispersão espacial e expansão urbana (ocorridos também no interior das próprias metrópoles), visto que deveriam contar ainda com um maior estoque de moradia e de terra do que a periferia consolidada (SILVA; RODRIGUES, 2010).

Ao analisar incremento populacional, aumento percentual e distribuição desse incremento, também podemos perceber que o aumento percentual no país foi da ordem de 12%; para as metrópoles foi um pouco maior, em torno de 13% (Tabela 3.3). Interessante observar que os núcleos metropolitanos mantêm sua participação no incremento em torno de 17%, o que mostra a estabilidade desses espaços mais consolidados. Até as maiores cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, apesar de diminuírem sua participação no total da população brasileira, permanecem com valores muito próximos entre 2000 e 2010, em torno de 9% para as duas nos dois períodos.

TABELA 3.3
Incremento populacional segundo faixas de tamanho e nível de integração dos municípios – 1991/2010.

TIPO DE MUNICÍPIO	INCREMENTO E AUMENTO (%)				CONTRIBUIÇÃO (%)	
	1991-2000	AUMENTO	2000-2010	AUMENTO	1991-2000	2000-2010
Metrópoles	9.975.714	19	7.960.731	13	43,4	38
Núcleo	3.911.660	13	3.727.082	10,7	17	17,8
Periferia	6.064.054	30	4.233.649	16,1	26,4	20,2
Muito alta	3.695.369	29	1.999.988	12	16,1	9,6
Alta	1.399.724	33	1.328.568	23,4	6,1	6,3
Média	738.767	36	634.644	22,9	3,2	3
Baixa	169.130	29	154.335	20,4	0,7	0,7
Muito baixa	61.064	15	116.114	24,4	0,3	0,6
TOTAL	22.983.355	16	20.933.524	12,3	100	100

Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

Para termos uma ideia da dinâmica populacional em cada uma das metrópoles, apresentamos também a taxa de crescimento populacional segundo o nível de integração (Tabela 3.4). Isso porque há diferenças entre o porte populacional das regiões metropolitanas, além de algumas abordagens (BRITO; SOUZA, 2005; BAENINGER, 2010) não considerarem como metropolitanos alguns aglomerados com consolidação mais recente, como as metrópoles de Vitória, Florianópolis e Manaus. Para facilitar a comparação, separamos na primeira parte da tabela as metrópoles que se referem àquelas primeiras nove regiões metropolitanas criadas nos anos 1970, apresentando suas taxas de crescimento de 2000 a 2010. Em seguida, as metrópoles de Campinas, Brasília e Goiânia, consideradas como tais mais recentemente e que foram também consideradas com natureza metropolitana por alguns estudos (BAENINGER, 2010); e depois apresentamos os dados referentes a Vitória, Florianópolis e Manaus, identificados como espaços metropolitanos pelo estudo do Observatório das Metrópoles (RIBEIRO, 2009).

TABELA 3.4
**Taxa de crescimento populacional nas metrópoles segundo nível
 de integração – 2000-2010.**

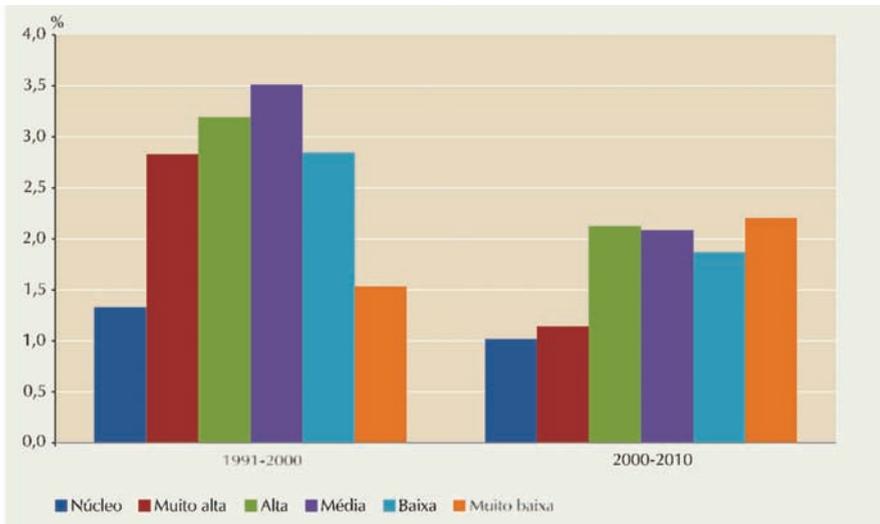
RMS/NÍVEL	NÚCLEO	MUITO ALTA	ALTA	MÉDIA	BAIXA	MUITO BAIXA	TOTAL
São Paulo	0,8	1	1,9	1,8	1,2	-	1
Rio de Janeiro	0,8	0,3	3,5	2,1	1,7	-	0,9
Belo Horizonte	0,6	1,6	1,8	2,1	1,8	1,2	1,1
Porto Alegre	0,4	0,7	0,6	1,4	0,8	-	0,6
Curitiba	1	2	2,4	1,9	0,6	1,1	1,4
Recife	0,8	0,9	1,4	2	-	-	1
Salvador	0,9	-	3,4	2,7	2,4	-	1,4
Fortaleza	1,3	1,6	2,8	3,4	2	-	1,7
Belém	0,8	1,8	3,8	-	4,2	-	1,3
Campinas	1,1	2,2	2,2	2,5	3	-	1,8
Brasília	2,3	3,3	2	-	2,3	1,6	2,3
Goiânia	1,8	3,3	6,2	2,6	2,1	-	2,3
Vitória	1,1	1,7	2	1,8	2,7	-	1,6
Florianópolis	2,1	1,9	2,6	1,9	2,8	1	2,2
Manaus	2,5	-	-	-	-	-	2,5

Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

Podemos perceber que, no total, as metrópoles mais antigas apresentam menores taxas de crescimento; por sua vez, Brasília, Goiânia, Florianópolis e Manaus apresentaram, nos anos 2000, um crescimento acima de 2% ao ano, comparável também ao crescimento de seus próprios núcleos. Já os municípios de Campinas e Vitória apresentaram crescimento semelhante ao dos núcleos metropolitanos daquelas nove metrópoles. Nessas metrópoles, municípios com *muito alta* a *baixa* integração apresentam taxas consideráveis, revelando um ritmo de crescimento maior. Apesar disso, podemos observar crescimento expressivo em vários agrupamentos de municípios entre as metrópoles mais antigas. Na metrópole do Rio de Janeiro, por exemplo, temos um grupo de municípios com alta integração que cresceram a 3,5% ao ano nos anos 2000, destacando-se, entre esses, Itaboraí e Itaguaí. Tivemos, também, crescimento considerável na periferia de Salvador e na de Fortaleza, revelando as metrópoles do Nordeste com crescimento ainda expressivo; e crescimento considerável na periferia de Belém. O município com *baixa* integração nessa região metropolitana é Santa Bárbara do Pará, que cresceu a 4,2% na última década; já no grupo seguinte, na região metropolitana de Goiânia, é a própria cidade homônima que se destaca com elevado crescimento, 6,2% no período.

Se tomarmos apenas a dimensão do crescimento, aspecto entre os mais ressaltados nos estudos sobre dinâmica populacional, as taxas realmente mostram um crescimento menos acelerado nos núcleos, especialmente nos anos 1990 (Gráfico 3.2). As condições adversas tratadas anteriormente afetaram justamente as metrópoles e principalmente seus núcleos metropolitanos, que eram as áreas de concentração dos setores mais modernos e dinâmicos. Também diante disso, esses núcleos foram os primeiros espaços a experimentarem a desaceleração das taxas de crescimento populacional. Mas o que podemos observar nos anos de 2000 a 2010 é que os demais municípios metropolitanos, mesmo que ainda sejam espaços com ritmos de crescimento mais acentuado, também passam a apresentar redução nessas taxas (à exceção dos municípios com muito baixa integração). A observação digna de nota talvez seja certo nivelamento nos ritmos de crescimento populacional, experimentados primeiro pelos núcleos, depois pelos municípios de alta a média integração, e agora por aqueles de baixa integração – é possível que num momento próximo ocorra uma proximidade maior entre os diferentes municípios metropolitanos no que se refere ao crescimento. Nesse contexto, o enorme estoque populacional dos núcleos metropolitanos é que ganha relevo, e é aí que nos interessamos em contemplar os números absolutos do incremento populacional.

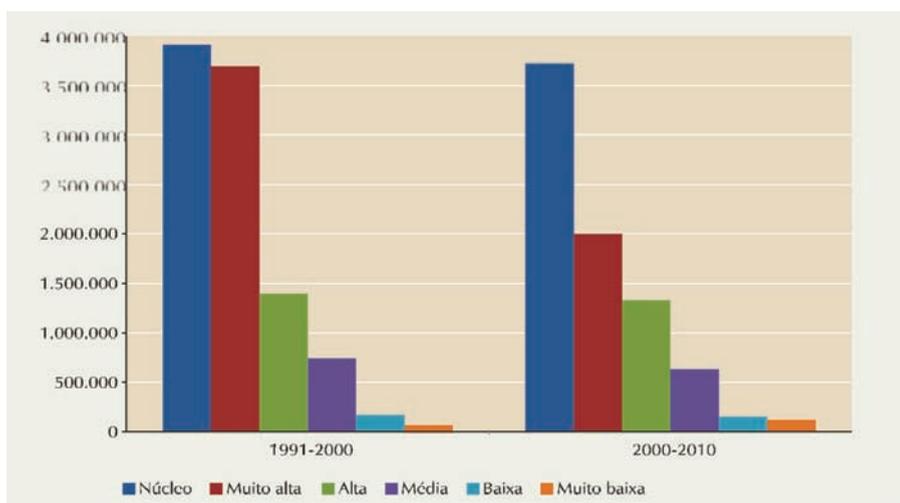
GRÁFICO 3.2
Taxa de crescimento populacional segundo nível de integração nas regiões metropolitanas - 1991-2010.



Fonte: Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010).

No Gráfico 3.3, temos o incremento populacional absoluto nos diferentes espaços das metrópoles. Os núcleos metropolitanos tiveram um incremento populacional de 1991 para 2000 de quase 4 milhões de pessoas. Nesse período, os municípios com *muito alta integração* também tiveram aumento considerável, de aproximadamente 3,6 milhões de habitantes, mesmo assim ainda abaixo dos núcleos; já os municípios com *alta integração* aumentaram em 1,4 milhão de pessoas; os demais municípios metropolitanos aumentaram, conjuntamente, um pouco menos de 1 milhão. De 2000 para 2010, na primeira década deste século, em todos os espaços há uma diminuição do incremento populacional absoluto, com exceção dos municípios com muito baixa integração (também pelo porte populacional menor, qualquer alteração é mais significativa nesses espaços). Mesmo assim, os núcleos metropolitanos tiveram um aumento de sua população residente da ordem de 3,7 milhões de pessoas. Já os municípios com muito alta integração, que na década anterior haviam tido um incremento mais próximo ao do núcleo, aumentam em cerca de 2 milhões de pessoas. Os demais municípios apresentam incremento bem parecido, mas também com redução. Portanto, mesmo com menores ritmos de crescimento populacional, os núcleos apresentaram incremento bem maior que os demais agrupamentos de municípios metropolitanos pelo nível de integração.

GRÁFICO 3.3
Incremento populacional absoluto segundo nível de integração
nas regiões metropolitanas - 1991-2010.

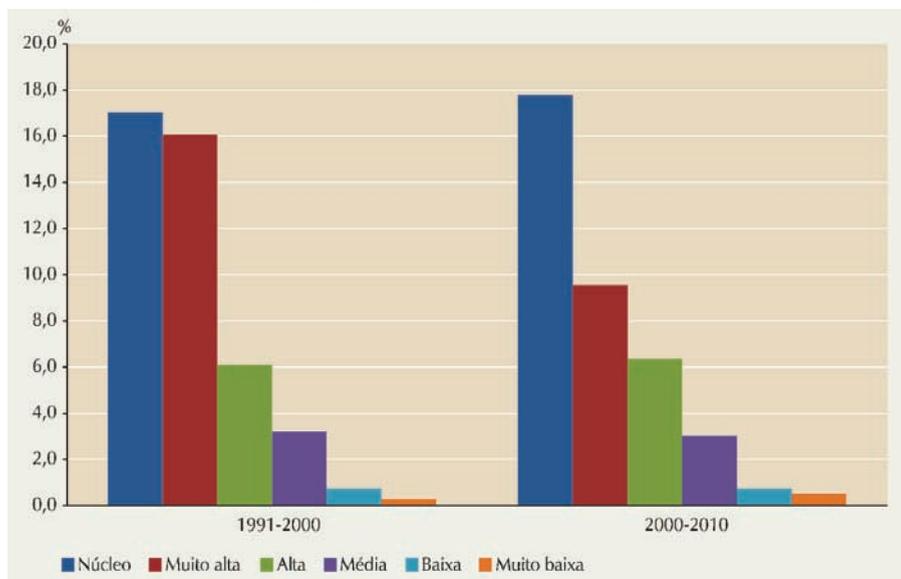


Fonte: Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010).

Observando a contribuição percentual desse incremento populacional, ou seja, a fatia de participação de cada nível no conjunto das metrópoles, também se confirma a predominância dos núcleos metropolitanos (Gráfico 3.4), o que sugere um reforço à hipótese de permanência da pressão sobre as áreas centrais. Essa predominância fica ainda mais evidente de 2000 a 2010, já que os núcleos mantêm sua participação no incremento populacional em torno de 17% (chegando a aumentar alguns décimos percentuais), enquanto a faixa subsequente de municípios com expressiva parcela de participação (os municípios com muito alta integração) diminui seu percentual consideravelmente nos anos 2000.

GRÁFICO 3.4

Distribuição percentual do incremento populacional segundo nível de integração nas regiões metropolitanas - 1991-2010.



Fonte: Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010).

Essas dimensões, parecendo ora complementares, ora contraditórias, levam-nos ao desafio de compreender as metrópoles num contexto entre a concentração e a dispersão; afinal, ao mesmo tempo em que municípios da periferia apresentam maiores taxas de crescimento populacional e uma imigração expressiva de pessoas que saíram dos núcleos metropolitanos, estes, por sua vez, também apresentam um estoque e incremento populacional elevado, além de ainda

concentrarem a maior parte dos postos de trabalho metropolitanos, o que ainda expressa a pressão sobre as áreas centrais, evidente especialmente pelo drama da mobilidade urbana.

4. CRISE DA MOBILIDADE URBANA: uma questão metropolitana

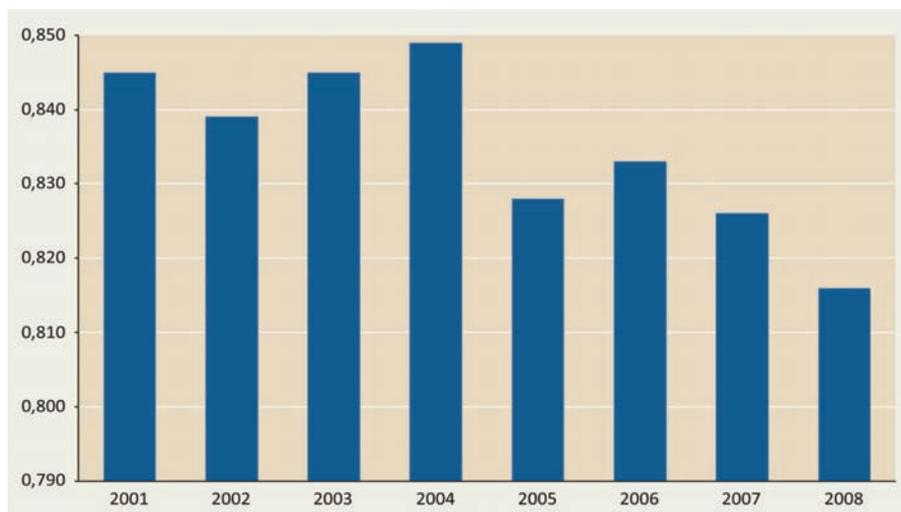
Diante do incremento populacional ainda expressivo nos núcleos, associado à grande entrada diária de população para trabalhar vinda dos demais municípios metropolitanos que crescem em ritmos mais acelerados que o núcleo, como pensar o contexto da mobilidade nas metrópoles hoje? Acreditamos que essa questão, aliada à perspectiva de sua iminente crise em cada espaço metropolitano, tem que ser pensada e compreendida em sua totalidade, ou seja, tratada como uma questão metropolitana, em que a escala dos problemas e das soluções seja a escala da metrópole, associada não apenas a aspectos logísticos e de forma, mas também ao conteúdo dessa mobilidade. Esse conteúdo se expressa nas experiências e percepções cotidianas por parte da população que se move no espaço metropolitano, atrelando-se ainda a características socioeconômicas do território e dos indivíduos.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD) revelam que, na maioria das grandes metrópoles brasileiras, um maior número de pessoas leva cada vez mais tempo em seus deslocamentos diários entre casa e local de trabalho. Na metrópole de Belo Horizonte, por exemplo, 16,5% das pessoas, em 2008, levavam mais de uma hora no trajeto casa-trabalho. Em 2001, este percentual era de 13,5. Em São Paulo, o recorde de congestionamento, que foi batido por duas vezes no mesmo dia em 2009, chegou a 293 quilômetros. Para aqueles que utilizam o transporte público, a todas essas dificuldades soma-se o alto preço das tarifas, complicador ainda maior no caso de mercados de trabalho organizados na escala metropolitana e que exigem deslocamentos gradativamente distantes, baldeações e trocas intermunicipais.

O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), elaborado pelo Observatório das Metrópoles (RIBEIRO, 2010), comprova o aumento no tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho durante os anos 2000 (Gráfico 3.5). Esse índice é composto por três dimensões: atendimento de serviços coletivos, condições habitacionais e

mobilidade urbana. Essa última dimensão mostra o percentual de pessoas que gastam até uma hora de deslocamento; sendo assim, quanto maior o índice específico de mobilidade, melhor, pois menos pessoas estão se deslocando por mais de uma hora. Mas o que se observa nas metrópoles ao longo dos anos 2000, com base nos dados da PNAD, é que o índice de mobilidade diminuiu, ou seja, há mais pessoas nas regiões metropolitanas que estão levando mais de uma hora para se deslocarem cotidianamente, o que nos permite afirmar que o tempo de deslocamento e as condições de mobilidade tendem a piorar, comprometendo as condições de bem-estar nas metrópoles.

GRÁFICO 3.5
Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) das metrópoles:
dimensão da mobilidade urbana – 2001-2008 (PNAD).



Fonte: Ribeiro (2010).

Nota: O resultado mostra o percentual de pessoas que gastam até uma hora de deslocamento. Quanto maior o índice específico de mobilidade, melhor, pois menos pessoas estão se deslocando por mais de uma hora.

É nessas circunstâncias que podemos falar em uma crise da mobilidade. Crise resultante, sobretudo, da opção pelo modo de transporte individual em detrimento das formas coletivas de deslocamento. Não estamos diante apenas de um problema de transporte ou de trânsito isolado na metrópole moderna. A “questão da mobilidade” envolve problemas de organização espacial das atividades humanas, de adaptação de investimentos, das

necessidades e aspirações da população quanto ao local de residência e trabalho. Esses problemas decorrem não apenas do tamanho das cidades modernas, mas também da organização imprópria do uso do solo, das diversificadas atividades que demandam maior mobilidade, da não conciliação dos seus serviços públicos com os direitos privados de acesso e movimento, e da preferência de seus cidadãos quanto ao modo de viagem, roteiro, conforto e custos (DICKMAN, 1972).

Sabemos que a periferia das grandes metrópoles brasileiras tem crescido mais do que suas áreas centrais, embora exista ainda uma pressão sobre as mesmas, tendência que aponta para a constituição de um espaço urbano cada vez mais espreado, implicando crescentes custos e problemas logísticos para a provisão de serviços públicos de infraestrutura essenciais à vida em cidade. Ao mesmo tempo, boa parte das pessoas que migraram do núcleo para a periferia na segunda metade dos anos 1990 trabalhava no núcleo em 2000, sugerindo um movimento que aumenta a população residente na periferia, mas não atenua a pressão por mercado de trabalho que afeta as áreas centrais (SILVA; RODRIGUES, 2010).

Sendo essa a tendência das transformações na organização espacial das metrópoles, perdem-se também as principais vantagens de uma cidade compacta, entre elas a baixa necessidade de viagens de carro que, por sua vez, reduziriam a emissão de combustível. Diminuem, ainda, o apoio para os transportes públicos, as viagens a pé e de bicicleta, além de que se desfavorece a diminuição das distâncias percorridas entre as residências e os locais de trabalho. Por outro lado, torna-se difícil acreditar que agências reguladoras e empresas de transporte levem em conta o tamanho e a estrutura da cidade quando planejam o transporte coletivo.

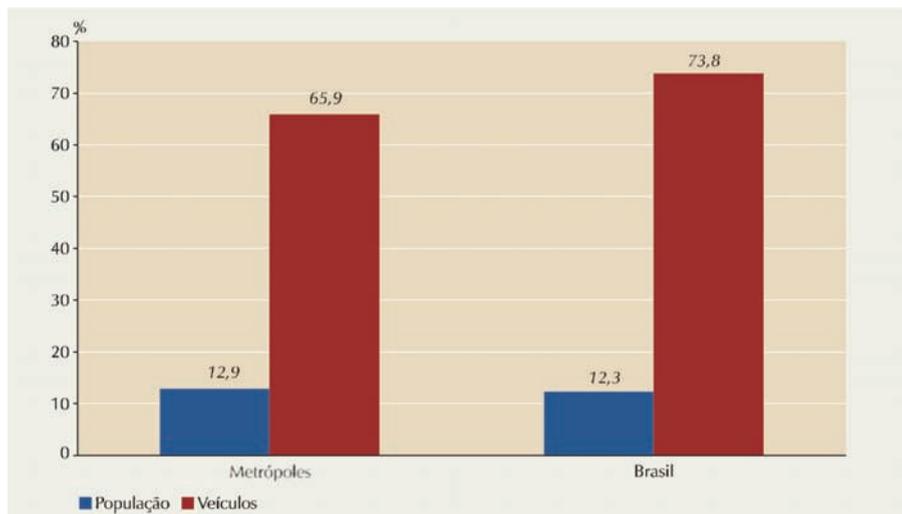
No caso brasileiro, é preciso recordar que a década de 1970 representa o período de consolidação da reorganização do sistema de mobilidade nas grandes cidades, que vinha ocorrendo desde o segundo quarto do século XX, com a substituição, primeiramente, do transporte sobre bondes para os ônibus e, depois, no que podemos chamar de uma terceira fase dessa reorganização, a consolidação do automóvel individual. Segundo Rolnik e Klintonvitz (2011, p. 95), essa reorganização “foi resultado da confluência

de processos econômicos, políticos e urbanísticos que viabilizaram uma transferência modal de larga escala, inundando as vias da cidade com centenas de milhares de veículos particulares novos”.

Se em décadas anteriores a posse do automóvel atendeu a um aspecto econômico-ideológico, representado pelo modelo rodoviário, e, ao mesmo tempo, propiciou o aumento da velocidade de deslocamento da classe média, já que ele se desloca a uma velocidade bem superior à do ônibus, atualmente verifica-se o esgotamento desse modelo (ROLNIK; KLINTOVITZ, 2011).

Nos últimos anos, tem ocorrido no Brasil um expressivo aumento no número de automóveis. O ritmo de crescimento dos carros supera, em muito, o da população na maioria das 15 metrópoles brasileiras. Enquanto a população cresceu por volta de 13%, o número de automóveis aumentou em 66% entre 2001 e 2010 (Gráfico 3.6). Isso significa um aumento em torno de 920 mil carros a cada ano. Com isso, o Brasil terminou o ano de 2010 com um total de 42,6 milhões de automóveis, sendo que, desses, 20,8 milhões encontram-se nas metrópoles (Gráfico 3.7).

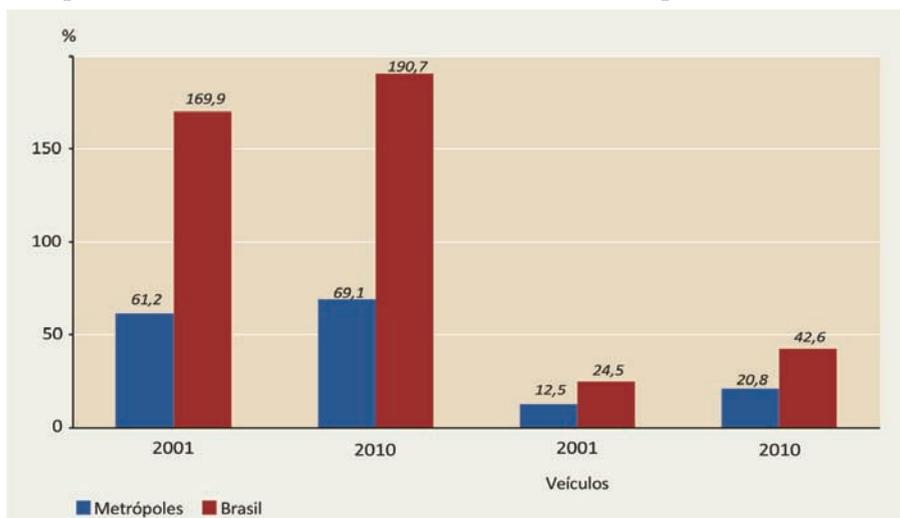
GRÁFICO 3.6
Crescimento da população e do número de veículos no Brasil e nas metrópoles - 2000-2010.



Fonte: Denatran (2011). Nota: Elaboração do Observatório das Metrôpoles.

GRÁFICO 3.7

População e número de automóveis no Brasil e nas metrópoles – 2001 e 2010.



Fonte: Denatran (2011). Nota: Elaboração do Observatório das Metrôpoles.

Nas metrópoles, temos hoje 3,3 habitantes para cada automóvel, o que corresponde aproximadamente a um veículo para cada domicílio. Algumas das metrópoles, porém, apresentam o índice de habitantes/veículos ainda menor, a exemplo de Curitiba (2,2 habitantes/veículo), Campinas (2,3 habitantes/veículo) e Florianópolis e São Paulo, com 2,5 habitantes/veículo cada uma. Outras metrópoles, sentindo o reflexo do crescimento expressivo no número de automóveis, apresentam o índice bem próximo às metrópoles mencionadas, como é o caso de Belo Horizonte, Brasília e Goiânia. Na metrópole mineira o índice de habitantes por veículo caiu de 5,2 para 3,1 entre 2001 e 2010, resultante de um aumento de 88,5% do número de automóveis. Em Brasília, considerando sua região de desenvolvimento integrado, no mesmo período esse aumento foi de 86,6%, enquanto sua população aumentou em 20,4%; com isso, seu índice de habitantes/veículo passa de 4,7 para 3,2. Em Goiânia, onde o aumento no número de veículos foi de 81,5%, o índice passou de 4,4 para 3,0 habitantes/veículo.

É nesse cenário onde a população dos municípios periféricos cresce ainda de maneira acelerada, e o tempo de deslocamento e as condições de mobilidade pioram simultaneamente ao aumento da posse de automóvel, instaurando-se a crise da mobilidade como uma questão que coloca em xeque o futuro de nossas metrópoles.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desse quadro, e de novas e importantes questões metropolitanas, estamos sugerindo um olhar mais aprofundado sobre os processos de (re)distribuição populacional que têm ocorrido no país. Ficou claro que o sistema urbano e suas mutações são significativamente influenciados pelas mudanças nos modelos econômicos, na concepção do espaço urbano, ora visto integralmente, ora visto como “pontos”, e nas políticas de desenvolvimento adotadas, com reflexo na vida cotidiana da população.

Em termos de dinâmica populacional, com as informações disponíveis não é possível apostar numa redistribuição populacional em cada metrópole que reverta a predominância dos núcleos no geral, nem é possível assumir um discurso de resolução da pressão sobre as áreas centrais a partir dessa perspectiva que tem sido colocada. Nesse contexto, talvez seja mais interessante olhar menos para “o quanto” têm crescido o centro e a periferia e mais para “o como”, em que variáveis como “distância” e “densidade” adquirem maior relevância analítica do que, por exemplo, o volume, os saldos ou as taxas de crescimento populacional. Isso se deve ao fato de que os demais municípios metropolitanos também vêm sofrendo significativas transformações no mercado de moradias, na inserção no mundo do trabalho e na dinâmica demográfica, aspectos que ainda precisam ser qualificados mais apropriadamente, especialmente com as intervenções de políticas públicas e de mercado ocorridas na década que passou.

Quando falamos em redistribuição, crescimento e perdas populacionais nos “diferentes espaços urbanos brasileiros” é preciso ter mais cautela. O fato de os espaços metropolitanos apresentarem menores ritmos de crescimento – que vimos ocorrer em alguns municípios, enquanto outros, principalmente das periferias metropolitanas, ainda apresentam ritmos elevados – não pode ser diretamente relacionado a uma saída expressiva de pessoas das metrópoles nem a perdas populacionais, uma vez que, em termos de incremento, as metrópoles ainda crescem consideravelmente em relação a outros espaços.

Como uma característica do próprio processo de transição demográfica, os espaços mais urbanizados – que têm sua maior expressão nas metrópoles – apresentam as primeiras tendências de mudanças demográficas, especialmente a diminuição da fecundidade. Isto é de suma importância para determinar os ritmos de

crescimento populacional, aliados também aos padrões migratórios e de mortalidade.

Em certos espaços, os acréscimos populacionais passam a ser decorrentes cada vez mais do crescimento vegetativo; em outros, são as migrações os fatores determinantes. Os espaços metropolitanos oferecem maior acesso a oportunidades ocupacionais e educacionais e são mais habituados às mudanças culturais, aspectos com expressiva incidência na decisão de ter ou não filhos. Portanto, podemos afirmar que, em boa parte, esse menor ritmo de crescimento populacional dos espaços metropolitanos (apesar de em número absoluto ainda serem espaços de elevada concentração) não se deve a uma “fragilidade” desses espaços e de seus núcleos, nem tampouco a uma direta desconcentração, mas essencialmente a mudanças que ocorrem em seu interior em processos simultâneos de concentração e dispersão, que acabam por reforçar as características metropolitanas que lhes são próprias.

Quando os demais municípios metropolitanos tiverem também avançado no processo de transição demográfica e envelhecimento populacional, ainda teremos um estoque populacional elevado nos núcleos, que já apresentam uma população mais envelhecida e, atualmente, com maior destaque para a população em idade ativa. Pensar sobre as transformações que ainda ocorrem nos grandes espaços metropolitanos e seus núcleos, considerando seu enorme porte populacional, seus conflitos e problemas, a precariedade habitacional, o acesso ao mercado formal de trabalho, os limites e possibilidades de deslocamento cotidiano, entre outros aspectos, ainda é uma agenda de suma importância.

Ao mesmo tempo, é preciso avançar para além das concepções que desconsideram a cidade em sua complexidade e seu tamanho, limitando-se a projetos fragmentados e abrindo mão do papel do sistema de mobilidade urbana, por exemplo, como parte da estrutura da cidade. Para isto, critérios bem definidos de classificação dos territórios são fundamentais. Se hoje prevalecem modalidades de gestão por projetos do uso do solo urbano, considerando as cidades apenas como máquinas de crescimento a serviço dos novos e antigos interesses econômicos e políticos alimentados pela acumulação urbana, no caso da mobilidade, a falta de planejamento se traduz na inexistência de bases de dados confiáveis e atualizados sobre os fluxos de deslocamentos de pessoas e mercadorias – as chamadas pesquisas origem/

destino, ferramenta fundamental de planejamento urbano –, bem como na melhor definição dos sistemas metropolitanos.

A crise da mobilidade como uma questão metropolitana coloca a sociedade diante de um dilema histórico. Para sustentar a trajetória virtuosa em que nos encontramos, de crescimento econômico com expansão dos empregos formais, distribuição de renda com incorporação de amplos segmentos da população historicamente marginalizados do mercado de bens modernos – entre eles, o automóvel –, teremos que optar por uma Reforma Urbana cuja realização eventualmente possa implicar a reorientação da direção e do ritmo dessa trajetória de mudança. Não realizá-la, por outro lado, certamente significará que encontraremos, em poucos anos, o obstáculo do “apagão urbano”, cujas consequências serão maiores e mais graves que a diminuição do ritmo de crescimento: a consolidação exacerbada do modelo urbano brasileiro de mal-estar coletivo, em razão do aprofundamento da degradação social, urbanística e ambiental das metrópoles. Representa um limite efetivo a esse crescimento na medida em que surgem sinais da perda de eficiência econômica das cidades. A resposta a essa perda tem sido a realização de projetos rodoviários que submetem ainda mais a mobilidade urbana da autolocomoção das pessoas e das coisas. Se os congestionamentos aumentam, é desencadeada a construção de rodoanéis em torno das cidades, cujo resultado é consolidar o irracional modelo urbano brasileiro. As vultosas obras rodoviárias fazem a felicidade real das empresas de obras públicas e das montadoras de automóveis, como também da coalisão de interesses que comanda a política macroeconômica, considerada mais um veículo para tudo acelerar e sacrificar em nome da manutenção de elevadas taxas de crescimento. A não realização da imperiosa, e ainda possível, Reforma Urbana neste momento, justificada pela infundada crença de que o crescimento econômico irá resolver automaticamente os gargalos do apagão urbano, poderá impor pesadas perdas estruturais da capacidade produtiva das cidades que suportam este crescimento.

Mais do que a perda de eficiência econômica, o colapso da mobilidade no Brasil provoca também limites à festejada diminuição das desigualdades sociais. A acessibilidade urbana precária assegurada pelos meios de transportes coletivos e públicos ineficientes gera efeitos contrários aos ganhos de renda obtidos pelos trabalhadores pelo aquecimento da demanda pelo emprego: na metrópole do Rio de Janeiro, se compararmos as rendas médias de trabalhadores seme-

lhantes em termos de escolaridade, cor, sexo e tipo de ocupação, mas moradores de áreas com fortes desigualdades de mobilidade urbana, a diferença pode chegar a 22,8%! A razão disso está em que, nesta e nas outras metrópoles brasileiras, há uma forte concentração de oferta de trabalho nas áreas centrais, ao mesmo tempo em que observamos o crescimento da população moradora nas periferias. A disjunção entre espaços do emprego e da moradia é, sem dúvida, incentivada e agravada pela autolocomoção. Outra faceta desse problema é o crescente tempo despendido pelos moradores das metrópoles em seus deslocamentos diários, fruto da desregulação e abandono do sistema de transportes coletivos e públicos. Ademais, a difusão dos assim chamados “transportes alternativos”, como vans e moto-táxis, nada mais é do que a outra face da capitulação das autoridades públicas ao modelo urbano resultante da mobilidade fundada na autolocomoção.

Por fim, a manutenção da trajetória virtuosa de crescimento econômico experimentado pelo Brasil nos últimos anos depende da capacidade da sociedade em optar pelos custos imediatos da mudança de modelo urbano brasileiro e, conseqüentemente, em construir um projeto de reforma das nossas cidades. Tratar a “crise da mobilidade” como uma questão metropolitana, e resolvê-la, é um dos *fronts* mais importantes da luta por esse projeto.

PARTE II
AS METRÓPOLES E A TRANSIÇÃO
NA ORDEM URBANA

Capítulo 4

TRANSIÇÃO NA ORDEM URBANA: hipóteses e estratégia comparativa¹

There is no unique comparative method, but rather a plurality of comparative approaches; it is equally clear that there are no universal or permanently fixed categories, but rather contextually variable and temporally dynamic typologies... Perhaps the most significant implication of a conscious compared urbanism is also the most basic one: it obliges us to explain what we compare, what forces us to set the city in time and space (NIJMAN, 2007, p. 5).

Introdução

A finalidade deste capítulo é dupla. De um lado nosso objetivo é apresentar a experiência desenvolvida em uma grande pesquisa comparativa a respeito das transformações urbanas ocorridas no período de 1980-2010 em 14 metrópoles brasileiras², levada a efeito pela rede de pesquisadores do Observatório das Metrópoles como parte do seu programa quinquenal de pesquisa intitulado “Metrópoles: coesão social, território e governança” (2009-2015). Por outro, pretendemos refletir sobre as estratégias metodológicas adotadas ao longo deste trabalho de forma a contribuir criticamente com o debate internacional sobre os desafios do método comparativo para os estudos urbanos e incentivar a retomada de um pensamento latino-americano capaz de capturar a historicidade de nossos processos de urbanização em sua relação com as particularidades apresentadas pelo desenvolvimento do capitalismo no continente.

¹ Capítulo apresentado na RC21 International Conference on “The transgressive city: Comparative perspectives on governance and the possibilities of everyday life in the emerging global city” (<http://rc21-mexico16.colmex.mx/>), Cidade do México, 21-23 de julho de 2016. O autor agradece a colaboração de Samuel Thomas Jaenisch, doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), pelo suporte acadêmico concedido na elaboração deste capítulo.

² São elas: Baixada Santista, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Vitória e as aglomerações urbanas de Maringá e Natal.

Para tal, iniciamos com esta introdução que recupera de forma sucinta o debate em torno das particularidades do desenvolvimento do capitalismo na América Latina que marcou de forma significativa o pensamento social brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 e discutimos o seu progressivo enfraquecimento na década de 1990 frente à emergência do debate internacional sobre a *global city* e os desdobramentos mais recentes no campo dos estudos urbanos. Em seguida apresentamos em três sessões o modelo teórico e metodológico adotado pelo Observatório das Metrôpoles e suas possíveis contribuições para esse debate. E encerramos com uma síntese conclusiva de nosso trabalho de pesquisa de forma a apresentar alguns pontos que ajudem a compreender o processo de metropolização no Brasil contemporâneo à luz das escolhas metodológicas por nós adotadas.

Dito isso, cabe ressaltar que durante as décadas de 1960 e 1970 tivemos uma ampla produção acadêmica no Brasil que buscou estabelecer alguns marcos teóricos e conceituais que permitissem compreender em que consistiam as especificidades do caráter periférico de nossa economia nacional e os paradoxos envolvidos no processo de modernização da sociedade brasileira. Roberto Schwartz (1999) indica que uma parte importante desse debate foi pautado por interpretações críticas não ortodoxas da obra de Karl Marx, que introduziram a necessidade de relativizar o referencial analítico forjado intelectualmente no contexto histórico europeu para sua aplicação em um espaço sociologicamente marcado por uma série de particularidades históricas e heranças de um passado colonial e escravista³. A principal inovação metodológica realizada pelo grupo de intelectuais envolvidos consistiu em reconhecer que estava em jogo um universo de análise “diverso mais não alheio” (p. 9) em que as categorias tradicionalmente empregadas pelo repertório marxista não se aplicavam de forma estrita à realidade brasileira, mas também não poderiam ser totalmente desconsideradas⁴. Se por um lado o processo de colo-

³ Como alguns dos primeiros trabalhos de pesquisa publicados como parte desse contexto intelectual, cabe citar as teses de doutorado “Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional” de Fernando Henrique Cardoso (1962), “Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)” de Fernando Novais (1979) e “Homens livres na ordem escravocrata” de Maria Sylvania de Carvalho Franco (1964).

⁴ Cabe ressaltar que a formulação dessa perspectiva não ortodoxa procurava se distanciar de outras interpretações que também estavam ganhando força nesse mesmo período no âmbito de círculos marxistas mais tradicionais (como o Partido Comunista Brasileiro) e das correntes desenvolvimentistas defendidas por intelectuais ligados inicialmente à CEPAL e mais tarde aos quadros burocráticos dos governos militares (MANTEGA, 1997; SCHWARTZ, 1999).

nização do continente americano não tinha criado sociedades semelhantes às aquelas dos seus respectivos colonizadores e nem sujeitas às mesmas etapas tradicionalmente reconhecidas de seu desenvolvimento econômico e social, por outro tratava-se de espaços que seguiam guiados pelas dinâmicas abrangentes do capital e resguardavam sua condição subordinada ao circuito capitalista internacional. Algo que implicou em reconhecer que os caminhos a serem trilhados pelos países latino-americanos para o seu desenvolvimento envolveriam inevitavelmente problemas e arranjos sociais diferentes daqueles encontrados pelos países avançados do capitalismo e, frente a isso, mesmo conceitos básicos como “burguesia nacional” e “classe trabalhadora” precisariam ser reavaliados para dar conta das questões que estavam sendo colocadas.

Roberto Schwartz (1999) e Guido Mantega (1997) concordam que uma das obras mais bem-acabadas desse esforço intelectual que buscou transformar o materialismo histórico dialético em um instrumental teórico que permitisse elaborar análises mais condizentes com as particularidades do capitalismo brasileiro foi o livro *Empresário industrial e desenvolvimento econômico* de Fernando Henrique Cardoso. Lançado em 1964 – alguns meses antes do golpe militar que depôs o presidente João Goulart – ele demonstrou que a classe empresarial brasileira daquele período não tinha qualquer interesse em romper com as oligarquias agrárias tradicionais através de uma revolução burguesa e nem manifestavam nenhum interesse nacionalista de se emancipar do capital estrangeiro (MANTEGA, 1997). Ela preferiu apostar em um modelo de desenvolvimento sem grandes aspirações progressistas e sem compromisso com a integração social das classes operárias (SCHWARTZ, 1999). Algo que efetivamente distanciava as motivações políticas e o papel histórico desempenhado pela burguesia brasileira de suas congêneres europeias. Essa linha argumentativa seguiu sendo explorada pelo autor nos anos seguintes dando origem em 1970 ao livro *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, escrito em parceria com o sociólogo chileno Enzo Faletto e que se tornou uma das principais referências para as então chamadas Teorias da Dependência, que iriam marcar a produção acadêmica do continente durante essa década e parte da seguinte. Vários outros intelectuais – como Giannotti, Fernando Novais, Paul Singer, Otavio Ianni e Ruth Cardoso (SCHWARTZ, 1999) – também fizeram parte desse mesmo movimento e ajudaram a consolidar um renovado pensamento

econômico e social que se pretendia crítico e ao mesmo tempo não passivo à importação irrefletida de categorias de análise produzidas em outros contextos.

Essa virada epistemológica também teve seus desdobramentos no campo dos estudos urbanos com a produção de um conjunto de interpretações interessadas em teorizar sobre a formação das cidades brasileiras e suas dinâmicas econômicas e sociais. Pedro Arantes (2009) coloca que ao longo da década de 1970 vários intelectuais que compartilhavam desse mesmo referencial marxista – agrupados principalmente em torno Centro Brasileiro de Análise e Planejamento e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – também estavam em busca de uma teoria da urbanização que considerasse as especificidades dos países da periferia do capitalismo. Influenciados em grande parte pelo estruturalismo francês e tendo a figura de Manuel Castells como uma das principais referências, seus trabalhos procuraram avaliar o quanto as condições peculiares da reprodução da força de trabalho em um contexto de precarização e subdesenvolvimento geravam reciprocamente uma urbanização *sui generis*. Conceitos como “periferia”, “espoliação urbana” e “autoconstrução da moradia” tornaram-se peças fundamentais nas interpretações realizadas. A cidade de São Paulo – tida então como a maior da América Latina – serviu como base para pesquisas empíricas que foram apresentadas em obras-chave dessa discussão como *Economia política da urbanização* de Paul Singer, *Crítica da razão dualista* de Francisco de Oliveira e *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* de Lúcio Kowarick, Vinicius Caldeira Brant e Cândido Procópio de Camargo. O livro *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, organizado por Ermínia Maricato em 1975, também foi um marco importante por instituir conceitualmente a urbanização enquanto forma da expansão capitalista e, portanto, diretamente envolvida com os processos de acumulação e exploração. E com isso foram introduzidos uma série de temas – como renda da terra, mercado imobiliário, atuação do Estado, reforma urbana – que seguiriam sendo trabalhados nas décadas seguintes e incorporados em parte pelo discurso político das forças progressistas que estavam se constituindo durante o processo de redemocratização iniciado na segunda metade da década de 1980.

Mas, ao longo da década de 1990 esse debate começou a ser progressivamente desestabilizado pela emergência de um globalismo intelectual decorrente do consenso neoliberal que estava se tornando

imperante em grande parte do continente sul-americano. Novos modelos de governança empreendedorista (principalmente o planejamento estratégico) foram sendo adotados por muitas cidades no Brasil e em seus países vizinhos, acompanhados por uma série de publicações de caráter normativo – como diagnósticos, avaliações ou recomendações – difundidas por organismos internacionais ou empresas de consultoria que apresentavam soluções genéricas para os desafios urbanos, constituídas a partir de modelos ou experiências tidas como bem sucedidos nos países da Europa e América do Norte (RIBEIRO, 2004). Bibliografia que em linhas gerais apresentava a globalização como um processo inexorável a ser encarado enquanto uma nova e talvez única possibilidade de desenvolvimento econômico e social para as cidades dos países periféricos, que deveriam investir em estratégias de ação voltadas para a atração de fluxos de capitais e investimentos em um mundo cada vez mais globalizado e competitivo (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2013).

Esse movimento foi acompanhado pelo avanço de uma agenda de pesquisa centrada sobre o tema da *global city* que rapidamente conseguiu impor-se como hegemônica no campo dos estudos urbanos. Jamie Peck (2014) ao refletir criticamente sobre a produção acadêmica desse período, ressalta que o debate teórico ficou concentrado em torno de um número limitado de cidades, instituídas conceitualmente enquanto exemplos paradigmáticos a serem utilizados como referência para a compreensão das novas lógicas impostas pelas dinâmicas da globalização. Com isso alguns grandes centros urbanos localizados no Hemisfério Norte passaram a ser ressaltados em suas excepcionalidades e colocados como indutores de uma série de transformações manifestas em uma escala global altamente hierarquizada entre cidades com diferentes níveis de inserção nessas dinâmicas. Concepção que de um lado reconhecia a existência de um sistema dominado por um conjunto de cidades tão poderosas que seriam capazes de impor suas lógicas na escala mundial, subjugando as dinâmicas urbanas existentes nos centros menos influentes globalmente e gerando tendências convergentes de transformação que deixavam para segundo plano as historicidades locais. E por outro lado operava reforçando um certo provincialismo dessas teorias, que procuravam tornar universais modelos explicativos formulados com base em análises realizadas a partir de casos particulares extraídos de países da Europa e América do Norte. Cabe dizer que esse debate esteve em

grande parte marcado pelo esforço em generalizar interpretações do fenômeno urbano, tendo como parâmetro alguns polos irradiadores de determinados processos – sociais, econômicos, políticos, culturais – que eram reificados em sua hegemonia pelas mesmas formulações teóricas que os instituíam enquanto tal. Com isso os grandes centros metropolitanos “globais” reforçavam sua importância tanto enquanto disseminadores de “modelos” a serem adotados pelas políticas públicas quanto como “referências” a serem compreendidas pelo mundo acadêmico.

Mas, Jamie Peck (2014) ressalta que essa tentativa de estabelecer modelos “cada vez mais prescritivos de teorização urbana de cima para baixo” (p. 8) enfrentou resistências que começaram a se manifestar de forma sistemática ainda nessa mesma década. Correntes alternativas alimentadas por referenciais teóricos e metodológicos ligados a correntes pós-estruturalistas e pós-colonialistas (ver ROBINSON, 2011; ROBINSON, 2015; MCFARLANE, 2010; FARIAS, 2011) passaram a problematizar o caráter universalizante e a questionar o eurocentrismo presente em grande parte dessas análises. O incômodo gerado pela imposição através da teoria urbana de determinados fenômenos de um grupo particular (e altamente elitizado) de grandes cidades do Hemisfério Norte trouxe à tona um universo de novas possibilidades de compreensão pensadas a partir de “cidades comuns” pertencentes a outros contextos históricos e geográficos em geral localizados na periferia do mundo capitalista. Algo que evidentemente não aspirava a nenhuma forma de abstração que fosse capaz de transcender as singularidades em nome de qualquer compreensão de ordem estrutural.

Jennifer Robinson e Ananya Roy (2015) ressaltam que a força dessas análises residia em apontar para os limites dessas formulações teóricas totalizantes e demonstrar que as análises feitas a partir de casos particulares localizados no Hemisfério Sul não deveriam ser consideradas apenas enquanto variações empíricas dos efeitos de grandes processos macroeconômicos tidos como universais. O esforço intelectual realizado por essas correntes estava em produzir novas formulações teóricas sobre esses mesmos processos a partir de contextos historicamente tidos como periféricos para demonstrar que é possível fazer teoria urbana sem se subjugar aos conceitos pré-estabelecidos pelos grandes centros acadêmicos dos países centrais. Estavam em jogo embates de ordem teórica e metodológica que buscavam

emplacar novos referenciais analíticos até então pouco explorados nos estudos urbanos, mas também disputas de ordem “geopolítica” que, como coloca Jennifer Robinson (2015), buscavam trazer para o campo um repertório de cidades e ideias muito mais alargado do que aquele que delineou a teoria urbana do século passado.

Esse debate é amplo e não cabe no escopo desta comunicação alongar-se nessa discussão. Ela foi acionada apenas para ressaltar que o campo dos estudos urbanos contemporâneos se encontra marcado por tensões de ordem epistemológica que estão sendo consideradas em nossas formulações teóricas e metodológicas. E frente a isso cabe deixar claro que partimos de um pressuposto em que não cabe negar ou deslegitimar a força das perspectivas universalistas de análise, mas sim de tomá-las enquanto um conjunto de referências que apenas passam a fazer sentido quando analisadas à luz de articulações com conceitos produzidos desde os contextos sociais e econômicos considerados. De colocar os processos globais enquanto variáveis que não eliminam as historicidades locais mas condicionam suas possibilidades de efetivação. E com isso elaborar modelos de análise que se proponham a considerar as implicações dos fenômenos globais sobre os contextos locais, mas também as articulações ou não das forças locais existentes com as forças globais que estejam em jogo em cada momento histórico específico. Do ponto de vista conceitual isso implica em uma não subjugação imediata às análises derivadas de outros contextos urbanos sem que sua efetiva pertinência seja avaliada. Esforço que em certa medida retoma um interesse que já estava presente em parte das ciências sociais brasileiras nas décadas de 1960 e 1970.

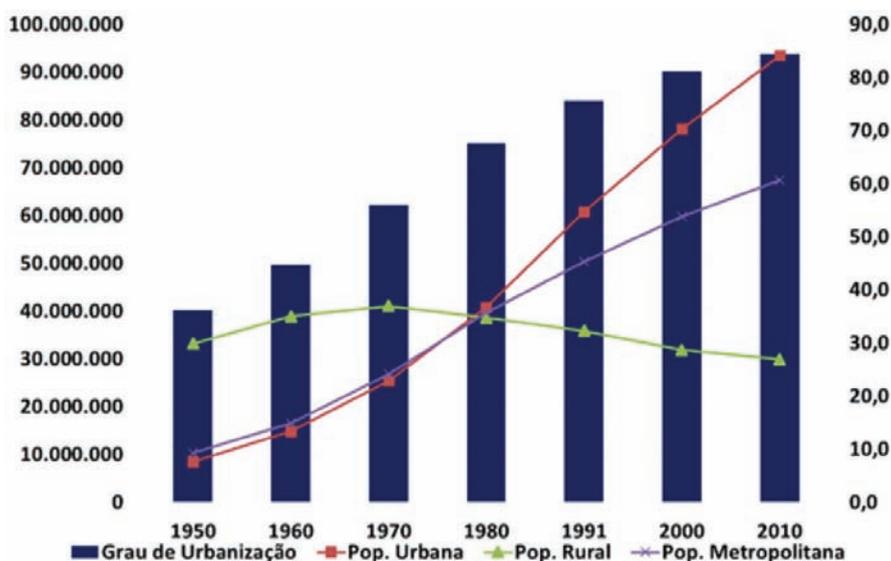
1. A ESTRATÉGIA COMPARATIVA

Estamos propondo que a experiência de pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles possa contribuir com essa reflexão presente no campo dos estudos urbanos e para isso iremos apresentar de forma breve algumas questões que permearam a formulação do modelo de análise adotado em nossos exercícios comparativos sobre as 14 metrôpoles indicadas no início deste texto. Temos consciência que esse debate em geral vem sendo realizado comparando cidades de diferentes contextos nacionais, submetidas à hipótese de uma causalidade comum de transformação do fenômeno urbano

gerada pelo processo de globalização da economia capitalista. Mas acreditamos que a dimensão continental do Brasil – com suas fortes diferenças regionais submetidas às dinâmicas de um mesmo modelo de desenvolvimento econômico – colocam desafios metodológicos similares àqueles enfrentados por essas pesquisas que operam na escala mundial.

Em primeiro lugar cabe colocar que o Brasil é um país onde atualmente cerca de 90% da sua população reside em cidades e cujo processo de urbanização foi acompanhado pela formação de grandes aglomerados urbanos com escala e função de metrópole, conforme indicado no gráfico seguinte:

GRÁFICO 4.1
Grau de Urbanização (%) e Evolução da População no Brasil – Urbana, Rural e Metropolitana (números absolutos).



Fonte: FIBGE. Tabulação Observatório das Metrôpoles.

Vilmar Faria (1991) coloca que essa particularidade teria gerado um padrão de urbanização marcado pela existência de uma rede urbana com um grande número de pequenas cidades e um pequeno número de grandes metrôpoles. Existem atualmente na rede urbana brasileira 15 aglomerados urbanos que assumem funções metropolitanas correspondentes às relações entre economia

e território – concentrando as atividades de comando, direção e coordenação – decorrente dos processos recentes de globalização e reestruturação produtiva (VELTZ, 1996), como mostra o mapa abaixo.

MAPA 4.1
As metrópoles da rede urbana.



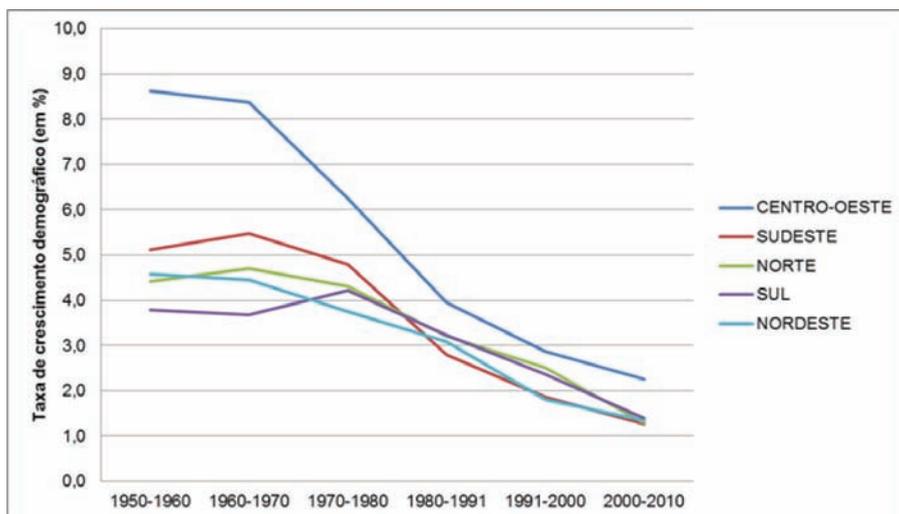
Fonte: Observatório das Metrópoles.

Esse conjunto compreende realidades metropolitanas diferenciadas em função da inserção de cada aglomerado nas distintas dinâmicas regionais do país. Observa-se, por exemplo, fortes evidências da constituição de uma cidade-região em torno da metrópole de São Paulo, que atualmente já reúne cerca de 25 milhões de habitantes (LECIONI, 2008) e a possível constituição de uma megalópole reunindo as metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo (TOLOSA, 2002; URANI, 2007). Essas duas teriam uma indiscutível posição de destaque por possuírem uma hegemonia – econômica, política, cultural, social – dentro do sistema e por definirem em grande medida as dinâmicas de metropolização dos outros centros integrantes da rede urbana. Ao mesmo tempo, em alguns dos 15 aglomerados observa-se tendências de mudanças da escala espacial da metropolização, com a constituição de nove arranjos urbano-regio-

nais (MOURA, 2016).

De maneira geral, observamos, porém, uma tendência à queda das taxas de crescimento demográfico nas metrópoles acompanhando a queda geral do país. É o que indica a leitura do Gráfico 4.2 mostrado a seguir.

GRÁFICO 4.2
Grau de Urbanização (%) e Evolução da População no Brasil – Urbana, Rural e Metropolitana (números absolutos).



Fonte: FIBGE. Tabulação Observatório das Metrôpoles.

Constatamos então que o processo de urbanização/metropolização vem sendo caracterizado simultaneamente por dinâmicas de homogeneização e de unificação. Por um lado, temos uma unidade (expansão do emprego formal de elevada produtividade combinada com a expansão do subemprego e da marginalidade) que marca o nosso padrão de desenvolvimento capitalista e cujas expressões fundamentais são a constituição de um excedente demográfico e os desequilíbrios regionais. De outro, temos uma diversidade que expressa os efeitos combinados da herança colonial presente em cada região específica e os mecanismos pelos quais cada uma foi sendo inserida no movimento de unificação do mercado nacional e na industrialização. Esse processo é bem sintetizado por Wilson Cano (2001) ao afirmar que o Brasil possui uma grande heterogeneidade regional urbana decorrente dos diferentes ritmos e carac-

terísticas que estruturam as nossas economias locais⁵. Cada grande região gerou sociedades cultural e economicamente variadas, seja por força das raízes coloniais diferenciadas ou das múltiplas formas de engajamento no processo de industrialização e integração no mercado nacional.

Frente a esse padrão peculiar de urbanização/metropolização buscamos construir preliminarmente uma estratégia teórico-metodológica que se materializou na escolha de uma linha de pesquisa que denominamos de “Dimensão socioespacial da exclusão/integração nas metrópoles: estudos comparativos”. O conjunto do nosso programa de pesquisa se fundamentou em pensar a metrópole sob três óticas distintas com as quais podemos entender a dinâmica territorial: economia-território, sociedade-território, política-território. Optamos em tornar a segunda ótica o foco da nossa análise comparativa – portanto a variável dependente a ser explicada – a qual assumiu a denominação de “Organização Social do Território”. Com isso construímos um modelo empírico de análise a ser aplicado por todas as 14 equipes em seus respectivos estudos. Esse modelo deveria prever três elementos básicos que garantissem os fundamentos empíricos da explicação almejada: a definição da mesma base empírica de dados em termos de fontes e indicadores; a elaboração de um quadro de análise comum dos indicadores que considerasse a multidimensionalidade da análise; além da construção dos procedimentos técnico-metodológicos. Os dados usados foram os extraídos dos Censos Demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1980, 1991, 2000 e 2010. Esses dados foram convertidos em indicadores das várias dimensões da organização social do território e das dinâmicas de evolução nesse período considerado.

⁵ O conceito de heterogeneidade estrutural começou a ser discutido no Brasil por Aníbal Pinto no final da década de 1960. Sua formulação buscava marcar distinções entre as economias dos países subdesenvolvidos (como o caso da América Latina) que seriam caracterizadas por uma significativa heterogeneidade interna, diferentemente dos países industrializados (como o caso do norte da Europa) que tenderiam a ser mais homogêneos em termos de suas estruturas produtivas, distribuição de renda, acesso a bens e serviços, participação política etc. Nesse sentido os processos de modernização e industrialização em países como o Brasil tenderiam a aprofundar as desigualdades sociais estruturais existentes (PINTO, 2000). No Anexo 4.1 apresentamos um quadro que resume as expressões regionais da urbanização resultante dessa dimensão da heterogeneidade estrutural do nosso padrão de desenvolvimento capitalista.

O quadro de análise construído implicou em considerar três conjuntos de variáveis. O primeiro corresponde a um conjunto de natureza contextual pensado para capturar as dimensões que particularizam a realidade de cada metrópole. São elas as que especificam o processo histórico de formação social, econômica e política de cada metrópole na urbanização/metropolização brasileira. E são também as que decorrem da inserção particular de cada metrópole na rede urbana e no processo nacional de metropolização. O segundo conjunto de variáveis busca identificar os padrões e as dinâmicas de organização social do território de cada metrópole. Nele a estrutura social operacionalizada pelas categorias sócio-ocupacionais (descritas no quadro seguinte) é a variável nuclear da nossa análise. Essa escolha decorre da adoção como hipótese da centralidade exercida pelo trabalho na constituição da realidade urbana. Isso significa dizer que a organização social do território da metrópole é analisada como a expressão espacial da estrutura social. Como suplementares à estrutura social foram utilizados indicadores relativos às dimensões: demográficas, família, habitação, mobilidade e padrões de governança urbana. O terceiro conjunto de indicadores expressa as desigualdades sociais em termos do acesso às condições urbanas de reprodução social⁶ e à estrutura de oportunidades relacionadas à educação e ao trabalho⁷. O fluxograma mostrado a seguir expressa sinteticamente esse modelo empírico de análise e seus encadeamentos lógicos de causalidades.

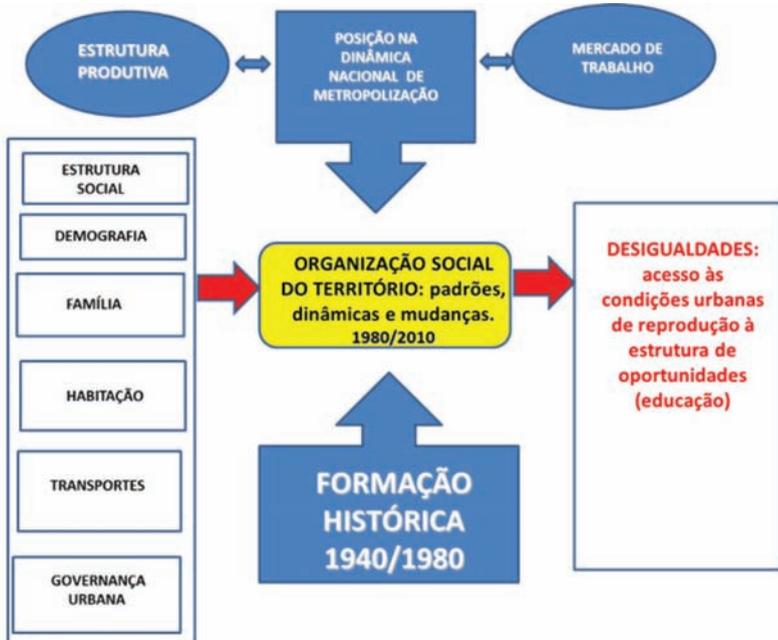
O modelo empírico de análise compartilhado se completa com a adoção de um conjunto de procedimentos técnico-metodológicos que designamos como análise social do território. Essa análise implica em quatro momentos. O primeiro corresponde à descrição dos padrões de organização social do território na qual empregamos como ferramenta central a técnica de construção das

⁶ Foi constituído um indicador composto de bem-estar urbano com base no Censo Demográfico com as seguintes dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais; acesso aos serviços de saneamento ambiental; acesso à infraestrutura urbana.

⁷ O tema da estrutura de oportunidades foi operacionalizado em Kaztman (1999). O tema da relação entre organização social do território e desigualdades educacionais foi operacionalizado nesse projeto baseado em Ribeiro e Katzman (2008) e Koslinski, Ribeiro, Alves e Lasmar (2010).

Tipologias Socioespaciais⁸. Usamos, para tanto, as categorias sócio-ocupacionais como *proxy* da estrutura social que nos permite identificar os princípios de divisão hierárquica do território metropolitano, traduzida na constituição de diferentes áreas homogêneas. O quadro mostrado a seguir apresenta a estrutura social representada pela classificação das ocupações em grandes grupos e em categorias sociais.

FIGURA 4.1
Fluxograma do modelo empírico de análise.



Notações



⁸ Para elaboração da tipologia socioespacial são utilizados dois procedimentos: análise de correspondência e análise de *clusters*, que são técnicas correspondentes à análise multivariada. A análise de correspondência diz respeito a um tipo de análise fatorial normalmente aplicada a dados contínuos ou a dados discretos. Esse tipo de análise difere da análise por componente principal – o procedimento mais comum – pelo fato de este ser aplicado a dados contínuos. A análise de *cluster* é complementar à análise de correspondência, na aplicação da tipologia socioespacial da Rede Observatório das Metrôpoles, por contribuir para a definição dos agrupamentos territoriais formados, tendo em vista os critérios utilizados a partir da análise de correspondência.

QUADRO 4.1
Estrutura social das metrópoles brasileiras.

Grandes Grupos Sociais	Categorias Sócio-Ocupacionais
Dirigentes	Grandes Empregadores
	Dirigentes do Setor Público
	Dirigentes do Setor Privado
Profissionais de Nível Superior	Profissionais Autônomos de Nível Superior
	Profissionais Estatutários de Nível Superior
	Profissionais Empregados de Nível Superior
	Professores de Nível Superior
Pequenos Empregadores	Pequenos Empregadores
Ocupações Médias	Artistas e similares
	Ocupações de Supervisão
	Ocupações de Escritório
	Ocupações Técnicas
	Ocupações da Saúde e Educação
	Ocupações da Justiça, Segurança Pública e Correios
Trabalhadores do Terciário Especializado	Trabalhadores do Comércio
	Prestadores de Serviços Especializados
Trabalhadores do Secundário	Trabalhadores da Indústria Moderna
	Trabalhadores da Indústria Tradicional
	Trabalhadores dos Serviços Auxiliares
	Operários da Construção Civil
Trabalhadores do Terciário Não Especializado	Prestadores de Serviços Não Especializados
	Ambulantes e Biscateiros
	Trabalhadores Domésticos
Trabalhadores Agrícolas	Agricultores

Em seguida, buscamos interpretar mais amplamente a dinâmica de organização social do território associando os indicadores relativos às outras variáveis que consideramos como complementares à estrutura social: família (composição, tamanho e ciclo), demografia (fecundidade, taxa de crescimento, migração, mobilidade residencial), estrutura etária, habitação (mercado imobiliário e as formas de provisão da moradia), transportes urbanos (preço, organização do setor, distribuição espacial da oferta e da demanda, padrões de mobilidade urbana e outras), governança urbana (coalisões urbanas locais), padrões de políticas públicas, relações entre níveis governamentais, modalidades de exercício da cidadania, dentre outras. O terceiro momento corresponde à interpretação de possíveis tendências à transformação ao longo do período considerado, comparando as tipologias e as leituras das dinâmicas vigentes em cada decênio. O quarto e último momento, consiste em avaliar as conexões da estruturação e da dinâmica de organização social do território com os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais nas duas dimensões escolhidas: acesso às condições de consumo coletivo que conceituamos como bem-estar urbano e à estrutura de oportunidades distribuídas pelo mercado de trabalho e pela política de educação do ensino fundamental. No Anexo 4.3 apresentamos a descrição das variáveis, indicadores e fontes utilizadas na aplicação do modelo.

2. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Esta nossa experiência comparativa pode ser enquadrada de forma aproximada à estratégia identificada por Charles Tilly (1984) como "variation finding comparison". O autor coloca que essa modalidade vem sendo usada por muitos pesquisadores para analisar transformações na ordem urbana que seriam induzidas não apenas de forma unilateral por forças globais, a exemplo do célebre trabalho realizado por Janet Abu-Lughod (1999) sobre as mudanças ocorridas nas metrópoles de Nova York, Chicago e Los Angeles ao longo das últimas décadas do século passado. Partindo do pressuposto da existência de um relevante grau de diversidade das forças que atuaram nesses processos, a autora identifica a ação de forças históricas e locais na explicação das trajetórias de transformação urbana dessas cidades, o que a conduz a questionar a relevância das teorias das cidades globais

na explicação das variações de ação das instâncias institucional, social e espacial. Como consequência, o resultado obtido por Abu-Lughod pretende em grande medida problematizar a validade de outras estratégias mais universalistas e a própria teoria da *global city* na sua capacidade de construir um nexo de causalidade explicativa das transformações urbanas.

Mas, o uso da estratégia de “variation finding comparison” isoladamente assim como as conclusões a que chega Abu-Lughod, são objeto de crítica na análise feita por Neil Brenner (2001). O primeiro ponto de sua problematização refere-se à maneira como Abu-Lughod conceitua a interação global-local. Tal concepção conduziria a autora a tratar a diversidade empírica dos resultados locais como evidência do fraco impacto causal das forças globais nessas cidades. O equívoco para Neil Brenner estaria no fato de tratar a globalização como uma força universalizadora das realidades locais e agindo por processos abstratos. Tal concepção seria problemática, na medida em que desconsidera o grau em que a atual rodada de reestruturação mundial também foi entrelaçada com processos de reterritorialização e de redimensionamento que provocaram uma rediferenciação maciça de espaço social, político e econômico em diversas escalas geográficas. A partir dessa perspectiva, a diversidade de realidades locais não é anulada pela globalização, mas, pelo contrário, ela é também, sem dúvida, uma das suas expressões e consequências. Para Neil Brenner, o próprio suposto de que a globalização leva necessariamente à convergência de processos e de modelos de cidade estaria bastante em desacordo com as afirmações centrais das próprias teorias sobre a cidade global. A conceituação subjacente de Abu-Lughod sobre a globalização restringe significativamente seus esforços para desagregar resultados locais induzidos a partir do nível mundial de outros tipos fatores de causalidade. Ao tentar derivar o peso causal e o significado teórico de forças globais da observação empírica da diversidade local, a autora negligencia a consideração da possibilidade de que essa diversidade poder representar uma expressão e um resultado de processos em curso de reestruturação socioespacial global.

No segundo ponto de sua crítica, Neil Brenner destaca que a teorização de Janet Abu-Lughod a respeito da variação local permanece não especificada. Ou seja, por um lado ela enfatiza corretamente e eficientemente em sua análise substantiva das transforma-

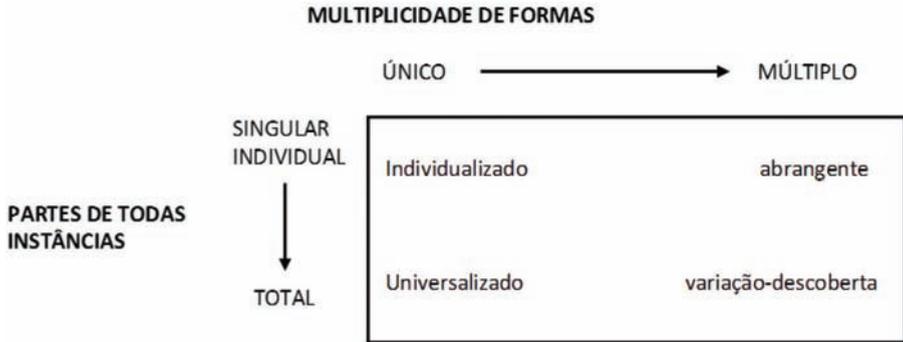
ções o quanto o grau em que a variedade de formas econômicas, sociais, institucionais e espaciais locais representa um resultado dependente da trajetória das três grandes metrópoles nos ciclos históricos anteriores à globalização de seu desenvolvimento urbano. Por outro lado, no entanto, o livro de Janet Abu-Lughod não forneceria uma explícita teorização de como e por que as principais variações entre cidades como Nova York, Chicago e Los Angeles são produzidos. Em vez disso, nos capítulos finais do livro são descritas algumas das principais formas de variação que surgiram no atual período nas três cidades sob investigação, centrando-se em particular sobre as questões das fronteiras políticas, bifurcação da estrutura de classes e polarização socioespacial. O principal argumento teórico tomado como referência para enquadrar essas restrições é a sua crítica à teoria da cidade global, na qual tal diversidade também poderia ser explicada completamente como um resultado de globalização.

Para Neil Brenner, a análise de Janet Abu-Lughod não construiria um argumento causal explícito através do qual a variação em questão poderia ser significativamente entendida e os resultados locais identificados em seu estudo tornar-se-iam um pouco mais do que a constatação empírica da diversidade de condições locais. Vale à pena transcrever a íntegra da avaliação crítica do autor:

In other words, even if variations among the cities in their politicogeographical organization, class structure, and sociospatial polarization are not explicable with reference to factors such as globalization or a city's world-systemic position, there is still a need for a theoretically informed discussion of how such variations were produced and why they are sociologically significant. In the absence of such discussion, it is difficult to interpret the forms of variation in question as representing anything more than the empirical differences between the places under investigation. In this sense, I would argue, a residually empiricist understanding of local diversity constrains Abu-Lughod's ability to explore the full theoretical potential of a variation-finding strategy of comparison, the ultimate goal of which, as Tilly (1984, 146) explained, is to "help us make sense of social structures and process that never recur in the same form, yet express common principles of causality (BRENNER, 2001, p. 142-143).

Essa crítica nos interessa tendo em vista os objetivos do presente texto. Retomando o nosso ponto de partida, trata-se de refletir sobre as possibilidades dos estudos comparativos como estratégia de pesquisa que nos permita superar os efeitos acríticos do globalismo intelectual e suas imposições teóricas que universalizam explicações sobre processos de transformação urbana e tendem a anular o papel da historicidade desses processos em nossas formas de pensar e argumentar. A análise crítica empreendida por Brenner (2001) sobre o modelo teórico-metodológico aplicado em Abu-Lughod nos leva a uma dupla conclusão: de um lado temos o valor da aplicação da estratégia “variation finding comparison” para capturar a historicidade dos processos de transformação urbana e a diversidade de resultados locais em termos de mudanças da estrutura social, padrões de organização social do território, modelos de governança e de políticas urbanas. Mas, de outro temos como imperativo que é necessário articular essas estratégias com aquelas denominadas por Charles Tilly (1984) de “encompassing comparison” para que a constatação desses resultados não resulte apenas no mapeamento empírico de causas e efeitos puramente locais, podendo assim alcançar a formulação de explicações de causalidade. O que implica em formular alguns pressupostos teóricos que unifiquem os casos estudados como resultados de forças globais. Segundo Neil Brenner, é somente com a combinação dessas duas estratégias que poderíamos não apenas descrever adequadamente os processos e os modelos de convergência/divergência e homogeneização/diferenciação das cidades sob o impacto da globalização, mas também explicá-los casualmente como resultados de forças globais em interação com as forças locais, portanto como consequência de dinâmicas estruturais e históricas. A articulação dessas duas estratégias pressupõe um ponto de partida: a adoção da existência de uma teoria da cidade mundial ou da cidade global como ferramenta de compreensão das transformações que vêm ocorrendo a partir da segunda metade dos anos 1970 sob o efeito da globalização produzida como nova realidade da divisão internacional do trabalho operada pelo capitalismo. O quadro abaixo expressa as diferenças entre os modelos.

QUADRO 4.2
Modelos de comparação segundo Charles Tilly.



Os dois primeiros modelos são apropriados para investigações realizadas em países considerados como sociedades coerentes e/ou autônomas, mas que se transformam em função da globalização econômica. As comparações individualizadas teriam como objetivo contrastar casos específicos de *global city* iluminando as peculiaridades de cada caso. Já as comparações universalizadas consideram todas as instâncias da *global city* e buscam entender a ação de cada uma delas em casos singulares de cidades que se transformaram em cidades globais. O objetivo é saber se todas as instâncias seguem essencialmente a mesma regra teoricamente formulada. Os dois outros tipos são adequados para pesquisas que pretendem comparar as transformações de cidades que se articulam em redes próprias. Já as comparações abrangentes, por sua vez, implicam na escolha, pelo pesquisador, de diferentes instâncias da globalização em várias cidades que integram o mesmo sistema histórico para explicar as suas características em função das diferentes relações que possuem com o processo de globalização. Por fim, a variação-descoberta tem como objetivo estabelecer um princípio de variação no caráter e intensidade de um fenômeno mediante o exame de diferenças sistemáticas entre instâncias. Nesse caso, cada variação expressa a relação de causalidade resultante da combinação da ação de instâncias que atuam na escala global com as que incidem na escala local, o que significa dizer que a história de cada cidade importa. Segundo Brenner (2001), podemos identificar os exemplos de trabalhos comparativos sobre o tema globalização das cidades.

QUADRO 4.3
Modelos comparativos.

MODELOS	DESCRIÇÃO	ESTRATÉGIA	CAUSALIDADE	EXEMPLOS
INDIVIDUALIZADO (<i>individualizing comparison</i>)	Tem como objetivo contrastar casos específicos de um dado fenômeno como um meio de apreender as peculiaridades de cada caso. Aplicado ao tema da globalização visa ressaltar as particularidades locais das transformações das cidades.	Estudos de caso nem sempre comparativos ou de um conceito de cidade como exercício de construção de uma teoria.	Histórico e específico.	Roger Keil, em <i>Los Angeles</i> (1999); Roger Keil e Peter Lieser, Frankfurt : a política da cidade global-local (1992); John Mollenkopf e Manuel Castells (Eds.), Cidade Dual : a reestruturação de Nova York (1992); Edward Soja, A reestruturação econômica e a internacionalização de Los Angeles (1989); Estudos de casos por Graham Todd (em Toronto) e Ramón Grosfoguel (em Miami) em L. Knox e J. Taylor, Mundo Cidades do sistema-mundo (1995); Anthony King, Cidades Globais: Pós-imperialismo e Internacionalização de Londres (1991).
UNIVERSALIZADO (<i>universalizing comparison</i>)	Comparação entre <u>todas</u> as <u>instâncias</u> de um dado fenômeno para saber se seguem essencialmente a mesma regra de mudança. Visa examinar a convergência trans-local entre resultados específicos da globalização das cidades.	Muito similar ou muito diferente. Nesta abordagem o objetivo analítico primordial é sublinhar em que grau cidades mundiais muito diferentes adquiriram características comuns em termos de estrutura econômica, de instituições políticas, de estrutura de classes sociais ou formas de organização socioespacial. A teoria da cidade global geralmente é utilizada como um entre muitos quadros teóricos através do qual as formas específicas de convergência local sob discussão podem ser explicadas.	Histórico e específico	Edward Soja, O estímulo de um pouco de confusão: uma comparação contemporânea de Amsterdã e Los Angeles (1992); Susan Fainstein, Os Construtores da Cidade (1994).

MODELOS	DESCRIÇÃO	ESTRATÉGIA	CAUSALIDADE	EXEMPLOS
ABRANGENTE (<i>encompassing comparison</i>)	<p>Comparação de <u>instâncias escolhidas</u> de um dado fenômeno para saber se seguem essencialmente a mesma regra de mudança.</p> <p>Supõe que a globalização cria uma realidade sistêmica unificada pela divisão espacial do trabalho, o que sistematicamente condiciona resultados locais.</p>	<p>Envolvimento em processos sistêmicos comuns.</p> <p>O método busca identificar tendências de convergência ou divergência dos efeitos da globalização em diferentes cidades.</p> <p>Nessa abordagem, no entanto, o objetivo analítico primordial é estudar em que grau cidades mundiais muito diferentes adquiriam características comuns em termos de estrutura econômica, de instituições políticas, de estrutura de classes sociais ou formas de organização socioespacial.</p>	<p>Busca de uma regra geral (universal)</p>	<p>John Friedmann, A hipótese da cidade mundial (1986); Richard C. Hill e Joe Feagin, Detroit e Houston: duas cidades numa perspectiva global (1989); Saskia Sassen, A Cidade Global; Nova York, Londres, Tóquio (1991); Anthony King, Urbanismo, Colonialismo e a Economia Mundial (1991).</p>
VARIAÇÃO-DESCOBERTA. (<i>variation finding comparison</i>)	<p>O objetivo é estabelecer um princípio de variação no caráter e intensidade de um fenômeno mediante o exame das <u>diferenças sistêmicas entre os papéis</u> entre as instâncias.</p> <p>Aplicado à globalização, tem como objetivo explicar as variações das transformações urbanas entre cidades distintas, induzidas por dinâmicas globais, nacionais, regionais e locais.</p> <p>Ênfase no exame detalhado das trajetórias evolutivas de cidades ao longo de um extenso período de tempo.</p>	<p>Muito similar: explica as variações dentro de contextos na base das variáveis mantidas constantes ou em mudança.</p>	<p>Universal, mas com processos de incorporação potencialmente diferenciados e de impacto do sistema.</p>	<p>Peter Marcuse e Ronald van Kempen, Globalizando Cidades: Uma Nova Ordem Espacial (2000); Janet Abu-Lughod, Nova York, Chicago, Los Angeles: Cidades Globais da América (1999).</p>

Fonte: N. Brenner (2001); J. Robinson. (2011).

3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Em nosso modelo comparativo ao invés de tomarmos como referência a teoria baseada nos efeitos da globalização econômica, escolhemos construir um quadro teórico que estabeleça uma relação entre o processo de metropolização e o “padrão de desenvolvimento capitalista”, conceito muito presente na literatura brasileira desde a década de 1970⁹. Essa concepção teórica que interpreta o Brasil guarda estreita relação com o a interpretação estrutural-histórico sobre a formação do capitalismo brasileiro e latino-americano mencionado na introdução desta comunicação e tem fortes afinidades com o atual debate sobre “Varieties of Capitalism” (BARCELOS, 2013; FERNANDES; ALFARO, 2011) e “Variegated Capitalism” (PECK; THEODORE, 2007; JESSOP, 2012)¹⁰ E frente a isso tomamos a seguinte pergunta como ponto de partida: quais os impactos nas 14 metrópoles consideradas das mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 30 anos? Podemos identificar sinais de transformações na ordem urbana? Como conceituar esse período para pensar as transformações urbanas?

Compreendemos o período 1980-2010 como décadas nas quais sucederam três marcantes ciclos históricos. O primeiro, correspon-

⁹ Por ele entendemos um conceito contendo: “um conteúdo e sentido muito precisos; é definido como um conjunto de atributos – econômicos, sociais e políticos – que estruturam, organizam e delimitam a dinâmica do processo de acumulação de capital, e as relações econômico-sociais a ele subjacentes, existentes em determinado Estado (espaço) nacional durante certo período histórico. O primeiro atributo definidor de um padrão de desenvolvimento capitalista, que precede todos os demais, porque ao mesmo tempo os expressa e os delimita, é a configuração do chamado bloco no poder num determinado período histórico (...) Os demais principais atributos definidores de um padrão de desenvolvimento, e que estão intimamente associados ao bloco no poder, são os seguintes: a natureza e o tipo de regulação da relação capital-trabalho; a natureza das relações intercapitalistas; o modo como o Estado se articula com o processo de acumulação; o processo de incorporação do progresso técnico, a capacidade endógena de geração de inovações e a existência, ou não, de uma política industrial e tecnológica; o modo de financiamento da acumulação, que diz respeito à importância de instituições financeiras públicas e/ou privadas e/ou do financiamento externo; a estrutura de propriedade e distribuição da renda e da riqueza, bem como o conteúdo das políticas sociais; a natureza da inserção internacional do país; as formas de organização e representação política das distintas classes e frações de classes” (FILGUEIRAS, 2011, pp. 8-10). Uma interpretação semelhante pode ser encontrada na discussão de Anibal Pinto sobre os “estilos de desenvolvimento” (PINTO, 2000a).

¹⁰ Segundo Marcos Barcelos existe atualmente uma ampla discussão que busca compreender o capitalismo como um sistema plural e não monolítico (BARCELOS, 2013). As abordagens são diversas em termos de orientação teórica e metodológica, mas nos interessa aqui ressaltar nossa proximidade com o debate que vem ocorrendo na geografia econômica crítica que procura discutir as causas que produzem diferenciações dentro do sistema capitalista, que ocorrem simultaneamente em múltiplas escalas espaciais (BARCELOS, 2013).

dente aos anos 1980, é considerado como a década perdida pelo baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais, do desemprego e subemprego, da pobreza urbana, da explosão da criminalidade violenta... Enfim, da crise social resultante do esgotamento do modelo de industrialização. Mas foi também o momento de redemocratização, com a retomada dos movimentos sindicais e sociais e dos governos estaduais e municipais progressistas, assim como da elaboração da Constituição de 1988, marco institucional da construção de contrato social fundado em princípios e instrumentos de um regime de bem-estar social. Em 1991 inicia-se um novo período marcado pelas políticas que buscavam a estabilização monetária, pela economia nacional voltada à competição global e, sobretudo, pelo “experimento neoliberal” introduzido na segunda metade dos anos 1990. A estabilização da moeda é alcançada, gerando significativos efeitos positivos na estrutura das desigualdades da renda pessoal, ao mesmo tempo que a reestruturação produtiva das empresas e do setor público via privatização, aliada às sucessivas crises cambiais, produz impactos negativos no mercado de trabalho. O terceiro período tem como marco a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, embora tome forma a partir de 2005 quando várias iniciativas do governo vão constituindo um “experimento neodesenvolvimentista”, viabilizado pela retomada do crescimento econômico mundial e alavancado pela expansão da industrialização da China. A combinação de políticas sociais com o crescimento da renda e do emprego criou um dinamismo de crescimento econômico com distribuição da renda, expansão do crédito e da incorporação ao mercado de bens de consumo duráveis de amplas camadas populares historicamente dele excluídas. O setor público se expande e o Estado retoma o seu papel de provedor de bens essenciais.

Tendo esses cenários históricos como referência, pareceu-nos pertinente indagar se no período de 1980-2010 encontramos sinais de uma inflexão urbana nas metrópoles brasileiras. A pertinência dessa pergunta funda-se na compreensão de que as características da metropolização brasileira decorreram das condições econômicas, sociais e políticas que presidiram a nossa industrialização acelerada a partir da segunda metade dos anos 1950, sob a hegemonia do capitalismo monopolista, vale dizer, do complexo industrial-financeiro. A metropolização gerada pela expansão industrial sob a hegemonia monopolista também se expressou pela constituição de ordem urbana condi-

zente com a forte concentração do poder econômico, social, político e cultural das classes possuidoras da renda, da riqueza e das oportunidades e o vasto e heterogêneo mundo do trabalho constituído pela mobilização da força de trabalho realizada mediante intensiva migração campo-cidade. Nas duas principais cidades – Rio de Janeiro e São Paulo – até 1970 os fluxos migratórios atingiram 23 milhões de pessoas, como mostra a Tabela 4.1. Portanto, a urbanização acelerada foi o mecanismo central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços fundamentais do capitalismo industrial brasileiro.

TABELA 4.1
Estimativas da Migração Rural-Urbana Líquida - Brasil 1940/2000.

Migrantes	1940-1950 ¹	1950-1960 ¹	1960-1970 ²	1970-1980 ²	1980-1990 ³	1990-2000 ³
Migração líquida (em milhões)	3.0	7.0	13.6	17.4	9.2	9.5
Migrantes rural-urbanos como % da pop. rural no início da década	10%	21%	35%	42%	24%	27%

Fonte: Calculado com base nos dados dos diversos Censos Demográficos do IBGE, citado de Martine e McGranahan (2010, p. 16). Notas dos autores: ¹Martine (1987, pp. 60-61); ²Carvalho e Garcia (2002), tabelas, 92, 185, 284; ³Rodriguez e Busso (2009, p. 120).

Esse seria o fundamento histórico do crescimento urbano que se organiza semelhantemente à lógica da expansão das fronteiras das relações capitalistas. Em suma, a mobilização da força de trabalho via urbanização implicou na constituição de uma dinâmica de organização social do território fundada na lógica da criação, destruição e recriação de sucessivas fronteiras internas de reprodução social do vasto exército industrial de reserva. Com efeito, a dinâmica de ocupação do território metropolitano reproduziu na cidade os mesmos mecanismos da fronteira analisados por Fiori (1995) e Tavares (1999) como instrumento de gestão da conflitualidade social do capitalismo industrial periférico que se constituiu no Brasil, cuja marca principal foi a combinação de autoritarismo e *laissez-faire* na regulação das relações sociais. A intensidade e a velocidade do processo de mobilização da força de trabalho, via migração das massas rurais, geraram a precoce metropolização das duas maiores cidades do país e constituíram um urbano precário e improvisado, como são todos os espaços de fronteira. É por essa razão que podemos explicar a

aparente contradição do capitalismo industrial brasileiro ao concentrar a propriedade privada da terra no campo e difundi-la na cidade por meio de mecanismos que combinaram preços e reciprocidade/redistribuição materializados pelos laços sociais.

Mas, por outro lado, a ordem urbana que presidiu a metropolização também resultou do papel exercido pela acumulação urbana na viabilização da constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado por Lessa e Dain (1984) como “sagrada aliança”. Para os autores, o Estado teria sido o fiel da aliança garantindo duas cláusulas: a primeira, reservando aos capitais nacionais certos circuitos de acumulação não industriais como reserva; a segunda, estabelecendo formas de garantir uma partição horizontal da massa de lucros entre as duas órbitas, nivelando a rentabilidade. Os circuitos de valorização organizados pelos capitais imobiliário, empreiteiro de obras públicas, concessionários de serviços urbanos e pela propriedade da terra integraram a órbita protegida, fazendo constituir o segmento urbano da acumulação de capital, fato que está na base da histórica hipertrofia do papel da especulação na dinâmica da organização social do território em nossas metrópoles.

A metropolização gerada pelo padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro constitui uma dinâmica plural de organização social do território, na qual temos uma tendência a **autossegregação das classes superiores** na forma da sua forte concentração nos espaços mais valorizados, justaposta a uma **periferização** das classes populares e a invasão de áreas do núcleo metropolitano e de sua periferia imediata por parte dessas camadas, processo conhecido no senso comum de “**favelização**”. Tais dinâmicas resultam de formas distintas de produção do espaço metropolitano marcadas por relações sociais diferentes e por distintas práticas de produção da moradia e de apropriação da cidade. A primeira é resultante da lógica do mercado capitalista comandada pela incorporação imobiliária sempre associada, direta ou indiretamente, a outros circuitos da acumulação urbana; a segunda, da articulação de um *mix* de produção por encomenda, produção e mercado; e a invasão, essencialmente, da lógica da reciprocidade. Do ponto de vista morfológico, essa maneira de interpretar a dinâmica socioterritorial da metrópole brasileira nos levou a identificar um padrão de segregação residencial mais complexo do que o esperado pela hipótese da causação circular cumulativa,

pois alicerçado em dupla gramática escalar: na microescala, com a proximidade territorial e a distância social entre as classes sociais, evidenciadas pela presença das favelas nas áreas de concentração do poder econômico e político e, na macroescala, com a concentração das camadas populares nas sucessivas periferias formadas a partir do núcleo metropolitano.

Os padrões de organização social do território das metrópoles expressam como, em cada caso, essas formas se combinam e se articulam como resultado dos regimes locais de gestão dos conflitos urbanos em torno da apropriação da cidade. Mas, além dessa dimensão política, assumem também importantes papéis as distintas dinâmicas demográficas, familiares, de mobilidade urbana e o grau de mercantilização da produção da moradia. Ou seja, na identificação e explicação dos padrões de organização social do território das metrópoles tem grande relevância o exame de como a macrológica, decorrente do padrão de desenvolvimento capitalista nacional, se articula com o que poderíamos chamar, genericamente, de economia política da urbanização.

4. CONEXÕES ENTRE METROPOLIZAÇÃO E O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA BRASILEIRO

Um dos pontos fundamentais do nosso trabalho foi construir um conjunto de enunciados teóricos que nos permitissem transformar os resultados empíricos em hipóteses mais teóricas e interpretativas sobre as transformações urbanas ao longo do período de 1980-2010, que pudessem servir de base para a comparação com os casos. Trata-se de ir além da sistemática e descrição da dimensão ecológica-demográfica da organização territorial das metrópoles, buscando relacioná-la com algumas das importantes dimensões da estruturação e da reprodução da sociedade brasileira enquanto espaço social constituído por um padrão particular de desenvolvimento capitalista. Escolhemos duas *ordens institucionais* que articulam a organização social do território da metrópole com a estruturação e reprodução da sociedade mais ampla: as desigualdades sociais e das relações sociais de dominação em suas dimensões econômica, social e política. É através da interpretação de tais conexões que passamos da descrição dos padrões e dinâmicas da

organização social do território para a interpretação da ordem urbana vigente nas metrópoles. Para encerrar esta comunicação apresentamos em seguida algumas orientações analíticas que definimos para buscar tal interpretação.

- a) Entender a organização social do território como resultado de vários processos de processos socioespaciais de diferenciação, segmentação e segregação residencial e suas conexões com a reprodução das relações sociais de dominação entre as classes (HARVEY, 2011).
- b) Entender como a organização social do território se articula com as três principais formas de integração econômica, segundo a formulação de Polanyi (2000) que, posteriormente foi trabalhada por Esping-Andersen (1995; 2000) em sua tipologia de regime de bem-estar. O ponto de partida é a compreensão da ordem urbana resultante de três esferas da sociedade: o mercado, o Estado e a família/comunidade, cuja combinação faz surgir em cada sociedade distintos regimes de bem-estar que cumprem papel de gestão dos riscos de crise da reprodução das relações sociais. De acordo com esse autor, podemos identificar na história do capitalismo três regimes de bem-estar social, segundo a dimensão da matriz sociocultural que prevalece em cada sociedade: i) a gestão da força de trabalho como mercadoria; ii) a produção da integração social; e iii) a igualdade como utopia desmercantilizadora. O primeiro, considerado como residual, tem como fundamento a autossuficiência individual – *workfare* –, fazendo com que o seu dilema atual seja o de como converter as massas trabalhadoras expulsas do mercado de trabalho industrial em um novo proletariado de serviços. No regime chamado de corporativo, surgido nos países da Europa, a crise do estado de bem-estar social se coloca como a impossibilidade de satisfazer as necessidades inerentes às promessas de integração social. A questão social subjacente à crise desse regime de bem-estar é construída em torno do dilema de como devolver ao Estado sua capacidade de agente integrador da sociedade. Por último, o regime universalista – ou escandinavo – foi centrado na busca da igualdade como finalidade do estado de bem-estar social e,

como consequência, a questão social é formulada em torno do debate a respeito dos graus possíveis de manutenção dessa igualdade.

- c) Com base nesses pressupostos, e tomando como referência as particularidades históricas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, assumimos que o urbano entre nós expressa o regime de bem-estar social dual forjado ao longo da fase do desenvolvimento das relações capitalistas, conhecida na literatura como substituição de importação, regime esse fundado na combinação das livres forças de mercado e na mobilização das estruturas familiar-comunitárias. Com efeito, na condição de capitalismo periférico ocorreu um processo inacabado de mercantilização da força de trabalho, ao mesmo tempo que as forças desencadeadas pelo capital des-ruralizaram o país, criando uma vasta massa urbana marginal constituída por segmentos de trabalhadores assalariados de maneira precária, trabalhadores por conta própria, trabalhadores sem remuneração e desempregados, ou mesmo aliados das relações mercantis. Essa particularidade do nosso capitalismo fez com que a reprodução social nunca se colocasse como custo da acumulação do capital. Por conseguinte, a reprodução social esteve historicamente fundada na combinação entre mercado-família/comunidade. Como consequência, foi transferida às famílias e às comunidades a função de gestão dos riscos da reprodução social. Em resumo, a via do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, apesar da modernização cultural, da industrialização e da urbanização, se realizou pela constituição de um regime de bem-estar social que, na tipologia proposta por Esping-Andersen (1995, 2000), pode ser identificado como próximo à variante “familístico-mercantil”, embora para alguns segmentos profissionalizados e sindicalizados tenha sido instituído um corporativo *welfare state*. É importante assinalar que a eficácia desse modelo se fundou, antes de tudo, na manutenção de um regime político caracterizado fortemente por governos autoritários e ditatoriais que permitiram a instauração de um processo controlado de incorporação das massas urbanas ao sistema político e aos benefícios do crescimento econômico acelerado. Santos (1979), ao cunhar

a expressão “cidadania regulada”, ofereceu uma chave teórica para a compreensão desse processo. Por “cidadania regulada” entende-se uma forma parcial e incompleta de cidadania que privilegia alguns segmentos ocupacionais em detrimento do conjunto das classes subalternas, na medida em que exclui do padrão de proteção social as demais categorias de trabalhadores urbanos (não regulamentadas pelo Estado Novo), os trabalhadores informais, os autônomos, os trabalhadores rurais, os trabalhadores domésticos e os desempregados e indigentes. Ao mesmo tempo, no plano dos valores organizadores do sentido coletivamente compartilhado das interações sociais, o nosso regime “familístico-mercantil” de bem-estar social fundou-se também na matriz sociocultural que legitimou a ordem social, ao mesmo tempo competitiva e estamental, como bem demonstrou Florestan Fernandes.

- d) Esses processos de diferenciação, segmentação e segregação residencial têm como matriz a divisão social do trabalho, mas se efetiva pelo uso da cidade como força produtiva (efeito da aglomeração) na produção e circulação do valor (portanto, na acumulação do capital) e pela produção capitalista do espaço construído. Desse ponto de vista, a ordem urbana resulta da combinação dessas duas dinâmicas: o espaço construído como base da acumulação do capital e o espaço construído como objeto da acumulação do capital, cada uma dessas dinâmicas constituindo os circuitos primário e secundário de reprodução do capital, respectivamente (HARVEY, 1989; 2011; LEFEBVRE, 1974). O circuito secundário tem como marca distintiva a produção do espaço construído para consumo produtivo e para o consumo final, na medida em que a reprodução social também depende do uso da cidade. Os circuitos primário e secundário de acumulação presentes na cidade são sustentados e legitimados politicamente por coalisões de interesses representados por classes e frações de classes organizadas politicamente pelos governos urbanos.
- e) Entender como a organização social do território reproduz e legitima a estrutura social por efeitos de dualização e fragmentação.

- f) A dualização decorre dos efeitos da concentração territorial das classes proprietárias do capital em suas várias dimensões (econômica, cultural e política) em espaços delimitados, na medida em que aumenta sua coesão social e a sua capacidade de agenciar os recursos de toda ordem que circulam na estrutura social através do espaço.
- g) A coesão social das classes proprietárias não decorre de um efeito de contágio, mas de práticas sociais que poderíamos designar como segregação do poder que se transforma em poder de segregação (RIBEIRO, 2000; MALERBA, 2005). Tal poder se expressa na capacidade das classes proprietárias em controlar os territórios caracterizados pela concentração dos recursos urbanos escassos, materiais e imateriais. Também se expressa pelo exercício do poder de classificação do mundo pelo qual o grupo com poder social impõe uma representação do mundo social segundo a hierarquia nele contida, através das várias formas de exercício do poder simbólico. As realidades urbanas são assinaladas por um vocabulário forjado pelo senso comum, ou pelo senso erudito, que podem ser compreendidas como metonímias do sistema classificatório legitimado pelo poder simbólico. Expressões usuais em um ou outro campo de práticas não apenas expressam nos jogos de linguagem as representações das divisões e hierarquias da cidade, mas também contribuem para constituir essas realidades sociais na medida em que descrevem, classificam, julgam e prescrevem no modo em que são vividas como legítimas. O poder social das classes proprietárias tem enorme importância nesse jogo de legitimação.
- h) O poder de segregação é realizado e exercido na forma de constantes lutas sociais em torno da apropriação do espaço urbano como espaço social reificado, conforme nos propôs Bourdieu (2008). Tais lutas se organizam em torno da acumulação de poder como ganhos de localização no espaço social, e são reificadas por variadas formas de exercício do poder de segregação, como as relacionados pela:
- i) renda de situação, quando decorrente da apropriação de

bens urbanos materiais e simbólicos escassos e ganhos de posição; ii) renda de posição ou de classe propiciada por um endereço distintivo e prestigioso; iii) renda de ocupação, quando se traduz no poder de controlar espaços físicos de maneira excludente e autoexcludente em relação às outras classes.

- i) A coesão social das classes proprietárias tem como contrapartida a fragmentação das classes populares pelos efeitos combinados da sua despossessão de capital e por sua concentração territorial em vários territórios delimitados, combinada a uma variedade de processos de produção do espaço (e da moradia), isto é, invasão, irregularidade, ilegalidade, mercados *ad hoc* etc., concorrendo para a fragmentação das classes sem capital em mundos populares.
- j) A fragmentação das classes dominadas tem como base a organização social do território e se expressa em distintas áreas urbanas que exprimem diferentes meios sociais (bairros, comunidades) nos quais ocorrem as interações sociais entre os indivíduos neles alocados, e entre eles e as instituições sociais. São nesses meios sociais que os indivíduos realizam suas experiências urbanas coaguladoras de valores, expectativas, hábitos de consumo etc., ou seja, em sua *market capacity* (HARVEY, 1989), ou são submetidos aos efeitos do lugar (BOURDIEU, 1993), que reproduzem e consolidam o *habitus* do lugar.
- k) Portanto, a fragmentação do espaço em homogêneas concentrações territoriais de população conformando diferentes meios sociais não apenas reproduz as desigualdades de condições e de posições sociais, mas também fragmenta a consciência de classe (e impede a constituição de conflito social), bloqueando a transformação da ordem urbana e a própria dominação de classes. Por exemplo, a constituição de meios sociais com base na concentração de pessoas que têm proximidade na estrutura social tende a gerar uma identidade socioterritorial ao invés de uma consciência de classe.

ANEXO 4.1

Caraterísticas da heterogeneidade estrutural da urbanização brasileira

Região	Herança Histórica	Inserção na Industrialização e no Mercado Nacional	Características do Urbano
CENTRO-OESTE (Brasília)	Cidade criada em 1960 para abrigar o novo Distrito Federal brasileiro.	Predomínio de atividades terciárias e do setor público federal.	Alto padrão de urbanização e nível de vida, mas com entorno (cidades satélites) pobre e subocupado.
CENTRO-OESTE (Goiás)	Colonização recente, predomínio da pecuária e de culturas alimentares.	Modernização agrícola pós-1960. Estado expulsor de mão de obra.	Precoce urbanização não industrial, com grande marginalidade social.
NORDESTE	Estagnação nos séculos XVII e XIX. Perversa estrutura fundiária. Agricultura retrógrada.	Industrialização debilitada. Inserção na industrialização via as políticas de incentivos fiscais. A herança colonial na base de um atraso rural em contraste com a industrialização induzida evidenciou a heterogeneidade estrutural.	Paralisia urbana. Fracas estruturas produtivas terciárias. Urbanização geográfica e economicamente dispersa. Nove capitais e 2 dezenas de cidades de porte médio. Não pode se beneficiar da concentração urbana mais pronunciada. Urbanização marcada pela subocupação, marginalidade e pobreza. O êxodo rural amortizou as tensões.
NORTE (Manaus)	Ciclo da Borracha. Estagnação a partir de 1912	Integração via a produção da borracha. A partir do final da década de 1960 via a Zona Franca.	Processo de constituição do urbano muito específico.
SUDESTE (Belo Horizonte)	Mineração no século XVIII. Urbanização das cidades mineiras: Ouro Preto e adjacências. Com a crise do ciclo do ouro ocorreu uma economia rural (agricultura e pecuária) de subsistência fracamente mercantilizada. Estrutura fundiária regressiva.	Inserida no mercado nacional via a produção do café. A expansão mineira e a produção siderúrgica permitiram a integração na industrialização comandada por São Paulo. Tal fato impulsionou uma dinâmica industrial.	Complexa estrutura regional pouco integrada que durou muito tempo. A inserção no mercado nacional e na industrialização adensou a urbanização e metropolizou Belo Horizonte. Expansão de uma rede urbana regional. No entanto a urbanização a dura herança social: miséria e a marginalidade.
SUDESTE (Rio de Janeiro)	Desde meados do século XVIII foi capital. No século XIX tornou-se centro comercial.	Implantação industrial a partir de 1870, concentrando maior parcela da indústria nacional até 1914. A partir da crise do café e depois da perda de posição industrial para São Paulo, passou à condição de centro de serviços	Principal centro urbano nacional. Urbanização de extremos contrastes e polarização.

Região	Herança Histórica	Inserção na Industrialização e no Mercado Nacional	Características do Urbano
SUDESTE (Espírito Santo)	Formação histórica baseada na agricultura camponesa.	Possuía em 1980 apenas duas cidades com mais de 100 mil habitantes fora da região metropolitana de Vitória. Êxodo rural expulsou cerca de 10% de sua população.	Urbanização não adensada, atomizada e dispersa. A debilidade industrial deste estado não proporcionou a consolidação de uma economia urbana estável.
SUDESTE (São Paulo)	Economia cafeeira neste estado criou uma rede urbana hierarquizada favorecendo a constituição de cidades médias. Modernização agrícola em 1960 e desconcentração industrial rumo ao interior a partir de 1970.	Uma das bases industriais e terciárias mais sólidas do país, agricultura moderna e eficiente, intensa e forte economia urbana. Desempenhou papel de “importante colchão amortecedor” nacional – principal receptor de imigrantes.	Altas taxas de urbanização: 97% na Grande São Paulo, 85% em regiões interiorizadas – dados de 1980. Prosperidade, mas também marginalidade, subocupação e poluição.
SUL (Curitiba)	Colonização tardia, cujo destaque econômico só se deu a partir dos anos de 1930 e 40. Um dos principais receptores de nacionais de imigrantes, dada a dinâmica da agricultura.	Modernização rural entre 1970 e 2000 fez com que cerca de 1,9 milhão de pessoas fossem expulsas do estado. Atualmente, sua indústria vem ganhando mais porte.	Urbanização considerada “problemática” a partir do desenvolvimento industrial entre 1980 e 2000.
SUL (Rio Grande do Sul)	Transitou mais lentamente de uma sociedade rural para a urbana. Gerou uma economia rural camponesa, estruturando as bases de uma sociedade urbana mais equitativa e equilibrada.	Formação industrial baseada em pequenas e médias empresas. A unificação do mercado realizada pela industrialização do país sob a hegemonia de São Paulo gera dificuldade a manutenção do padrão industrial anterior. O desenvolvimento de uma economia agrícola moderna – arroz, soja e trigo –, convivendo com uma pecuária tradicional e a manutenção da economia camponesa leva a um excedente demográfico no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.	A industrialização não rompe com os traços urbanos anteriores. A partir de 1940 surge um movimento emigratório do campo em direção ao Paraná e à São Paulo inicialmente e posteriormente para o Centro-Oeste e a Amazônia.

Fonte: Cano (2014).

ANEXO 4.2

Linhas e projetos do programa de pesquisa 2009-2015

LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	PROJETOS OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 2009/2015
LINHA I - METROPOLIZAÇÃO, DINÂMICAS METROPOLITANAS E O TERRITÓRIO NACIONAL	Transformações recentes na organização do espaço urbano brasileiro
	Transformações econômicas da estrutura metropolitana: polarização, dispersão e integração
LINHA II - DIMENSÃO SOCIOESPACIAL DA EXCLUSÃO/ INTEGRAÇÃO NAS METRÓPOLES: REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES E IMPACTOS NA SOCIABILIDADE URBANA	O Metropolitano e o Não Metropolitano: cidades brasileiras, desenvolvimento regional e planejamento territorial
	Organização social do território nas metrópoles (1980-2010): padrões e evolução
	Organização social do território nas metrópoles e reprodução das desigualdades
	Organização social do território e dinâmicas de estruturação
LINHA III - GOVERNANÇA URBANA, CIDADANIA E GESTÃO DAS METRÓPOLES	Desenvolvimento conceitual e metodológico
	Cultura política, cidadania e segregação nas metrópoles
	Arranjos institucionais da gestão metropolitana

ANEXO 4.3

Descrição das variáveis do modelo empírico

TIPO	QUESTÃO	INDICADOR	FONTES
Contextual	Reestrutura econômica: desindustrialização, terciarização, crescimento dos serviços produtivos ou pessoais	Evolução da estrutura econômica. Evolução da participação da estrutura econômica metropolitana na estrutura econômica nacional ou regional por setor de atividade.	PIB Municipal. Cadastro Central de Empresas - CEMPRES.
Contextual	Assalariamento, qualidade dos empregos, renda do trabalho	Evolução da renda média do trabalho principal. Evolução das desigualdades de renda (por quintil; Gini; Theil). Evolução das desigualdades de renda entre os estratos sociais. Distribuição de ocupações por setor de atividade econômica. Formalidade e informalidade do trabalho.	Censo Demográfico. RAIS. PNAD.
Contextual	Posição da Metrópole na Dinâmica Nacional e Regional de Metropolização	Posição da metrópole na hierarquia urbana nacional. Nível de integração dos municípios das regiões metropolitanas no processo de metropolização nacional.	Estudos do Observatório sobre a Hierarquia Urbana Regional. REGIC.
Independente-Principal	Análise da Hierarquia Social das Metrópoles	Categorias Sócio-Ocupacionais.	Censo Demográfico. RAIS. PNAD.
Independente	Transição demográfica das metrópoles à luz da transição demográfica nacional. Taxa de crescimento. Migração. Mobilidade residencial.	Diferenciação demográfica do espaço.	Censo Demográfico.

ANEXO 4.4

Globalização e transformações urbanas: bibliografia consultada

- ABU-LUGHOD, J. “Going beyond global babble”. In: KING, A. D. *Culture, globalization and the world-system*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991, pp. 131-38.
- _____. *New York, Chicago, Los Angeles: America’s global cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- AMIN, A.; N. THRIFT (eds). *Globalization, institutions and regional development*. New York: Oxford University Press, 1995.
- ARRIGHI, G. *The long twentieth century*. New York: Verso, 1996.
- BEAUREGARD, R. “Theorizing the global-local connection”. In: KNOX, P.; TAYLOR, P. J. *World cities in a world-system*. New York: Cambridge Univ. Press, 1995, pp. 232-48.
- BRENNER, N. Global cities, “glocal” states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1): 1-37, 1998.
- CASTELLS, M. *The informational city*. Cambridge, MA: Blackwell, 1989.
- CERNY, P. Globalization and the changing logic of collective action. *International Organization*, 49 (4), pp. 595-625, 1995.
- COX, K. (ed.). *Spaces of globalization*. New York: Guilford, 1997a.
- _____. “Neither global nor local: ‘Glocalization’ and the politics of scale”. In: COX, K. *Spaces of globalization*. New York: Guilford, 1997b, pp. 137-66.
- DUNFORD, M.; KAFKALAS, G. (eds). *Cities and regions in the new Europe*. London: Belhaven, 1992.
- FAINSTEIN, S. *The city builders*. Cambridge, MA: Blackwell. 1994.
- FRIEDMANN, J. The world city hypothesis. *Development and Change*, 17, pp. 69-83, 1986.
- FRIEDMANN, J.; WOLFF, G. World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, pp. 309-44, 1982.
- HILL, R. C.; FEAGIN, J. *Detroit e Houston: duas cidades numa perspectiva global*. 1989.
- KEIL, R. *Los Angeles: globalization, urbanization and social struggles*. New York: John Wiley, 1999.
- KEIL, R.; LIESER, P. “Frankfurt: Global city-local politics”. In: SMITH, M. P. *After modernism: global restructuring and the changing boundaries of city life*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1992, pp. 39-69.
- KING, A. D. *Global cities: post-imperialism and the internationalization of London*. New York: Russell Sage, 1991.
- MARCUSE, P.; VAN KEMPEN, R. (eds). *Globalizing cities: a new spatial order?* Cambridge, MA: Blackwell. 2000.
- SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1991.
- SOJA, E. Economic restructuring and the internationalization of the Los Angeles region. In: FEAGIN, J.; SMITH, M. P. *The capitalist city*. Cambridge, MA: Blackwell, 1989, pp. 178-98.
- SOJA, E. The stimulus of a little confusion: a contemporary comparison of Amsterdam and Los Angeles. In: *After modernism: global restructuring and the changing boundaries of city life*. Edited by M. P. Smith, 17-38. New Brunswick/NJ: Transaction Publisher, 1992.

Capítulo 5

METAMORFOSES NA ORDEM URBANA DA METRÓPOLE BRASILEIRA: o caso do Rio de Janeiro ¹

Métamorphoses, dialectique du même et du différent; dégager les transformations historiques de ce modèle, souligner ce que ses principales cristallisations comportent à la fois de nouveau et de permanent, fût-ce sous des formes qui ne les pas immédiatement reconnaissables (CASTEL, 1995, p. 16).

Introdução

A epígrafe deste capítulo contém a essência da nossa síntese sobre a trajetória da metrópole do Rio de Janeiro nos últimos 30 anos. Contrariamente ao senso comum ordinário e mesmo erudito – que embalado por metáforas retumbantes negativas e positivas (tais como *cidade partida* ou *cidade olímpica*) vem buscando marcar rupturas e descontinuidades na ordem urbana em função de sucessivos ciclos de crise e de crescimento – cabe dizer que o Rio de Janeiro do século XXI continua o mesmo. Uma cidade-metrópole que reproduz em seu interior o modelo urbano desigual constituído quando da sua incorporação na segunda onda da modernização periférica nacional iniciada nos anos 1930. Modelo urbano simultaneamente produtor e reprodutor de relações sociais de dominação e de lutas cujo epicentro é a apropriação do território como base de acesso seletivo aos recursos urbanos escassos, sejam eles materiais, sejam simbólicos. Mas se esta substância da ordem urbana do Rio de Janeiro tende a manter-se, por outro lado, observamos tendências à emergência de novas formas pelas quais ela se expressa.

O presente capítulo se constitui como uma crônica da evolução histórica da metamorfose da ordem urbana no período 1980-2010, conforme a dialética do mesmo e do diferente. Ele tem como base a

¹ Este capítulo é uma versão ampliada do texto publicado como introdução do livro *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*, publicado pela Editora Letra Capital (2015).

síntese de pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles entre 2009-2015 sobre as mudanças da ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro, como parte do programa de investigação intitulado “Metrópoles: coesão social, território e governança” que em seu escopo realizou um trabalho comparativo entre 14 diferentes contextos metropolitanos brasileiros². Como base para nossa discussão partimos das seguintes indagações: quais os impactos na metrópole fluminense das mudanças econômicas e políticas ocorridas no Brasil nos últimos 30 anos? Podemos identificar sinais de transformações na ordem urbana? Qual a pertinência de tomar como referência em nossa análise o período compreendido entre 1980 e 2010?

O capítulo está dividido em seis partes. Após esta introdução, a segunda parte apresenta de maneira sumária a formulação do conceito de ordem urbana que norteou a nossa análise. Por ele, buscamos analisar a articulação da organização social do território com os mecanismos de produção e reprodução das relações sociais. Na terceira parte, descrevemos os traços gerais dessa ordem urbana no Brasil como integrante das condições que presidiram as transformações sociais da sociedade brasileira na fase da industrialização acelerada iniciada nos anos 1940. Na quarta parte, apresentamos como esses traços gerais se traduziram na metrópole fluminense em uma ordem urbana na qual as relações de classe vão se expressando em um padrão segregado e desigual de organização social expresso em uma dupla gramática social³ de distanciamento, hierarquia e desigualdade. Na quinta parte, sintetizamos a análise empírica das transformações de várias dimensões da ordem urbana ocorridas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período a partir de 1980. Por fim, concluímos refletindo sobre os mecanismos explicativos da reprodução dessa ordem urbana, não obstante o período analisado comportar diferentes conjunturas econômicas e políticas.

² O conjunto dos resultados deste programa foi traduzido na coleção *Metrópoles: transformações urbanas*, disponível em <<http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net>>.

³ O emprego do termo gramática deve-se a nossa intenção de destacar a necessidade de ultrapassar a leitura puramente espacial da segregação residencial, compreendendo os significados sociais possíveis presentes das interações proporcionadas pelo distanciamento e proximidade realizados através do território. A nosso ver, essa compreensão somente é possível lendo a segregação residencial a partir do reconhecimento dos padrões institucionalizados que naturalizam e legitimam as hierarquias e as desigualdades da sociedade. Tal propósito tem afinidade com os trabalhos de Kaztman (2007) sobre a compreensão dos padrões de segregação residencial na América Latina, de Souza (2004) sobre os fundamentos das desigualdades sociais no Brasil, e de Nunes (1997) sobre os padrões de relações políticas entre Estado e sociedade no Brasil.

1. A ORDEM URBANA: a construção de um conceito

O que queremos enunciar com a expressão “ordem urbana” adotada como chave em nossa análise? Trata-se de pensar a organização social do território como uma das instâncias da sociedade, portanto, expressando ordens material, institucional e simbólica. Essa concepção teórico-metodológica tem como ponto de partida referências clássicas da sociologia urbana sobre a incontornável necessidade teórica de pensar a cidade a partir da relação entre sociedade e espaço. Dentre elas cabe destacar o trabalho seminal de Castells (1975), no qual o autor coloca que a compreensão do fenômeno urbano somente torna-se possível entendendo a cidade como projeção da sociedade, ou seja, tomando a relação entre a cidade e a sociedade como fatos sócio-históricos e morfológicos.

Este ponto de partida é o único que permite superar o empirismo da descrição da cidade como um objeto geográfico ou demográfico singular, tarefa fundamental especialmente em um projeto de pesquisa orientado por preocupações comparativas sobre as mudanças socioespaciais. Mas, como já advertia Castells, a busca em superar o empirismo abre o risco de considerar o “espaço como uma folha em branco na qual se inscreve a ação dos grupos sociais e das instituições, sem encontrar outro obstáculo senão o das gerações passadas” (CASTELLS, 1972, p. 181). Mais adiante, o autor em seu célebre texto, afirma que a forma, a função e a significação do espaço constituído como cidade não pode ser apreendido como “uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica” (CASTELLS, 1972, p. 152). Trata-se então de estabelecer, da mesma maneira que para qualquer outro objeto real, as leis estruturais e conjunturais que comandam sua existência e sua transformação, bem como a especificidade de sua articulação com os outros elementos de uma realidade histórica. Castells então conclui que “não há uma teoria do espaço que não seja parte integrante de uma teoria social geral, mesmo que ainda implícita” (ibid.).

Reconhecemos que retomar essas considerações teóricas atualmente pode parecer ingênuo diante da evolução e complexificação hoje alcançadas pelo “pensamento urbano”, em especial em função das pesquisas inspiradas nas formulações de Henry Lefebvre e de

David Harvey. Mas consideramos importante recuperar essas ideias de Castells para explorar duas implicações importantes para o nosso objetivo. A primeira – com um caráter mais epistemológico e teórico – seria de: (i) reafirmar a necessidade da construção teórica do nosso objeto de análise comparativa (a ordem urbana), superando a atitude intuitiva e empírica; (ii) compreendendo-a como resultante de uma relação entre uma sociedade concreta; (iii) por sua vez compreendida como uma realidade espaço-temporal específica; (iv) compreensão esta somente possível em função da adoção de uma teoria social.

Gostaríamos de destacar esse último aspecto, na medida em que ele contribui para nos situarmos no universo do pensamento urbano. Sabemos que não existe uma teoria social, mas várias teorias sociais possíveis por meio das quais podemos compreender uma sociedade concreta. Com efeito, o vasto campo disciplinar das ciências sociais é fortemente marcado pela existência de várias possibilidades distintas de formulação teórica, que se distinguem pelas orientações epistemológicas, teóricas e metodológicas de suas propostas de objeto sociológico a ser explicado e pelos fundamentos da sua explicação. Nos inúmeros compêndios e manuais existentes sobre teoria urbana, encontramos distintas maneiras de apresentar essa diversidade, dependendo da própria filiação do autor: individualismo-metodológico, coletivismo-metodológico e individualismo teórico; ou estruturalismo, historicismo e culturalismo.

Muitas vezes, essas teorias sociais estão implícitas nas formulações teóricas da relação entre sociedade e espaço ou sociedade e cidade. A nossa apropriação das proposições e hipóteses dessas teorias deve ser, portanto, consciente das suas orientações e fundamentos. Não apenas em razão da adesão pelas nossas afinidades eletivas em termos de escolha valorativa historicamente expressiva, como diria Max Weber, mas também pelas afinidades eletivas com o nosso problema de pesquisa.

A segunda implicação é de caráter analítico e metodológico. Assumir como ponto de partida que a cidade resulta de uma relação biunívoca entre a sociedade e o espaço implica assumir que o espaço urbano é estruturado. Ou seja, “quer dizer que ele não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social” (CASTELLS, 1972, p. 162). Portanto para entender a ordem urbana é preciso passar necessariamente pela compreensão dos

efeitos específicos dos processos sociais na organização do território.

Coerente com o enunciado acima, propomos a construção do conceito de ordem urbana a partir da teoria da social crítica que postula a compreensão da organização social como uma totalidade organizada por relações de poder entre grupos e classes sociais. Essas relações de poder têm múltiplas expressões concretas na sociedade, sendo comumente identificadas as relativas às esferas econômica, social e política. Mas, considerando as teorizações de Bourdieu, tais esferas traduzem formas distintas de estruturação e de exercício de poder resultantes da complexificação e diversificação interna da sociedade, o que em sua teoria são enunciadas através do conceito de campo. O surgimento dos campos de estruturação e exercício do poder tem fundamento nas lutas sociais entre classes e frações de classes sociais em torno da dominação (BOURDIEU, 1979).

2. A ORDEM URBANA BRASILEIRA: contexto histórico

Por que tomar como referência em nossa análise o período histórico mencionado? Deve-se, sobretudo, à compreensão de que nessas décadas sucederam três marcantes períodos históricos em função da emergência de tendências de transformação da sociedade brasileira no plano da economia, da sociedade e do Estado, ainda que todas contenham dinâmicas ambíguas e mesmo contraditórias. O primeiro período correspondente aos anos 1980, considerado como a “década perdida” pelo baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais, do desemprego e subemprego, da pobreza urbana, da explosão da criminalidade violenta, enfim, da crise social resultante do esgotamento do modelo de industrialização. Mas, ao mesmo tempo, foi o momento de redemocratização, com a retomada dos movimentos sindicais e sociais e dos governos estaduais e municipais progressistas, além da elaboração da Constituição de 1988 enquanto marco institucional da construção de contrato social fundado em princípios e instrumentos de um regime de bem-estar social.

Em 1991 inicia-se um novo período marcado pelas políticas que buscavam a estabilização monetária, pela economia nacional voltada à competição global e, sobretudo, pelo “experimento neoliberal” introduzido na segunda metade dos anos 1990. A estabilização da moeda

é alcançada e são gerados significativos efeitos positivos na estrutura das desigualdades da renda pessoal, ao mesmo tempo em que a reestruturação produtiva das empresas e do setor público via privatização – aliada às sucessivas crises cambiais – produziu impactos negativos no mercado de trabalho.

O terceiro período tem como marco a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, mas toma forma a partir de 2005 quando várias iniciativas do governo vão constituindo um “experimento neodesenvolvimentista”, viabilizado pela retomada do crescimento econômico mundial alavancado pela expansão da industrialização da China. A combinação de políticas sociais com o crescimento da renda e do emprego criou um dinamismo de crescimento econômico com distribuição da renda, expansão do crédito e da incorporação ao mercado de bens de consumo duráveis de amplas camadas populares historicamente, até então, dele excluídas. O setor público se expande e o Estado retoma o seu papel de provedor de bens essenciais, a exemplo da habitação de interesse social.

Tendo esses cenários históricos como referência, pareceu-nos pertinente indagar se no período dos últimos 30 anos encontramos sinais de uma inflexão urbana nas metrópoles brasileiras⁴. A pertinência dessa pergunta funda-se na compreensão de que as características da metropolização brasileira decorreram das condições econômicas, sociais e políticas que presidiram a nossa industrialização acelerada a partir da segunda metade dos anos 1950 sob a hegemonia do capitalismo monopolista, vale dizer, do complexo industrial-financeiro⁵. Como aponta Arend (2012), a nossa industrialização ocorreu em dois momentos distintos que se diferenciam em função das condições sistêmicas que delimitaram a nossa inserção na economia-mundo capitalista.

Entre 1930-1951 prevaleceu a estratégia nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, na qual as grandes empresas internacionais eram convocadas para desenvolver os setores relacionados com a infraestrutura econômica e os capitais nacionais dos setores de bens de consumo. Essa estratégia é enfraquecida já no segundo governo de Vargas devido

⁴ A hipótese da inflexão da ordem urbana foi analiticamente construída e apresentada em Ribeiro (2013).

⁵ Como afirmou Fernandes, a nossa inserção na expansão do capitalismo industrial-financeiro faz surgir a hegemonia urbana e metropolitana simultaneamente no território nacional, da qual decorre uma dinâmica de concentração de recursos materiais, humanos e técnicos em algumas cidades, dando origem a fenômenos típicos de metropolização e de satelização sob o capitalismo dependente (FERNANDES, 1976, p. 207).

a mudanças das condições sistêmicas globais de acumulação, entre elas a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos da América e a sua escolha geopolítica pela Europa e Japão. O governo estadunidense pressiona o governo brasileiro a abrir para as grandes empresas americanas os setores de produção de bens duráveis. A eleição de Juscelino Kubitschek e o seu Plano de Metas expressam uma transformação do bloco de poder interno e a mudança da estratégia na direção de um desenvolvimentismo associado (1950-1980) às grandes empresas internacionais produtoras dos bens duráveis, setor que ocupava o núcleo da acumulação capitalista mundial naquele momento.

A metropolização gerada pela expansão industrial sob a hegemonia monopolista também se expressou pela constituição de ordem urbana condizente com a forte concentração do poder econômico, social, político e cultural das classes possuidoras da renda, riqueza e oportunidades e do vasto e heterogêneo mundo do trabalho constituído pela mobilização da força de trabalho realizada mediante intensiva migração campo-cidade. Nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro os fluxos migratórios atingiram até 1970 cerca de 30 milhões de pessoas frente a uma população que era de 93 milhões. Portanto, a urbanização acelerada foi o mecanismo central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços fundamentais do capitalismo industrial brasileiro (SINGER, 1975). Esse seria o fundamento histórico do crescimento urbano que se organiza à semelhança dessa lógica que é característica da expansão das fronteiras das relações capitalistas. A dinâmica de ocupação do território metropolitano das duas maiores cidades do país reproduziu no espaço urbano os mesmos mecanismos de gestão da conflitualidade social do capitalismo industrial periférico que se constituiu no Brasil (FIORI, 1995; TAVARES, 1999), cuja marca principal foi a combinação entre autoritarismo e *laissez-faire* na regulação das relações sociais⁶. A inten-

⁶ Vale a pena nessa reflexão considerar a seguinte descrição de Tavares sobre os fundamentos territoriais e demográficos da aliança conservadora que presidiu o desenvolvimento do capitalismo brasileiro: "O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto no apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espalharam pelo vasto território brasileiro (...). Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje, a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfrentamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesa sistemática" (TAVARES, 1999, p. 457).

sidade e a velocidade do processo de mobilização da força de trabalho por meio da migração das massas rurais geraram uma metropolização precoce e explosiva⁷, constituindo um espaço urbano cuja marca é a produção de áreas precárias e improvisadas em termos de urbanização e acesso a bens e serviços básicos. Áreas que cumpririam o papel de fronteira interna ao espaço de reprodução do capital por nelas se acumularem reservas de força de trabalho e de ativos para futuros ciclos de expansão capitalista. É por essa razão que podemos explicar a aparente contradição do capitalismo industrial brasileiro ao concentrar a propriedade privada da terra no campo e difundi-la na cidade por meio de mecanismos que combinaram preços e instituições sociais locais fundados nas convenções e valores compartilhados pela população⁸. Em suma, a mobilização da força de trabalho via migração-metropolização implicou na constituição de uma ordem urbana desigual e combinada, na qual se articulam relações sociais próprias de uso e produção capitalista do espaço com outras típicas da criação, destruição e recriação de sucessivas fronteiras internas de reprodução do capital.

Mas, por outro lado, a ordem urbana que presidiu a metropolização também resultou do papel exercido pela acumulação urbana na viabilização da constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado como "sagrada aliança"⁹ por Lessa e Dain (1984). Para os autores, o Estado teria sido o fiel da aliança ao garantir duas cláusulas: a primeira, reservando aos capitais nacionais certos circuitos de acumulação não industriais como reserva; a segunda, estabelecendo

⁷ O conceito de metropolização aqui utilizado refere-se simultaneamente à concentração demográfica e produtiva nas três principais aglomerações – São Paulo, Rio de Janeiro e posteriormente Belo Horizonte – criando uma rede urbana polarizada. Ver a este respeito Ribeiro, Silva e Rodrigues (2011) e Lipietz (1989).

⁸ A literatura clássica sobre a migração campo/cidade no Brasil descreveu esse processo como um processo social no qual os laços sociais mantidos no ponto de origem estão presentes no ponto de chegada criando territórios urbanos que, apesar da precariedade e pobreza, eram mais que mais que a aglomeração de indivíduos. Singer, por exemplo, assinala em seu conhecido estudo sobre o tema: "A adaptação do migrante recém-chegado ao meio social se dá frequentemente mediante mecanismos de ajuda mútua e de solidariedade de migrantes mais antigos" (SINGER, 1975, p. 55).

⁹ Lessa e Dain assim definiram a "sagrada aliança": "(...) uma comunidade e uma convergência de interesses entre capitais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais no circuito industrial. As relações são sistemáticas de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação e que respeita uma "especialização", uma espécie de divisão do espaço, segundo órbitas, por capitais de diferentes procedências. Esse pacto se constitui com a presença do Estado" (LESSA; DAIN, 1984, p. 254).

formas de garantir uma partição horizontal da massa de lucros entre as duas órbitas, nivelando a rentabilidade. Os circuitos de valorização organizados pelos capitais imobiliário, empreiteiro de obras públicas, concessionários de serviços urbanos e pela propriedade da terra, integraram a órbita protegida e constituíram o segmento urbano da acumulação de capital, fato que está na base da histórica hipertrofia do papel da especulação na dinâmica da organização social do território em nossas metrópoles.

3 A FORMAÇÃO DA ORDEM URBANA DA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

Podemos supor que no período 1980-2010 tenham emergido tendências de inflexões da ordem urbana construída nas metrópoles brasileiras? Essa hipótese coloca-se de maneira ainda mais pertinente no Rio de Janeiro em razão da sua trajetória na industrialização anterior, marcada pela perda precoce do seu dinamismo para São Paulo. Hoje com cerca de 12 milhões de habitantes, a metrópole fluminense acumula os efeitos de um intenso processo de uma urbanização dissociada da constituição de uma base industrial correspondente¹⁰, ou seja, uma base com capacidade de gerar um mercado de trabalho capaz de sustentar o grau de metropolização alcançado. Por outro lado, a “década perdida” anos 1980 produziu efeitos desproporcionais no Rio de Janeiro, manifestados na forma de uma crise social (desemprego, informalização, pobreza, violência etc.) e urbano-metropolitana (crise habitacional, mobilidade urbana, crescimento das favelas, entre outros). Curiosamente, no entanto, nesse período de crises surgiu um intenso movimento de especulação imobiliária com a incorporação da grande área da Barra da Tijuca como nova frente de expansão urbana, fato que terá duradouros impactos na dinâmica de metropolização. Essa vasta área com mais de 105 quilômetros quadrados permaneceu à margem da expansão urbana da metrópole até a década de 1970. Ao final dos anos 1960, as terras da Barra estavam nas mãos de quatro grandes proprietários: as empresas Esta, o Grupo de Desenvolvimento, a Carvalho Hosken S.A. e a Pasquale Mauro. Em 1970,

¹⁰ Uma das razões do baixo dinamismo industrial do Rio de Janeiro decorre do forte peso em sua estrutura dos setores que se tornaram obsoletos nas sucessivas revoluções tecnológicas, como identificou Dain (1990). O célebre debate sobre o esvaziamento econômico do Rio de Janeiro foi enriquecido pelas recentes pesquisas de Silva (2012) e Sobral (2013).

o Grupo Desenvolvimento tenta realizar uma grande operação com o lançamento de um conjunto de torres, não conseguindo, porém, levá-lo a cabo. Após o fracasso do empreendimento, a empresa passa a vender várias glebas para as empresas Carvalho Hosken, Construtora Santa Izabel, ENCOL e Construtora Eldorado.

No início da década de 1970, no governo Negrão Lima, é realizado um conjunto de obras viárias cuja finalidade foi promover a ligação da área com a zona sul da cidade. Posteriormente, é elaborado o Plano Lúcio Costa que visava não apenas regular a ocupação do solo da Barra da Tijuca, mas também criar o “Rio de Janeiro do futuro”. Em 1976, é editado o Decreto nº 324 que estabelece normas de construção específicas para a Barra e institucionaliza o Plano Lúcio Costa.

Ao final da década de 1970, a Barra está preparada para ser constituída como nova frente de expansão, comandada por uma coalização de interesses formada pelos quatro grandes proprietários de terra, algumas poucas grandes incorporadoras imobiliárias, grandes empresas de obras públicas e o poder público, configurando um caso típico de urbanização organizada pela lógica da geração e extração de um tipo de renda da terra semelhante à *class-monopoly rent* conceituada por Harvey (1974). Tal fato desencadeou uma força de arrasto na dinâmica de organização social do território metropolitano expresso no fato de a Barra da Tijuca passar a concentrar em 1989 mais da metade dos lançamentos imobiliários na cidade – medidos em metros quadrados – quando em 1980 eram apenas de 7,9% (RIBEIRO, 1997a).

Aplicamos a análise socioespacial descrita no item anterior para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010 – a partir dos dados dos Censos demográficos – e tendo como referência a descrição da metrópole nos anos 1970 que está consagrada em trabalhos que se tornaram clássicos no pensamento urbano sobre o Rio de Janeiro. Os textos de Vetter (1975), Santos e Bronstein (1978), Vetter *et al.* (1981), Vetter (1981) e Abreu (1987) apontam que a organização social do território metropolitano fluminense naquele momento estava caracterizada por uma estrutura urbana dualizada núcleo-periferia¹¹ que expressava as

¹¹ Nesses trabalhos, a morfologia do território metropolitano era assim descrita: **núcleo**: área central comercial e financeira – antigo *core* histórico – e por sua expansão em direção à orla oceânica (a “zona sul”) e ao interior (bairros da Tijuca, Vila Isabel, São Cristóvão e Caju) mais o Centro e a zona sul de Niterói; **periferia próxima**: subúrbios do eixo Madureira da linha Central do Brasil e do eixo Irajá da antiga Leopoldina, mais a zona norte de Niterói. Classicamente se inclui a Barra da Tijuca nesse espaço; **periferia intermediária**: Baixada Fluminense, parte de Magé e São Gonçalo; **periferia distante**: segundo os termos da época, seria a área conurbada.

desigualdades de classe da sociedade, apesar da significativa presença de áreas populares – como as favelas – no núcleo. Entendia-se que a política de remoção da população residente nessas áreas para a periferia representava a consolidação do padrão dualizado. Esses trabalhos – que compreendiam a reprodução das desigualdades regionais a partir das teorizações de Myrdal (1968) sobre a causação circular cumulativa e das desigualdades urbanas a partir dos conceitos de Harvey (1973) – buscavam explicar as forças que atuam na reprodução da estrutura núcleo-periferia da metrópole do Rio de Janeiro, destacando os impactos econômicos e políticos da dinâmica socioterritorial uma vez iniciado o processo de segregação residencial. Por um lado, as áreas com elevada concentração dos grupos que ocupam as posições mais elevadas da estrutura social constituem também um poder econômico e político que tende a influenciar a favor destes as decisões públicas em matéria de alocação de investimentos, se apropriando da maior parcela dos benefícios decorrentes, em termos de bem-estar urbano e oportunidades sociais. Ao mesmo tempo, esses grupos tendem também a ser beneficiados em termos de riqueza patrimonial, uma vez que a alocação seletiva dos investimentos urbanos produz impactos diferenciais na valorização da moradia e do solo urbano. Tendencialmente, na medida em que essa dimensão da desigualdade social é objeto de disputa pela apropriação da renda da terra, ela envolve os vários segmentos de atores presentes no mercado imobiliário em que se destacam os proprietários da terra, os incorporadores imobiliários e os próprios grupos segregados. O resultado dessa disputa é a elevação do preço da moradia e da terra nas áreas segregadas e privilegiadas pelos investimentos urbanos, o que leva ao deslocamento para fora desses espaços dos grupos sociais que ocupam posições inferiores da estrutura social e que, portanto, desfrutam de menor poder econômico e político, acentuando e reproduzindo a segregação. Portanto, o mecanismo da causação circular cumulativa reproduz o espaço desigual expresso na morfologia núcleo-periferia na medida em que as desigualdades do poder econômico e político se traduzem na segregação territorial desse poder que, uma vez constituído, transforma-se em poder de segregação, isto é, em capacidade de atuar seletivamente no acesso aos investimentos urbanos e aos espaços privilegiados.

Vejamos agora alguns elementos analíticos que resultaram em pontos de partida das análises empreendidas para responder

as perguntas enunciadas na introdução deste texto. Em trabalhos anteriores (RIBEIRO, 1986; LAGO; RIBEIRO, 1995; RIBEIRO, 1997a; RIBEIRO; LAGO, 2000; RIBEIRO, 2000), buscamos interpretar as mudanças dos padrões e das dinâmicas da organização núcleo-periferia da metrópole fluminense no período 1980-2000 à luz desse marco analítico. Neles ampliamos, porém, a compreensão das forças socioterritoriais presentes na causação circular cumulativa da reprodução do padrão núcleo-periferia. Em primeiro lugar teríamos as forças decorrentes da economia política da urbanização do Rio de Janeiro, cuja marca central é o poder dos interesses configurados historicamente em torno da acumulação urbana, na qual têm fundamental peso político os interesses das frações do capital imobiliário tanto empreiteiro quanto concessionário de serviços coletivos. A ação desse poder comandou, por meio da intervenção do Estado, os sucessivos ciclos de expansão da cidade fundados na produção de novas centralidades e de novas frentes de expansão que foram configurando as características da dinâmica de organização do território da metrópole. O primeiro ciclo foi o da reconquista do centro da cidade do Rio de Janeiro em relação às classes populares – no período marcado pelas reformas urbanas realizadas por Pereira Passos – quando as classes dominantes pretendiam realizar a construção de uma "Paris nos trópicos". O segundo corresponde ao momento da apropriação de Copacabana e a invenção da "Zona Sul – Edifício de Apartamentos" nos anos 1930-1980, nova centralidade apresentada como a construção de um "paraíso tropical" por prometer a junção da natureza com a modernidade. O terceiro grande ciclo inicia-se já no final dos anos 1970 e perdura até este momento com a apropriação e invenção da "Barra da Tijuca – Condomínio Fechado" como nova centralidade, a qual corresponde à edificação da "Miami da América Latina" enquanto promessa de um modelo urbano pós-moderno¹². Cada um desses ciclos resulta da ação de coalizões políticas dos interesses presentes na acumulação urbana e sua capacidade de orquestrar a intervenção pública como base da constituição de sucessivas centralidades¹³.

¹² Utilizamos como marcadores simbólicos de cada ciclo as criativas e pertinentes metáforas construídas por Lessa (2000) para simbolizar a natureza do processo de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro no século XX.

¹³ Vivemos no presente momento a emergência de um novo ciclo da acumulação urbana fundado na reconquista da antiga área central da cidade do Rio de Janeiro, conforme pode ser descrito por Brito (2015).

A segunda força impulsionadora do mecanismo da causação circular cumulativa foi decorrente da irrupção na estrutura social de uma nova classe média profissional também conhecida como a “alta classe média¹⁴”, ligada ao processo de industrialização do país¹⁵. Algo que ocorreu especialmente após os anos 1950, com a modernização do Estado e a instalação no Brasil de grandes empresas internacionais. Cabe ressaltar que na sociedade brasileira não se conforma apenas um grupo social semelhante àquele identificado por Charles Wright Mills como os *white collar*. Mas sim uma classe social, que apesar de pouco numérica, gerou uma força gravitacional na política urbana com base em sua coesão social e na fragmentação do mundo popular urbano como consequência da existência do já citado vasto exército industrial de reserva na metrópole. Ou seja, a concentração territorial desse grupo coeso, realizada abruptamente em razão da força da acumulação urbana que foi desbravando novas frentes de expansão urbana e criando novas centralidades, intensificou e acelerou na dinâmica socio-territorial da metrópole a transformação da segregação do poder em poder de segregação.

Em terceiro lugar, integramos, em nossa maneira de conceber as dinâmicas de organização social do território metropolitano do Rio de Janeiro, a dimensão dos conflitos sociais em torno da apropriação do território metropolitano como base do acesso seletivo às fontes de bem-estar, oportunidades e riqueza patrimonial. Com efeito, em nossa concepção, a vigência do mecanismo de causação circular cumulativa desde os anos 1970 já continha contratendências à concretização do

¹⁴ O conceito de Nova Classe Média Profissional aqui mencionado é utilizado de forma semelhante ao formulado por Goldthorpe (1980) na categoria *Higher-Grade Professionals* e por Boltanski (1982) na categoria *Cadre*. De forma resumida cabe dizer que se trata de um grupo relativamente heterogêneo em termos de sua atuação profissional, mas coeso no que tange à posição ocupada no espaço social. Além de sua formação escolar elevada ele se caracteriza por exercer funções executivas de comando principalmente no setor privado, mas também no público.

¹⁵ É a compreensão desse fato que dá sentido à famosa frase de Francisco de Oliveira, em texto escrito em 1982 quando o urbano começava a despontar como questão política sob o impulso dos movimentos pela redemocratização: “Eu resumiria, afirmando que o urbano é hoje no Brasil as classes médias, isto é, as cidades são por excelência – recuperando a questão da terceirização – sob esse ângulo – a expressão urbana dessa nova classe, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isso também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes médias no Brasil, vista sob outro aspecto, é uma das bases do autoritarismo da sociedade brasileira. Do ponto de vista do urbano, das relações entre o Estado e o urbano, essas classes médias criaram demandas dentro das cidades. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliente, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro da cidade” (OLIVEIRA, 1982, p. 25).

padrão desigual centro-periferia, o que nos leva a superar a concepção dualista subjacente às análises anteriores. Nos nossos trabalhos mencionados anteriormente – e também em outros – constatamos a ação de três dinâmicas: a *autossegregação* das classes superiores na forma da sua forte concentração nos espaços mais valorizados; a *periferização* das classes populares, além da *infiltração* em áreas do núcleo metropolitano e de sua periferia imediata por parte dessas mesmas camadas populares, processo conhecido no senso comum como “favelização”.

Tal interpretação funda-se em nossa compreensão do caráter desigual e combinado da formação da ordem urbana das metrópoles brasileiras, conforme enunciado anteriormente. Contudo algumas precisões são necessárias. Não utilizamos o conceito de infiltração no sentido ecológico-funcionalista por Mackenzie (1970), mas como resultado das lutas sociais em torno do solo urbano como fundamento do acesso aos recursos que incidem sobre o bem-estar, patrimônio imobiliário, renda monetária e oportunidades de acesso a recursos distribuídos desigualmente na organização social do território metropolitano. Ao longo da história social e urbana da cidade do Rio de Janeiro, a dinâmica da infiltração expressou-se na forma favela como resultado de ações coletivas onde frações das classes populares conseguem acessar espaços intersticiais em meio a áreas que eles não teriam acesso se o puro preço da terra funcionasse como mecanismo de seleção. Mesmo em um espaço fortemente hierarquizado e pela especulação imobiliária, as relações e as práticas de apropriação e produção capitalista do espaço conviveram com as práticas da infiltração das camadas populares na forma de ocupações de terras públicas e privadas ou de mercados embebidos em instituições sociais compartilhadas pela população. Como exemplo disso temos as inúmeras favelas construídas na borda das sucessivas centralidades produzidas pela dinâmica de autossegregação das altas classes médias, como ocorrido em Copacabana-Ipanema-Leblon durante o período 1950-1970 ou mais recentemente na incorporação da Barra da Tijuca como frente de expansão do grande capital imobiliário.

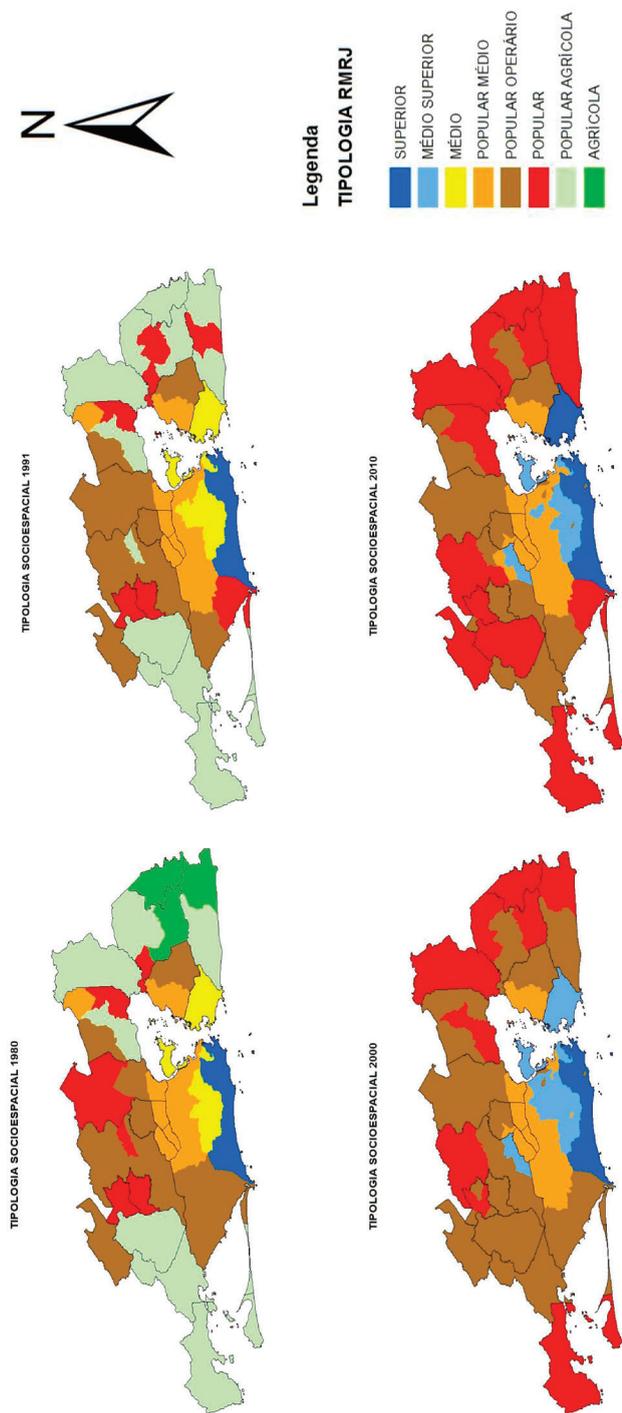
O caráter desigual e combinado da ordem urbana da metrópole do Rio de Janeiro resulta da coexistência de diferentes dinâmicas de uso e produção do espaço residencial. Uma primeira dinâmica decorre da lógica do mercado capitalista comandada pela incorporação imobiliária sempre associada (direta ou indiretamente) a outros circuitos da acumulação urbana; uma segunda dinâmica resulta da articulação de

um *mix* que pode envolver a produção por encomenda, a autoprodução, além do próprio mercado formal; e uma terceira resulta do uso de partes da cidade dentro da lógica fronteira (como mecanismo de gestão do exército industrial de reserva) mencionada anteriormente, cuja característica central é a presença de práticas de acesso ao solo urbano de invasão ou de mercado embebidas em relações de solidariedade e reciprocidade. Do ponto de vista morfológico, essa maneira de interpretar a dinâmica socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro nos levou a identificar um padrão de segregação residencial mais complexo do que o esperado pela hipótese da causação circular cumulativa, pois alicerçado em dupla gramática escalar: na microescala, com a proximidade territorial e a distância social entre as classes sociais, evidenciadas pela presença das favelas nas áreas de concentração do poder econômico e político e, na macroescala, com a concentração das camadas populares nas sucessivas periferias formadas a partir do núcleo da cidade do Rio de Janeiro.

4. METAMORFOSES DA ORDEM URBANA DA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

O que ocorreu no período pós 1980? Examinamos várias dimensões das transformações da ordem urbana nesse período. Os resultados empíricos apresentados em Ribeiro *et al.* (2015) nos levaram a concluir que apesar das macrotendências de transformação econômica, social e política mencionadas, o período 1980-2010 apresentou poucas mudanças na morfologia e na dinâmica de organização social do território metropolitano. Ao longo desses 30 anos, com efeito, constatamos sinais evidentes da continuidade da vigência do mecanismo de causação circular cumulativa cujo resultado é a manutenção do processo de segregação residencial baseado na dupla gramática escalar: a da distância social e proximidade territorial expressa na dicotomia favela-bairro e a da distância territorial e distância social materializada, por sua vez, no par núcleo-periferia. Examinaremos algumas evidências que justificam essa afirmação, apresentando em primeiro lugar o que ocorreu nas dinâmicas socioterritoriais e posteriormente nas conexões entre os processos de segregação com os mecanismos de reprodução das desigualdades. A Figura 5.1 abaixo expressa a permanência do padrão de segregação na metrópole ao longo do período 1980-2010.

FIGURA 5.1.
Tipologia socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.



Fonte: Observatório das Metrôpoles.

Fonte: Ribeiro e Ribeiro (2015, p. 185).

Os mapas resultam na análise da evolução da organização social do território metropolitano apresentada por Ribeiro e Ribeiro (2015) com base na tipologia socioespacial elaborada pelo Observatório das Metrópoles¹⁶. O seu exame indica que observamos sinais de reprodução da dinâmica de concentração residencial das classes detentoras do poder econômico e social nas áreas superiores da metrópole. Isso tornou o espaço metropolitano mais polarizado na grande escala da organização social do território, em razão do movimento de mobilidade residencial da população, com a saída de camadas populares das áreas superiores localizadas na cidade do Rio de Janeiro – especialmente a zona sul e a Barra da Tijuca – para se instalarem na periferia metropolitana mais distante. Apesar das limitações dos dados censitários, Oliveira e Tavares (2015) demonstraram, com efeito, que entre 2000 e 2010 cerca de 60% das mudanças de residência ocorridas das áreas superiores para a periferia metropolitana foram realizadas por trabalhadores e pequenos empregadores, dirigindo-se para espaços cujos moradores ocupavam posições sociais semelhantes às suas. O inverso foi também constatado pelos autores, ou seja, as pessoas que entram nas áreas superiores eram majoritariamente aquelas que ocupam as posições de detentoras do poder econômico e social.

Esse movimento certamente está relacionado com a expansão da lógica de mercantilização do solo urbano e da moradia, impulsionada pelo mercado imobiliário cuja expressão mais evidente é a elevação dos preços e dos aluguéis¹⁷. Cardoso e Lago (2015) constataram, objetivamente, que após a estagnação dos anos 1990 ocorreu uma vigorosa retomada dos lançamentos imobiliários por incorporação – como evidencia o Gráfico 5.1 abaixo – impulsionados pelo aumento da renda e pelas reformas institucionais do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)¹⁸. Passamos de um patamar médio de 4.000 unidades habitacio-

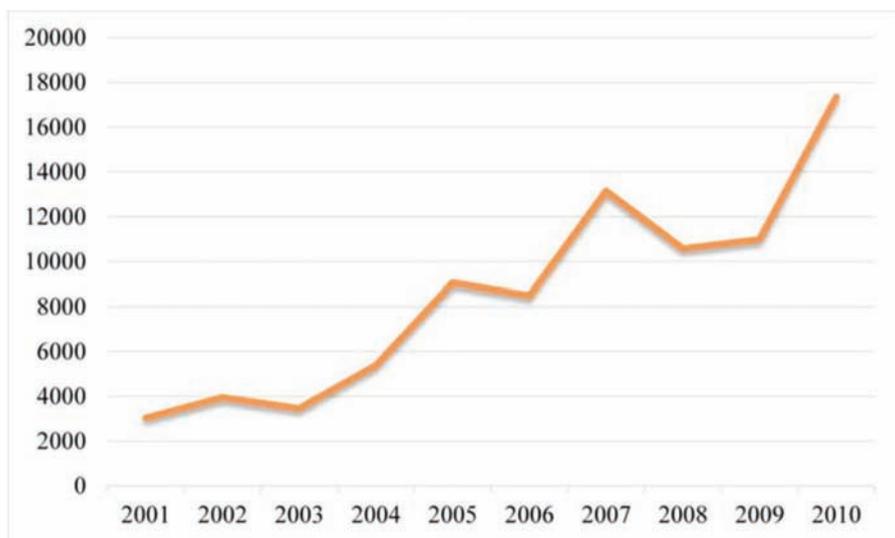
¹⁶ Ver a descrição dessa metodologia em Ribeiro e Ribeiro (2013), disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=604:e-book-an%C3%A1lise-social-do-territ%C3%B3rio&Itemid=167&lang=en>.

¹⁷ Não dispomos de estatísticas sistemáticas e confiáveis sobre a valorização imobiliária ocorrida. Tomando como referência o índice FIPE ZAP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/ZAP imóveis) levantado por Cardoso e Lago (2015) entre 2008 e 2013, o preço médio de venda elevou-se em 164,7%, contra uma elevação de 32,5% do IGP-M no período considerado. Os valores de aluguéis para imóveis tipo sala dois quartos (tipo predominante) também apresentaram alta significativa ao longo, principalmente, da segunda metade da década, acelerando a partir de 2007/2008. A elevação dos preços no Rio de Janeiro, acumulada até 2014, foi de 137%, contra um crescimento do IGP-M de 42,8%.

¹⁸ Expansão significativa da disponibilização pelos bancos dos recursos do SBPE e do Sistema Financeiro da Habitação em razão do crescimento da emissão de Certificado de Recebíveis Imobiliário e criação dos Fundos Imobiliários.

nais lançadas até 2003 para 9.000 entre os anos de 2005 e 2006, 11 mil em 2008 e 2009 (anos em que ocorreu um impacto negativo da crise), chegando a quase 18 mil unidades em 2010. Um pouco mais de 60% do total de unidades lançadas concentram-se no eixo Barra da Tijuca/Jacarepaguá (principal frente de expansão urbana aberta no final da década de 1970 e durante os anos 1980) e apenas pouco mais de 10% na área superior consolidada conformada pelo eixo zona sul/Tijuca.

GRÁFICO 5.1
Unidades lançadas na cidade do Rio de Janeiro (2001-2010).



Fonte: Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI). Extraído de Cardoso e Lago (2015, p. 346).

Simultaneamente, ao longo desse período também observamos a reprodução da dinâmica de periferização do espaço metropolitano, embora tenham emergido tendências à diversificação social com a constituição de enclaves de espaços da alta classe média na periferia metropolitana consolidada, especificamente a região da Baixada Fluminense. Porém, esses enclaves não alteram expressivamente a distância social em relação aos espaços mais centrais, fato que se evidencia pela manutenção do perfil geral da composição social do conjunto da periferia se observado o que está colocado na Figura 5.1. O surgimento dos mencionados enclaves na periferia metropolitana corresponde ao processo de estratificação do mundo urbano das classes médias, que vem ocorrendo como resultado do fenômeno da enorme expansão do

ensino de nível superior e criando o fenômeno conhecido como *over education*¹⁹, pelo qual já não há mais relação assegurada e direta entre posição social e poder econômico e político.

Apesar da forte valorização imobiliária nas áreas centrais da metrópole, observamos a continuidade do processo conflituoso de infiltração pelas camadas populares nos espaços superiores por meio do crescimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Vejamos alguns dados: em trabalho anterior (RIBEIRO; LAGO, 2001), tínhamos constatado a expansão das favelas no período 1980 e 2000, expresso no fato de que o crescimento da população morando nesses espaços tinha sido superior ao verificado no conjunto da cidade, invertendo a tendência em curso nos anos 1970. Entre 2000 e 2010 verifica-se a continuidade desse movimento, pois se a população da cidade cresceu apenas 5%, aquela morando em favelas se expandiu 19%, representando hoje cerca de 23% dos residentes do Rio de Janeiro. Ou seja, não obstante a melhoria da renda e do emprego ocorrida nos anos recentes, continuou a crescer esse tipo de moradia, fato concentrado essencialmente em dois eixos: a zona sul da cidade, que se constituiu na área de expansão da autoss segregação no período anterior e na qual as favelas cresceram 28% enquanto a população diminuiu de 1%; e o eixo Barra da Tijuca/Jacarepaguá, nova fronteira de expansão do capital imobiliário, e portanto da autoss segregação, onde a população moradora em favela cresceu 53% em 10 anos, acompanhando a explosão demográfica de 28%²⁰.

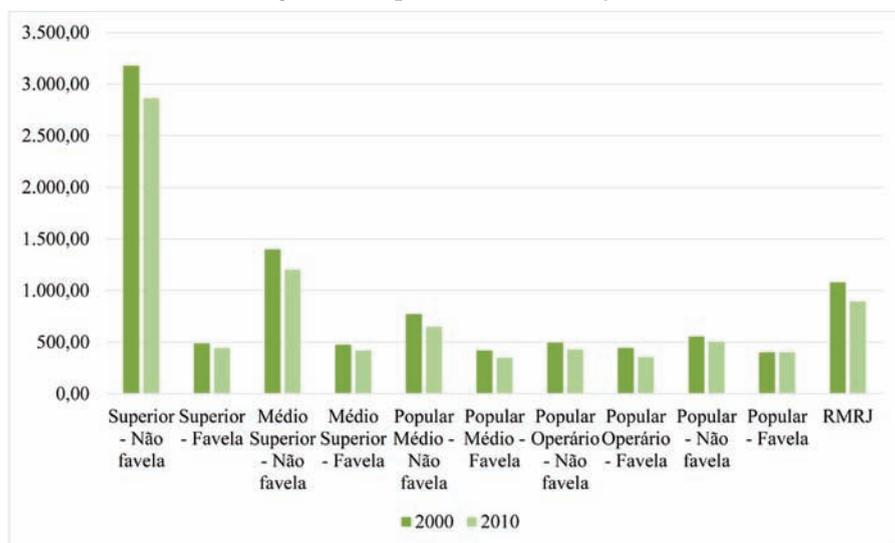
É importante ressaltar, contudo, que o processo de infiltração vem ganhando novos contornos nos últimos 10 anos, cujo resultado é a tendência à transformação das condições sociais com o aumento de nível de renda domiciliar, sem alterar, porém, a essência da composição social das áreas das favelas. Com efeito, Lago e Cardoso (2015) demonstraram que a continuidade de barreiras institucionais (violência, estigma socioterritorial, entre outras) continuou operando como mecanismo seletivo à plena integração das favelas à cidade, não

¹⁹ Uma ilustração do nosso argumento: a renda *per capita* domiciliar entre um profissional de nível superior morador do bairro da Lagoa Rodrigo de Freitas, na zona sul é seis vezes maior que a renda de um morador equivalente do município de Duque de Caxias, típico espaço da periferia consolidada. A dissociação entre educação, posição social e condição social no Brasil metropolitano contemporâneo foi competentemente demonstrada na tese de doutoramento de Marcelo Gomes Ribeiro intitulada “Educação, posição de classe e território: uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil”. Ver: Ribeiro (2012).

²⁰ Os dados mencionados são oriundos dos censos demográficos e tabulados por Cavaliere e Vial (2012).

obstante as tendências de expansão de práticas de mercantilização na produção da moradia nesses espaços. Objetivamente, os autores, comparando as mudanças da composição social, constataram que a diversificação social dos espaços populares da periferia não se observa nos espaços das favelas. Apesar das melhorias da renda do conjunto da cidade e em especial do mundo popular, as favelas continuam resultando da dinâmica de infiltração social das camadas populares mais precarizadas no mercado de trabalho aos espaços superiores que concentram recursos na forma de renda, emprego e oportunidade. O resultado é manutenção da gramática de segregação residencial fundada na distância social e proximidade territorial com os espaços superiores da metrópole. O Gráfico 5.2, abaixo, expressa esse fato.

GRÁFICO 5.2
Rendimento médio total por favela e não favela segundo a organização social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000 e 2010.



Fonte: Ribeiro e Ribeiro (2015, p. 192).

Os moradores de não favela do tipo socioespacial “superior” ganhavam em média (tanto em 2000 quanto em 2010,) 6,4 vezes mais que os moradores de favela. Em relação ao tipo “médio superior” essa relação era de 2,9 vezes. Os moradores de não favela do tipo “popular médio” ganhavam em média o dobro dos moradores de favela. Já no tipo “popular operário” e “popular” a diferença é de apenas 20% em favor dos moradores de não favela. Essa constata-

tação nos possibilita compreender que as diferenças entre favela e não favela obedecem à hierarquia socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro, de acordo com o seu padrão de organização social do território segundo o modelo núcleo-periferia. Quanto mais longe do núcleo metropolitano, mais proximidade há entre as condições sociais dos moradores de favela e dos moradores de não favela. Porém, no núcleo metropolitano e nos tipos socioespaciais próximos ao núcleo, a diferença entre moradores de favela e de não favela é muito expressiva.

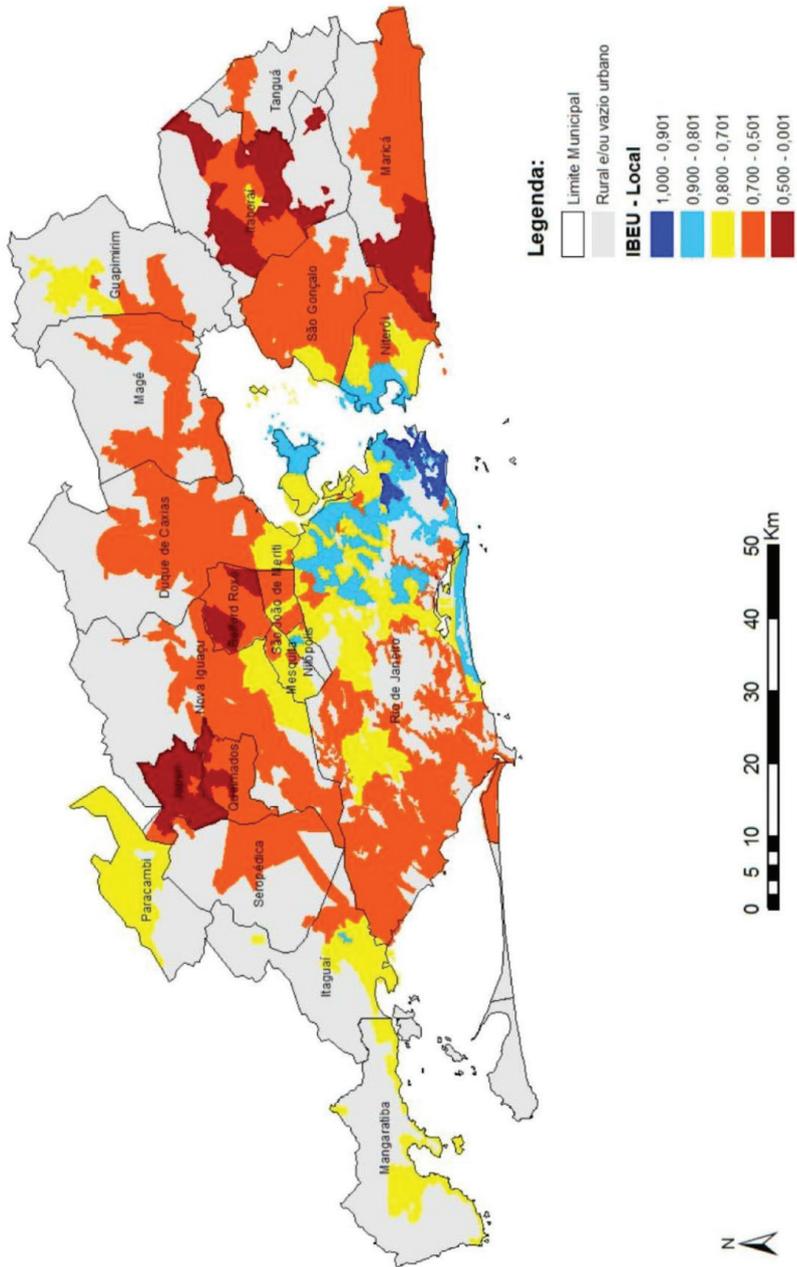
Quando examinamos as desigualdades de condições urbanas de vida tendo como base o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) produzido pelo Observatório das Metrópoles a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE²¹, constatamos a manutenção do quadro de fortes desigualdades entre as áreas centrais e a periferia, não obstante a relativa desconcentração espacial dos investimentos urbanos – como, por exemplo, em saneamento ambiental – que ocorreram após 1980. Algo que está evidenciado no mapa que consta na Figura 5.2. Assim, conforme as observações de vários analistas, na metrópole fluminense mantêm-se fortes relações entre a segregação residencial e as desigualdades das condições urbanas de vida, tal qual foi descrito nos estudos seminais relativos aos anos 1970 mencionados anteriormente.

Analisando de forma mais detalhada os índices que compõem o IBEU da Região Metropolitana do Rio de Janeiro²², verificamos que somente 93 áreas de ponderação (27% do total) apresentam índices de bem-estar urbano mais elevados, classificados como bom e muito bom, que significam respectivamente níveis entre 0,801 a 0,900 e 0,901 a 1. Nas áreas de ponderação pertencentes a esses níveis, residem 2.751.537 pessoas, ou seja apenas 23,18% da população da RMRJ em 1.026.866 domicílios.

²¹ As desigualdades de condições urbanas de vida expressas nesse mapa foram estimadas através do índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) produzido pelo Observatório das Metrópoles. Consultar a este respeito: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=642%3Alan%C3%A7amento-do-livro-%E2%80%9C%C3%ADndice-de-bem-estar-urbano-%E2%80%93-ibeue%E2%80%9D&Itemid=167&lang=pt>

²² A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é composta atualmente por 20 municípios contendo um total de 338 áreas de ponderação e uma população de 11.872.164 habitantes, porém com características de bem-estar urbano bastante heterogêneas.

FIGURA 5.2
Índice de Bem-Estar Urbano na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2010.



Fonte: Nery Jr. e Costa (2015, p. 416)

Já as faixas inferiores, com níveis classificados como ruim e muito ruim, representadas no mapa pelas cores laranja e vermelha, respectivamente, são compostas por 135 áreas de ponderação (cerca de 40% do total). E possui uma população de 5.571.678 pessoas, que correspondem a 46,93% da população da região metropolitana, residindo em 1.768.066 domicílios contidos em áreas de ponderação detentoras de níveis de bem-estar urbano entre 0,001 – 0,500 e 0,501 – 0,700. O nível classificado como médio no IBEU está representado no mapa pela cor amarela e apresenta índices de bem-estar urbano entre 0,701 – 0,8. Está presente em 110 áreas de ponderação correspondendo a 32,54% do total da região metropolitana. Essas áreas possuem juntas uma população de 3.099.769 pessoas, cerca de 26,11% da RMRJ residindo em 1.167.042 domicílios.

Outro elemento que indica a manutenção do mecanismo de causalção circular cumulativa decorre dos resultados da análise sobre a relação entre organização social do território e a reprodução das desigualdades de oportunidades escolares (RIBEIRO; KAZTMAN, 2008; RIBEIRO *et al.* 2010) e ocupacionais (RIBEIRO; RODRIGUES; CORREA, 2008). Constatamos, por exemplo, que crianças de origens sociais semelhantes (em termos de escolaridade da mãe, renda *per capita* familiar, gênero e cor) cursando a oitava série do ensino fundamental em escolas públicas têm risco 30% maior de insucesso escolar quando moram em favelas na cidade do Rio de Janeiro (ALVES; FRANCO JUNIOR; RIBEIRO, 2008). Ao mesmo tempo, nessa mesma pesquisa detectamos o fato até certo ponto surpreendente de que as crianças moradoras em favelas localizadas nos bairros mais autosssegados não se beneficiavam dessa localização em termos de maiores chances de aquisição do capital escolar se comparadas com as moradoras em favelas dos bairros médios e mesmo populares, deixando claro os efeitos dos meios sociais constituídos pelos processos de segregação residencial na diferenciação das chances de aquisição do capital escolar, fato que aponta para a tendência à reprodução intergeracional das desigualdades sociais. O trabalho realizado por Koslinski, Alves, Heredia e Regis (2015) – com a utilização de indicadores e procedimentos similares – confirmou empiricamente para a escala metropolitana os efeitos negativos no conjunto da segregação residencial e das precárias condições urbanas e habitacionais no desempenho escolar de crianças e jovens do ensino. No que concerne às desigualdades de oportunidades ocupacionais, a pesquisa indica que os adultos de 25

a 59 anos e moradores em bairros populares onde predomina baixo grau de concentração de capital educativo apresentam um risco 18,2% maior de estar em ocupação precária no mercado de trabalho, quando comparado com aqueles que possuem características individuais semelhantes, mas que moram em espaços que, ao contrário, concentram mais capital educativo. Essa pesquisa mostrou também que existe uma tendência que faz com que o rendimento da ocupação seja 37,92% menor nesses espaços, obedecendo à mesma comparação.

Há, portanto, fortes e relevantes evidências empíricas dos efeitos dos diferentes contextos sociais gerados pela segregação residencial nas escalas núcleo-periferia e favela-bairro na reprodução da estrutura de desigualdades em termos de acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades, fato que nos permite considerar a permanência da ação da causação circular cumulativa como fundamento mesmo a ordem urbana imperante na metrópole do Rio de Janeiro.

5. CONCLUSÃO: as forças da ordem urbana

Como vimos, apesar dos três distintos ciclos macroeconômicos compreendidos no longo período entre 1980-2010, não se observa mudanças substanciais na organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro em relação ao padrão segregado e desigual constituído na fase da industrialização por substituição de importação. Poder-se-ia argumentar que tal fato decorreria dos efeitos esperados da inércia da forma espacial em relação às mudanças sociais. Nossa proposição explicativa, porém, incita uma busca de outra natureza. Ela procura identificar as conexões entre o padrão de organização social do território com a dinâmica de reprodução das relações sociais de dominação e desigualdades sociais, como enunciado no conceito de ordem urbana apresentado anteriormente. Nesse sentido, sem pretender realizar uma análise exaustiva, buscamos evidenciar a economia política da dinâmica de organização do território, que, baseada em um conjunto de forças econômicas, sociais e políticas, configura a ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro.

Em primeiro lugar, temos o quadro de fragmentação da governança urbana da metrópole. Enquanto mantém-se o padrão tradicional da política urbana na metrópole fundada no binômio clientelismo-patrimonialismo – como mostraram Britto (2015) e Rojas (2015) – o núcleo metropolitano conformado pela cidade do Rio de Janeiro

vem sendo objeto, desde o início dos anos 1990, de um processo de modernização liberal (SANTOS JUNIOR, 2015) da forma de governo e de intervenção pública que recicla as condições políticas da acumulação urbana, além de manter o quadro de fragmentação institucional na governança metropolitana. A intervenção pública na preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos Copa do Mundo de Futebol 2014 e Jogos Olímpicos de Verão 2016 como novos ciclos de mercantilização da cidade, que atualizam e recompõem as forças da acumulação urbana, no nosso argumento, estão na base da reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa. Foram abandonados os compromissos universalistas e redistributivos expressos no Plano Diretor aprovado em 1991, passando o governo da cidade a se orientar por ações consideradas estratégicas para torná-la competitiva no mercado global de consumo de serviços, particularmente aqueles relacionados com o turismo de divertimento. A política urbana passou a concentrar suas ações habilitadoras do mercado – em termos de investimento e de regulação urbana – na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na zona sul, alimentando, assim, o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades urbanas. Paralelamente, as mudanças institucionais ocorridas em 2010 nas relações entre o poder público municipal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro – analisadas por Matela (2015) – transformam o precário regime de permissão patrimonialista até então em vigor em um moderno sistema de contratualização. Formalmente, os marcos institucionais do *laissez-faire* urbano que imperou na cidade desde os anos 1950 são abandonados, mas o sentido político da mudança é, de fato, a renovação sob novas bases – racionalizadas e empresariais – do poder do capital concessionário nos serviços de transportes coletivos da cidade. Nesse sentido, podemos também falar de uma ação de modernização neoliberal atendendo às necessidades do novo ciclo da acumulação urbana.

Como contrapartida, no plano da sociedade, a reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa encontra sustentação na partição da cultura cívico-política e das modalidades de exercício da cidadania política entre as áreas mais centrais da metrópole e a periferia. Com efeito, como evidenciado em Ribeiro e Correa (2015) e em Ribeiro e Santos Junior (1996), há uma nítida partição do tecido associativo e do sistema de participação sociopolítico da metrópole fluminense entre as áreas mais centrais da metrópole – zona sul e norte (Tijuca e Vila Isabel) da cidade do Rio de Janeiro e a cidade

de Niterói – nas quais predominam elevados índices de adesão dos moradores ao padrão corporativo (sindicato, associação profissional e partido) –, enquanto na periferia metropolitana prevalece o padrão comunitário-popular (entidades filantrópicas e religiosas e associação de moradores). Tal fato se expressa no maior poder de mobilização e de reivindicação dos moradores das áreas conformadas pela autossegregação, já beneficiadas pela intervenção seletiva do poder público em termos de investimento e de regulação. Tal participação tem como contrapartida forte diferenciação nas modalidades do exercício da cidadania política traduzida em modalidades distintas de conexões e de representações políticas entre as áreas da metrópole. Enquanto na periferia tende a prevalecer o clientelismo político através do qual a conexão se realiza pela dinâmica favor-voto e o padrão localista de representação política, nas áreas centrais predominam a competição eleitoral e o padrão mais universalista de representação. O resultado da partição territorial cívico-política é a forte conexão entre o padrão de segregação residencial e a reprodução das desigualdades sociais e urbanas entre as áreas centrais e periféricas da metrópole fluminense, como empiricamente demonstrado por Correa (2011).

Fecha-se, então, o círculo da causação circular e cumulativa da desigualdade: a segregação do poder econômico, social e político se transformando em poder de segregação expresso na capacidade das classes proprietárias em ordenar a seu favor a ocupação e o uso do solo urbano, isto é, tornar seletiva a apropriação do território e dos recursos nele inscritos – bem-estar, renda, riqueza, oportunidade e poder. Isto significa dizer que o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades como base da dinâmica de organização social do território metropolitano não decorre de um fato contingencial como, por exemplo, o regime ditatorial das décadas de 1960, 1970 e parte dos 1980. Categoricamente, se a redemocratização do país, iniciada na segunda metade dos anos 1980, alterou o padrão concentrado de alocação territorial dos investimentos urbanos em favor da periferia, como mostraram alguns trabalhos²³, as desigualdades intra-metropolitanas de bem-estar, riqueza, renda, oportunidades e poder não se alteraram, como evidenciado anteriormente. Um conjunto de forças de natureza sociopolítica mantém a lógica da causação circular e cumulativa das desigualdades núcleo-periferia que se deslocam da dimensão quantitativa para a qualitativa. Como mostraram Porto

²³ Ver, por exemplo, Marques (1998).

(2003) e Britto e Porto (2000), o padrão fragmentado, focalizado e descontínuo das intervenções públicas que ocorreram na periferia metropolitana a partir de 1984 em matéria de saneamento ambiental, impulsionadas pelas reivindicações populares, promoveu investimentos incapazes de mudarem de fato a precariedade das condições sanitárias e de drenagem da periferia. Esse padrão decorre da submissão da intervenção pública nos espaços populares – periferia metropolitana e favela – à lógica do governo de exceção que transforma permanentemente a reivindicação social em política assistencialista, cujo substrato é a fragmentação cívico-política do mundo popular. Em contrapartida, nas áreas centrais da metrópole o padrão de provisão de serviços e de infraestrutura se aproxima da política universalista fundada, ao contrário, no corporativismo territorial das altas classes médias como mostram Ribeiro (2002) e Malerba (2005).

Há, portanto, uma conexão intrínseca entre o mecanismo de causação circular e cumulativa e o poder de segregação, na medida em que o seu exercício se concretiza pelo domínio social e político da centralidade urbana da metrópole como riqueza oligárquica²⁴ (HIRSCH, 1976), isto é, em um conjunto de recursos materiais e imateriais de natureza posicional coagulados nas áreas centrais que, por esse motivo, não são generalizáveis para a periferia, não obstante a melhoria das condições sociais e urbanas de vida da população. Em consequência, os padrões de organização do território expressos nas duas gramáticas de segregação – distância social/proximidade territorial, distância social/distância territorial – mencionadas anteriormente, resultam não da ausência de desenvolvimento, mas da reprodução das relações de poder social, econômico e político que sustentam a ordem urbana, alicerçada na manutenção da escassez urbana absoluta e relativa, e fundamentam a captura de várias modalidades de *class-monopoly rent*.

²⁴ O conceito de riqueza oligárquica foi elaborado por Roy Harrod e utilizado por Hirsch (1976) para formular uma teoria sobre os limites sociais do crescimento. Haveria, de acordo com o autor, duas diferentes riquezas, denominadas “democrática” e “oligárquica”. A primeira o tipo de domínio sobre recursos que, em princípio, estão disponíveis para todos em relação direta com a intensidade e eficiência de seus esforços. Já a riqueza oligárquica, em contrapartida, não tem qualquer relação com os esforços e nunca está disponível para todos.

Capítulo 6

A ORDEM URBANA CONTRA A METRÓPOLE: o caso do Rio de Janeiro no contexto dos megaeventos¹

Introdução

A partir do estudo de caso do Rio de Janeiro, este artigo propõe explorar o paradoxo existente entre a crescente relevância econômica das metrópoles para a fixação das grandes firmas, e a inexistência tanto de instituições efetivas de governança como de projetos integrados de desenvolvimento que correspondam à escala desses territórios. Para a compreensão dos fundamentos do referido paradoxo, propomos três ordens de argumento derivadas da análise de nosso estudo de caso: a) a investigação dos sentidos, condições e efeitos da metropolização das redes urbanas, ou seja, do processo de concentração na escala nacional-global do poder econômico, político e social dos aglomerados urbanos; b) o mapeamento dos diversos modelos de desenvolvimento econômico seguidos pelas metrópoles, e que se expressam em estratégias diferenciadas de inserção desses territórios na economia global; c) a caracterização das coalizões urbanas que dirigem os modelos de desenvolvimento, as quais estão na origem de estruturas socioprodutivas diferenciadas, bem como de combinações distintas de circuitos de acumulação e de dinâmicas econômicas; e, finalmente, d) a consideração do efeito trajetória histórica (ou *path dependency*) que vem condicionando a transição de longa duração das economias

¹ Este capítulo foi elaborado em coautoria com o professor Nelson Rojas de Carvalho, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e pesquisador do Observatório das Metrópoles. A primeira versão do capítulo serviu de base à comunicação apresentada no EURA / UAA City Futures Conference - Cities as strategic places and players in a globalized, Paris, junho de 2014, e posteriormente no seminário “Urbanización planetaria y la (re)construcción de la ciudad: Teorías y Prácticas”, setembro de 2015 na la Pontificia Universidad Católica de Chile. A presente versão foi publicada anteriormente na coletânea “Urbanización Planetaria y la Reconstrucción de la Ciudad”, organizada por Orellana, Link e Noyola (2016).

metropolitanas. Esse conjunto de elementos – que configuram o que poderíamos chamar de “economia política das metrópoles” – criam ambientes que incentivam ou bloqueiam o envolvimento das grandes firmas internacionais na governança e no desenvolvimento dos territórios metropolitanos, com o fim estratégico de preservar ou criar instituições de regulação favoráveis à sua fixação territorial.

A metrópole do Rio de Janeiro representa estudo de caso apropriado para a realização desta reflexão. Após atravessar quase 30 anos de estagnação econômica e de crise social, vive hoje um ciclo virtuoso de crescimento econômico alavancado por vultosos investimentos públicos e privados. Para até 2019, estariam previstas inversões na região na ordem de 78 bilhões de dólares. Os efeitos de tamanha concentração de investimentos traduzem-se na inflexão da trajetória de estagnação econômica da metrópole do Rio de Janeiro. Comandam essa inflexão o dinamismo do crescimento econômico nacional, iniciado em 2003, a exploração dos poços de petróleo na *offshore* – localizados na Bacia de Campos – ativada com a descoberta das jazidas do “pré-sal” – e a preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos – a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Acrescente-se a esses três fatores a construção de uma aliança política entre as forças que governam o Estado do Rio de Janeiro, a Cidade do Rio de Janeiro e o governo federal. Essa aliança vem-se materializando em ações de governo conjugadas, depois de um longo período de 30 anos de agudos conflitos intergovernamentais.

Não obstante a conjuntura extremante positiva de revitalização econômica e de harmonização das relações entre os entes federados, não é possível se observar qualquer sinal de avanço seja na criação de instrumentos públicos de governança metropolitana, seja na mobilização das associações empresariais em torno da tematização das questões metropolitanas. Levando-se em conta os condicionantes do desenvolvimento metropolitano apresentados acima, o artigo propõe o seguinte argumento: o momento de inflexão que vive o Rio de Janeiro em nada alterou o modelo de desenvolvimento que vem orientando sua economia política, assentada na hegemonia do circuito secundário da acumulação urbana (HARVEY, 2011; RIBEIRO, 1997a), circuito que se constituiu e se consolidou no do Rio de quando a cidade perdeu a sua base industrial para São Paulo (LESSA, 2000; RIBEIRO, 1997b; 2006). O predomínio dessa economia política vertebrada pelo circuito secundário de acumulação urbana produz um ambiente pouco favo-

rável à transformação da metrópole em território como força produtiva coletiva, na medida em que a produção do espaço construído é o próprio objeto da acumulação: setor imobiliário, obras públicas, serviços coletivos, propriedade da terra etc.

O modelo de desenvolvimento da metrópole derivado da hegemonia do circuito secundário de acumulação urbana se viu reforçado no atual ciclo de crescimento em razão da sua conexão com a estratégia empreendedorismo urbano em curso na cidade. Experimentada desde o início dos anos 1990, o caminho do empreendedorismo urbano se consolidou com as intensas transformações urbanas sofridas pela cidade do Rio de Janeiro como resultado da sua preparação para os megaeventos. Embora exitosa, a trajetória de desenvolvimento seguida pela cidade deixou congelada a metrópole como objeto de políticas públicas e como arena de envolvimento das grandes firmas que chegam à cidade, tanto no que diz respeito à escala como ao escopo das intervenções urbanas. Como argumentaremos mais adiante neste texto, observamos que nas ações empreendidas pela coalizão hegemônica no Rio de Janeiro há forte envolvimento de grandes firmas, algumas internacionais, realizando os projetos como parceiras (*partenaires*) dos governos municipal e estadual, portanto com base em relações de cofinanciamento, mas também como atores mobilizados em torno de políticas públicas. Entretanto, sem nenhuma mobilização em torno da questão metropolitana.

O capítulo se divide em sessões. Na primeira sessão descrevemos as principais características da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e apresentamos um breve panorama histórico do desenvolvimento recente dessa região. Descrevemos um percurso que alterna o ciclo de 25 anos de decadência urbana, econômica e decomposição social da região, com o ciclo virtuoso dos últimos dez anos, caracterizado pela recuperação da cidade do Rio de Janeiro, num processo de espetacular regeneração urbana. Na segunda sessão apresentamos os sucessivos planos estratégicos elaborados na cidade desde os anos 1990, por meio dos quais se projeta e se consolida o modelo empreendedor de cidade, voltado à inserção competitiva do Rio na divisão internacional do consumo. Na terceira sessão, apresentamos a tradução da estratégia empreendedora da cidade em três projetos de intervenção urbana, selecionados pela sua importância dentro da lógica da acumulação urbana e por envolverem grandes firmas: a) a renovação da área

central da cidade por meio da reforma do porto; b) a reforma do sistema de mobilidade da cidade, por meio da concessão das linhas de ônibus e da construção de quatro corredores expressos de ônibus (BRTs); c) a reforma e privatização do estádio de futebol Maracanã. Na conclusão, discutimos a natureza do modelo hoje hegemônico de desenvolvimento no Rio de Janeiro e as implicações desse modelo para o desenvolvimento da região metropolitana. Apresentamos as alternativas a esse modelo, chamando a atenção para o limite dessas alternativas, os quais derivam dos recursos do território, da posição da metrópole na hierarquia urbana da economia mundo e da coalizão que governa a região.

1. CONTEXTO HISTÓRICO E LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi instituída em 1974, após a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Com cerca de 12 milhões de habitantes, é a segunda maior região metropolitana do país, terceira da América Latina, e 20^a maior do mundo em termos demográficos. Na sua atual composição, concentra um Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 75 bilhões de dólares, constituindo o segundo maior polo de riqueza nacional. Concentra 70% da força econômica do Estado do Rio de Janeiro e 8,04% de todos os bens e serviços do país. A cidade do Rio de Janeiro constitui o seu núcleo, concentrando 5,6 milhões de habitantes e 65% do PIB. Portanto, trata-se de município com expressivo peso na estrutura e na dinâmica produtiva e forte concentração do poder político em relação ao conjunto da região metropolitana e do próprio Estado do Rio de Janeiro.

A cidade do Rio de Janeiro atravessou desde 2006 um importante momento de transformações, saindo do longo período de crise iniciado no final dos anos 1970 e aprofundado na década de 1980. A cidade viveu naquele período os impactos do ciclo de crise econômica nacional, na forma de uma espiral de desemprego, informalização do trabalho, pobreza, violência, crescimento das favelas, degradação urbana e violência. O ensaio de política neoliberal dos anos 1990 manteve e agudizou em muitos aspectos esse quadro crise

da cidade. As evidências do declínio da cidade podem ser sintetizadas em poucos números: entre 1989 e 1997, 22% das empresas industriais se transferiram para outras regiões do país; em 1970, dos 50 maiores bancos brasileiros, nove tinham sede na cidade e em 1991 só restavam cinco; a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, a mais antiga do país, transferiu-se para São Paulo, integrando-se à Bolsa de Valores do Estado de São Paulo; nas décadas de 1980 e 1990 a população morando em favelas cresceu a taxas de 2,6% e 2,5,% ao ano, enquanto que a população da cidade cresceu apenas 1,8% e 0,6% ao ano. Foi, portanto, um longo ciclo de cerca de 25 anos de espiral de decadência econômica e urbana, além da corrosão do tecido social da cidade. O medo e a incerteza tornaram-se traços marcantes do cotidiano da cidade. A representação da “cidade maravilhosa” quase desaparece como metonímia do orgulho coletivo dos seus habitantes. O Rio de Janeiro entra nesse período na moda acadêmica mundial como espécime exemplar de uma gigantesca *inner city* de 6 milhões de habitantes.

Desde 2005, com efeito, inicia-se espetacular ciclo de regeneração urbana capitaneado por quatro fatores: a vitória do Brasil para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; o retorno do crescimento econômico nacional sob o impacto do efeito China na dinamização do mercado internacional e, por fim, a retomada do papel indutor do Estado, com a consequente expansão dos gastos públicos. Emerge, então, na cidade uma coalizão urbana envolvendo os diferentes níveis governos – até então em posições de permanente conflito – e os tradicionais e os novos atores da economia local em torno de um projeto de regeneração da cidade.

Esta coalizão implementa um novo modelo de governança empreendedora da cidade e traça uma estratégia de transformação da *inner city* em uma *global city*, com os atributos de uma cidade em condições de participar de maneira exitosa de competição interurbana pelos fluxos globais de negócios. Grandes obras públicas desencadeiam a expansão e a atualização da infraestrutura urbana, com a construção de novas linhas de metrô, novas modalidades de mobilidade urbana (BRT, VLT) e a renovação do sistema viário. Áreas centrais até então degradadas em razão de um longo abandono pelo poder público são objetos de amplos projetos de renovação urbana. Regeneram-se a autoestima, os negócios, a qualidade de vida e a cidade parece

retomar sua vocação histórica de “Cidade Maravilhosa”. O “milagre carioca” recoloca o Rio de Janeiro na moda acadêmica do momento, enaltecendo-se o seu sucesso como experimento exitoso do modelo da governança empreendedora e de políticas urbanas orientadas pelos objetivos de promoção da qualidade de vida como força de atração de negócios para a cidade.

2. A CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA EMPREENDEDORA DA CIDADE: TRAJETÓRIA

Enquanto nas economias capitalistas avançadas a orientação tradicional da gestão urbana – o administrativismo (HARVEY, 1998) – deu lugar a formas empreendedoras de ação nos anos 1970 e 1980, no caso do Rio de Janeiro a transformação no modelo de governança só viria a ocorrer no início da década de 1990. Com avanços e recuos, é possível identificarmos desde 1990 a consolidação do empreendedorismo urbano na cidade. Modelo de governança, vale salientar, protagonizado por uma coalizão de forças políticas, econômicas e sociais comandada pelo circuito secundário da acumulação, orientado para inserção do Rio de Janeiro na divisão internacional do consumo. Nessa perspectiva, a atual conjuntura do Rio de Janeiro – marcada pela preparação da cidade para sediar os megaeventos: a Copa de Mundo/2014 e os Jogos Olímpicos/2016 – deve ser compreendida a partir de uma visão histórica de *longue durée*, isto é, a partir de um marco temporal que remonte ao menos à década de 1990.

2.1. Primeiro Experimento: Rio Sempre Rio (1995)

O primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio (1995) – começou a ser elaborado no ano de 1993, a partir da assinatura de um acordo de cooperação entre a prefeitura da cidade, a Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Federação da Indústria do Rio de Janeiro. Partindo do suposto segundo o qual o Rio de Janeiro estaria vocacionado a figurar como uma *global city*, o plano se propunha confederar os atores estratégicos da cidade em torno de um conjunto de ações pontuais, consideradas como estratégicas para transformar a imagem de uma cidade em crise e atrair atores da economia global. Desde o início definiu-se que o plano seria financiado pela iniciativa privada e a escala de abran-

gência do plano: a cidade do Rio de Janeiro, excluída a região metropolitana.

Seguindo o modelo consagrado por essa concepção de planejamento, em lugar de um diagnóstico global e exaustivo dos problemas da cidade, foram identificados os pontos fortes e fracos existentes na cidade que favoreciam ou bloqueavam o dinamismo econômico. No que se refere aos seus ativos, o Rio foi apresentado como importante centro do desenvolvimento nacional; com uma população de poder aquisitivo relativamente alto; concentrador de universidades e de importantes centros de pesquisa; com relevante mercado de entretenimento; e com infraestrutura de acessibilidade e de telecomunicações em desenvolvimento. No que se refere aos passivos da cidade, identificou-se a perda de densidade econômica do município; a violência urbana; a precariedade dos sistemas de transportes e de tratamento de esgoto; a escassa cooperação entre os setores público e privado; e a conexão insuficiente entre universidades, institutos de pesquisa e empresas.

A partir desse diagnóstico, que tratou de identificar a vocação da cidade, o objetivo central do plano foi assim definido: “tornar o Rio de Janeiro (...) Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e figurar como uma conexão privilegiada com o exterior” (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996, p. 23).

2.2. Segundo Experimento: As Cidades da Cidade (2004)

O segundo plano denominou-se "As Cidades da Cidade". Foi lançado em 2004 e se caracterizou por apresentar um conjunto de 12 planos regionais que se configurou como um desdobramento do primeiro Plano. Vale destacar a mudança na metodologia do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro em sua segunda versão: no lugar de uma visão de futuro para toda a cidade, há a escolha de um modelo para cada uma das suas 12 regiões.

De acordo com o plano, o desenvolvimento de um local dependeria de pequenos projetos ou articulações capazes de multiplicar, ampliar, atrair novos negócios, impulsionando os setores produtivos ou desenvolvendo o empreendedorismo focalizado no desenvolvimento daquele local específico. Vale chamar a atenção para a reiteração, nas metas definidas pelo segundo Plano Estratégico, da ausência tanto do escopo como da escala metropolitana. As concepções de desenvolvi-

mento endógeno, desenvolvimento econômico microrregional, espaço local, regiões, formuladas pelo segundo plano, reafirmam a mesma perspectiva de cidade – tratada de forma autônoma e fragmentada – já presente no primeiro Plano Estratégico.

2.3. Terceiro Experimento: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2009-2012

Na construção do terceiro Plano Estratégico pretendeu-se, inicialmente, incrementar o potencial de competitividade da cidade por meio da conversão da administração pública aos princípios do New Public Management, ou seja, pela utilização de boas práticas de gestão do setor privado na área pública. Com esse propósito, a prefeitura iniciou parceria com organizações especializadas na adaptação de ferramentas de gestão do setor privado para a esfera pública. Em diagnóstico que identificou os principais desafios e oportunidades das dez áreas de governo², estabeleceram-se os objetivos e metas para cada uma dessas áreas.

Um dos vetores centrais do plano estratégico de 2009 consistiu em assegurar o pleno funcionamento do mercado no âmbito da cidade por meio da inibição do setor informal na economia, em uma operação geral de combate à “desordem urbana”. Estava implícito na formulação dessa política que a cidade se mostraria mais competitiva na medida em que as regras do mercado estivessem plenamente garantidas no âmbito local.

O combate a ocupações ilegais e à expansão das favelas figuraram, portanto, como diretrizes prioritárias da nova política de ordenamento urbano. A perspectiva empreendedorista de cidade, no entanto, requeria não só a normalização do mercado, como também a racionalização e controle do espaço. O “choque de ordem” se traduziu ao fim em amplo rol de medidas que tiveram por alvo desde o combate aos ambulantes, à população de rua, ao transporte informal até a desordem nas praias e no trânsito.

Em congruência com a perspectiva do empreendedorismo urbano, o Plano Estratégico de 2009-2012, previu os seguintes programas específicos: a) o programa Rio Ambiente de Negócios - um conjunto de ações e projetos para tornar o Rio o melhor

² 1) Saúde, 2) Educação, 3) Ordem Pública, 4) Emprego e Renda, 5) Infraestrutura Urbana, 6) Meio Ambiente, 7) Transportes, 8) Cultura, Esporte e Lazer, 9) Assistência Social, 10) Gestão e Finanças Públicas.

ambiente de negócios no Brasil, bem como promover a cidade para a atração de novos investimentos; b) o aumento da capacidade de investimento da prefeitura através de um amplo programa de ajuste fiscal; c) a readequação da infraestrutura urbana, com destaque para o programa de revitalização da área portuária; d) modernização do sistema estrutural de transportes de alta capacidade, por meio da implantação de corredores expressos de ônibus no modal rodoviário.

2.4. A Consolidação do Empreendedorismo Urbano: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2013-2016

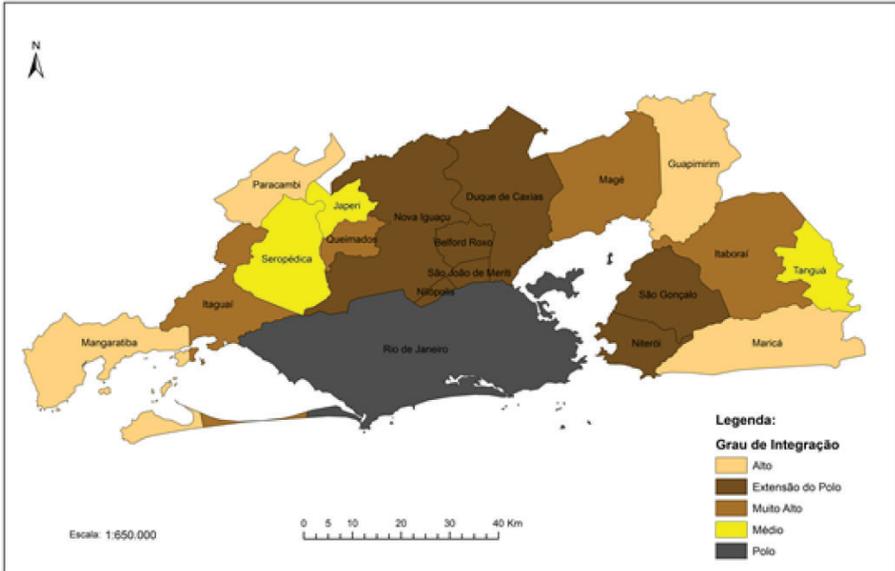
Com a assessoria da empresa global de consultoria estratégica McKinsey & Company, a elaboração do quarto Plano Estratégico do Rio reafirmou o enfoque gerencialista introduzido pelo terceiro plano e adotado pela administração pública municipal. Nessa direção, o Plano Estratégico de 2013-2016 buscou identificar os desafios e metas de desempenho para dez áreas de governo (Saúde, Educação, Transportes, Habitação e Urbanização, Ordem Pública, Gestão e Finanças Públicas, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Cultura, Desenvolvimento Social).

Ao lado do estabelecimento de metas para áreas específicas de gestão, o quarto plano estabeleceu um conjunto de diretrizes estratégicas em clara sintonia com a opção pelo empreendedorismo urbano. Caberia ao poder público municipal seguir as seguintes diretrizes: a) promover o desenvolvimento de setores estratégicos para a economia carioca; b) contribuir para a formação de um ambiente de negócios altamente competitivo e para o crescimento econômico sustentável na cidade; c) posicionar o Rio como importante centro político e cultural no cenário internacional.

Em todos esses experimentos, as ações públicas e privadas foram concebidas exclusivamente para o município do Rio de Janeiro, desconsiderando totalmente as relações de integração com sua periferia metropolitana, decorrentes da integração do mercado de trabalho, como evidencia o mapa mostrado a seguir.

MAPA 6.1

Graus de integração dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, segundo o mercado de trabalho.



3. PROJETOS DE RENOVAÇÃO URBANA

A seguir apresentamos a tradução da estratégia empreendedora da cidade descrevendo três importantes projetos pela sua importância na lógica da acumulação urbana e por expressarem o envolvimento de importantes e grandes firmas.

3.1. Renovação da Área Central: Projeto Porto Maravilha³

As propostas de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro têm uma longa história de pelos menos 30 anos que só saíram do papel no ano de 2009. Batizado de Projeto Porto Maravilha, o atual projeto representa a mais importante intervenção urbana associada aos megaeventos – tanto em razão da extensão da área revitalizada, como em função do volume dos recursos envolvidos. Trata-se de projeto de revitalização de uma área de aproximadamente 5 milhões de metros quadrados que atinge seis bairros

³ Este tópico tem como base a pesquisa realizada por Nelson Diniz que deu origem à dissertação de mestrado “Da Origem do Imaginário da Revitalização ao Porto Maravilha”, defendida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ, 2013.

da área central da cidade, envolvendo investimentos de aproximadamente 7,6 bilhões de reais.

O projeto se realiza por meio de uma parceria público-privada (PPP) – a maior do país – com prazo estimado de 15 anos para a execução da totalidade das obras e serviços na área. Embora do ponto de vista jurídico se trate de uma PPP – modelo de governança onde em tese o setor privado tem protagonismo tanto no desenho como no financiamento da intervenção –, no caso da revitalização do porto do Rio de Janeiro, coube ao governo federal o aporte integral dos recursos iniciais necessários às obras programadas, no valor de 3,5 bilhões de reais. O beneficiário imediato do projeto é um consórcio que congrega três grandes *players* do segmento de obras públicas: OAS Empreendimentos Imobiliários, Odebrecht Infraestrutura, e Carioca Engenharia.

O projeto foi instituído pela Lei Municipal de 23 de novembro de 2009. Trata-se de uma Operação Urbana Consorciada (OUC), por meio da qual se alteraram os parâmetros de uso e ocupação do solo da região central e se estabeleceram intervenções prioritárias de infraestrutura e transporte, assim como mecanismos público-privados de gestão e financiamento. Além das intervenções previstas no texto da lei municipal, destacam-se as seguintes ações e projetos na área do porto: i) introdução de novas formas de mobilidade urbana, com destaque para a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na região; ii) os denominados projetos especiais, como o Museu de Arte do Rio (MAR) e o Museu do Amanhã; e iii) o Porto Olímpico, isto é, os equipamentos dos Jogos Olímpicos de 2016 transferidos, em 2010, da Barra da Tijuca para a região portuária.

O financiamento da fase inicial do projeto foi realizado com recursos dos governos federal e municipal, com investimentos na ordem de R\$ 139 milhões. As primeiras intervenções incluíram a construção de redes de água, esgoto e drenagem, além do redimensionamento de redes de telecomunicação e iluminação pública, numa área de 350 mil metros quadrados. A segunda fase do Porto Maravilha se realiza por intermédio de Parceria Público-Privada (PPP). O Consórcio Porto Novo, formado pelas empresas OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, é responsável pelas obras da segunda fase e pela prestação de serviços urbanos na área por um período de 15 anos. Serão necessários, aproximadamente, R\$ 7,6 bilhões para a execução do conjunto das obras e serviços da segunda fase.

Para o financiamento da segunda fase, a prefeitura emitiu títulos – Certificados de Potencial Adicional de Construção⁴(CEPAC) – para a captação de recursos no mercado. Esperava-se que por meio desse instrumento, a revitalização da área do porto viesse a ser financiada com recursos privados, em consonância com o princípio orientador das parcerias público-privadas. No caso dessa operação, os 6.436.022 CEPACs emitidos pela prefeitura não mobilizaram os agentes privados; os títulos emitidos foram comprados na totalidade pelo governo federal. Assim, apesar da ênfase retórica no financiamento privado da revitalização do porto, foram os recursos do governo federal que garantiram o início das obras da segunda fase do Porto Maravilha.

3.2. Reforma do Sistema de Mobilidade Urbana⁵

Em consonância com o modelo de empreendedorismo urbano que passou a orientar os rumos do Rio de Janeiro desde a década de 1990, a prefeitura adotou nos últimos anos medidas de reorganização da mobilidade urbana na cidade e de racionalização do funcionamento do sistema de transporte coletivo. Responsável por 75% dos deslocamentos dos passageiros no perímetro da cidade do Rio de Janeiro, as empresas de ônibus foram o objeto principal das medidas de regulação e racionalização do sistema de transporte público na cidade. Duas dessas medidas merecem destaque: a) a mudança do marco regulatório do setor, por meio de licitação – aberta à competição internacional – de todas as linhas de ônibus que operam no perímetro do município em 2010; b) a modernização e racionalização do negócio do transporte por ônibus através da construção – em andamento – de quatro corredores expressos de ônibus *Bus Rapid Transport* (BRTs), com a previsão de transporte de 2 milhões de passageiros por dia – metade dos usuários de transporte coletivo na cidade. Ambas as medidas racionalizaram a atuação do segmento a partir de uma lógica de mercado e de uma perspectiva empresarial, alterando-se o padrão histórico de articulação entre os empresários do setor e o Estado, assentado essencialmente no clientelismo e no patrimonialismo. Cabe salientar que as medidas de reorganização da mobilidade

⁴ Tais títulos são utilizados no pagamento da área de construção que supere os padrões da legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei.

⁵ Essa parte do texto tem como base a pesquisa feita por Igor Pouchain Matela que originou a dissertação de mestrado “Transição Regulatória no Transporte por ônibus na Cidade do Rio de Janeiro”, defendida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ, 2014.

urbana implementadas se circunscreveram aos limites da cidade. A despeito de se tratar, no âmbito do país, da região metropolitana com maior nível de integração interna entre seus municípios, com movimento pendular expressivo, as medidas de reorganização da mobilidade urbana se limitaram ao município do Rio; nem em escala, nem em escopo tiveram qualquer implicação para o conjunto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Com o objetivo de racionalização da mobilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura lançou em 2010 a proposta de licitação geral das linhas de ônibus da cidade, com a finalidade declarada de normatizar o serviço e racionalizar as linhas. Pela primeira vez na história da cidade a Prefeitura do Rio de Janeiro realizou uma licitação pública, aberta à concorrência internacional, para a concessão privada de todo o sistema de transporte por ônibus. Uma mudança fundamental alterou a relação do poder concedente – a prefeitura municipal – com as empresas de ônibus, que deixaram de ser permissionárias para se tornarem concessionárias. Até então, com o modelo de permissões, cada empresa projetava as linhas de acordo com seus interesses particulares. No modelo de concessão, o poder público passou a dispor de mais instrumentos de regulação, havendo um contrato formal e um planejamento abrangente do sistema de transporte. Ao lado da racionalização do sistema de circulação, com o planejamento das linhas, o modelo de concessão pretendeu incrementar a produtividade do setor de ônibus, por meio da introdução de princípios de mercado no sistema: as empresas competiriam, periodicamente, pela oferta do serviço.

É inegável que vários os expedientes previstos no edital de concessão garantiram a sobrevivência de traços do modelo anterior: as empresas vencedoras da licitação foram aquelas que já operavam na cidade, a exploração monopolista da atividade não foi alterada, as empresas de ônibus ainda auferem parte de seus lucros por meio de mecanismos estranhos à lógica de mercado. Embora haja resíduos de continuidade, a reorganização do sistema implicou essencialmente a indução da estruturação do segmento a partir da lógica do negócio e de uma perspectiva empresarial.

Por um lado, a substituição do regime de permissão pelo regime de concessão implicou necessariamente racionalização do negócio na direção de princípios do mercado. Enquanto o sistema de permissão, em razão de sua imprecisão jurídica, induzia a articulação entre empresa e estado pautada pela lógica do favor e do clientelismo, o

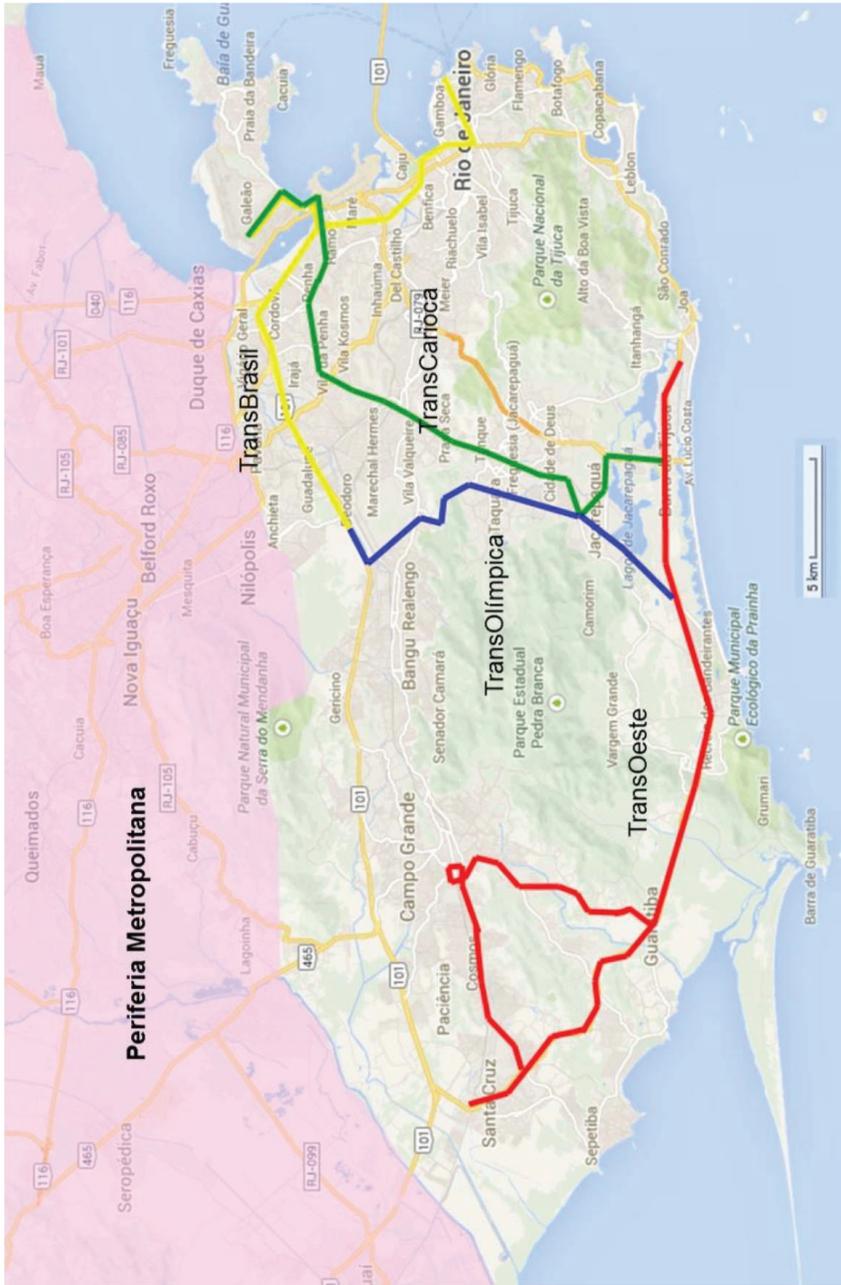
regime de concessão confere aos agentes econômicos autonomia jurídica para uma atuação competitiva no mercado. Ao lado dessa transformação de natureza jurídica, deve-se destacar a ampliação das atividades das empresas no sentido de lógica claramente empresarial. Hoje, as empresas de ônibus controlam por meio de empresas específicas um vasto leque de negócios relacionados ao transporte, que inclui desde agências de publicidade para ônibus, até uma administradora de terminais rodoviários.

Uma segunda medida de modernização do negócio do transporte por ônibus é a introdução dos quatro corredores estruturais BRT como principal resposta para os problemas de transportes na cidade. Os BRT's são sistemas de corredores expressos, constituídos por vias de tráfego segregadas e operados por ônibus articulados de alta capacidade. Estão planejados para atender a uma demanda de passageiros elevada, alimentados pela rede de ônibus convencional. Os quatro corredores hoje em construção se limitam ao território do município do Rio de Janeiro. Não alcançam outros municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Enquanto a infraestrutura viária dos BRT é de responsabilidade da prefeitura, cabe às empresas concessionárias a aquisição dos veículos e os equipamentos necessários ao funcionamento do sistema. De acordo com as estimativas, os quatro BRTs previstos poderão transportar até 2 milhões de pessoas por dia, o que representaria cerca de 45% dos passageiros do transporte coletivo na cidade. Portanto, a operação dos BRTs deve se constituir no mais importante negócio no setor de transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro, reposicionando o segmento das empresas de ônibus no lugar de protagonismo econômico e político na coalizão hegemônica na cidade.

Cabe frisar aqui que, embora na organização do mercado de trabalho metropolitano, mais de 610 mil pessoas se deslocam diariamente da periferia metropolitana para trabalharem na cidade do Rio de Janeiro por meio de precário sistema de transportes coletivos, as intervenções de reforma da mobilidade urbana vêm-se realizando exclusivamente no âmbito do município-polo. Tanto a reorganização das linhas e modalidades de concessão dos transportes por ônibus, como a construção dos corredores do BRT não contemplam a escala metropolitana. O mapa mostrado a seguir evidencia a distribuição das linhas do BRT.

MAPA 6.2
Corredores dos BRTs na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Observatório das Metrópoles.

A reforma do sistema de mobilidade urbana demonstra, assim, a total ausência na estratégia empreendedora da cidade, da preocupação em se equacionar a clara precariedade do sistema de mobilidade na escala metropolitana e suas consequências no que se refere à eficiência econômica da cidade. A falta de integração dos vários modais de transportes urbanos, os elevados valores das tarifas, associados à precariedade do funcionamento do sistema de trens metropolitanos e do metrô geram importantes efeitos de segmentação do mercado de trabalho, como evidenciaram claramente Ribeiro, Correa e Rodrigues (2014).

3.3. Reforma dos Equipamentos Esportivos: o caso do Maracanã

A privatização em 2012 do Estádio de Futebol do Maracanã – símbolo da cidade, construído para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 1950 e mantido desde então como espaço público controlado pelo Estado – sintetiza a guinada no modelo de cidade iniciada na década de 1990 e traz à superfície a coalizão que vem propulsionando essa guinada. Trata-se de caso exemplar, de um lado, do redirecionamento do Rio de Janeiro na via do empreendedorismo urbano, voltado à inserção da cidade na divisão internacional do consumo, mais precisamente, no mercado internacional do turismo e na economia do divertimento. Exemplifica, por outro lado, o lugar de protagonismo do circuito secundário de acumulação urbana no desenho e comando dessa estratégia. Vale chamar a atenção, a partir da análise da composição das empresas que compõem o consórcio responsável pela exploração do estádio pelo prazo de 35 anos, que, no processo de virada da cidade na direção do empreendedorismo urbano, agregam-se grandes *players* ao circuito tradicional da acumulação urbana da cidade. Destaca-se a presença no consórcio da empresa norte-americana AEG, que explora o setor de shows e entretenimentos, além da Odebrecht, situada no *ranking* dos 10 grupos econômicos mais importantes do país, empresa com atividades na África, América Latina e EUA, que desde a década de 1990 tem entrado no setor de serviços públicos por meio de PPPs e de concessões públicas.

A reconstrução do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014 foi anunciada como operação a ser financiada por uma parceria público-privado. Tal como a reforma do porto, a obra de reconstrução dependeu, no entanto, de capital do governo federal, custando aos

cofres públicos cerca de 1,2 bilhão de reais. Posteriormente, foi entregue a um consórcio encabeçado pelas principais empresas que vêm realizando as obras de renovação urbana da cidade. Com efeito, formou-se um consórcio privado – o Complexo Maracanã Entretenimento S.A. – liderado pela Odebrecht Properties e também integrado pelas empresas IMX e AEG. O consórcio será responsável pela gestão, operação e manutenção do estádio pelo período de 35 anos, podendo promover a sua utilização para eventos internacionais. Ele é formado pelas seguintes empresas.

3.3.1. *Odebrecht Properties*

Tem como principal responsabilidade a gestão das participações da Odebrecht em investimentos que já não façam parte do escopo de atuação de um negócio da empresa. Foi responsável pela estruturação das empresas Odebrecht Ambiental, Odebrecht Energia, Odebrecht Transport e Odebrecht LatinInvest. Atua desde a fase de desenvolvimento, estruturação até a implantação final dos investimentos. Participou recentemente da estruturação de empreendimentos no Brasil e América Latina, entre eles, no Brasil, a Arena Fonte Nova (BA) e a Arena Pernambuco (PE); no Peru, IIRSA Norte e IIRSA Sul e Concessionária Trasvase Olmos; na Colômbia, Concessionária Rota do Sol, e, no Panamá, rodovia Madden-Cólon.

3.3.2. *IMX*

A IMX Venues e Arenas S.A. é o braço de gestão e operação de estádios, arenas e centros de convenção da IMX Holding. Com sede no Rio de Janeiro e conexões internacionais, a IMX é uma *joint-venture* entre os Grupos EBX e IMG Worldwide. Além da área de *venues* a empresa possui outros três pilares de atuação: Eventos (criação, produção e promoção de eventos esportivos e entretenimento ao vivo), Serviços (comercialização de áreas *premium* e gestão de serviços de hospitalidade em estádios, consultoria em marketing esportivo e gerenciamento de talentos), Digital (venda de ingressos e distribuição de conteúdo). O portfólio da empresa inclui grandes marcas como o Rock in Rio e o Cirque du Soleil, bem como uma diversificada plataforma de eventos esportivos composta pelo Rio Open (ATP 500 e WTA), UFC (MMA), Volvo Ocean Race (vela), Megarampa (skate), Brasil Classic (golfe), entre outros.

3.3.3. AEG

A empresa americana é a operadora do complexo L.A. Live, em Los Angeles, e da O2 Arena, em Londres. Além disso, opera mais de 100 arenas em 14 países e é dona de clubes de futebol como o Los Angeles Galaxy e da famosa equipe de basquete Los Angeles Lakers. Líder no setor, a empresa promove mais de 3.500 apresentações por ano e gerencia eventos como o Grammy Awards e as turnês mundiais de artistas como Paul McCartney, Black Eyed Peas e Bon Jovi. A parceria AEG com a Odebrecht e IMX irá potencializar a vocação do Complexo Maracanã com a realização de eventos de vários portes e modalidades.

Esse conjunto de grandes empresas presentes na reforma e privatização do Estádio do Maracanã evidencia a associação de grandes atores do circuito econômico secundário centrado na acumulação urbana a outros atores inseridos nos circuitos da economia do divertimento. Trata-se de claro indicativo da reprodução, em novas bases, da coalisão de forças que vem dirigindo tradicionalmente a cidade.

4. CONCLUSÃO: questões sobre estratégias, escalas e atores

A economia política que comanda a inflexão do Rio de Janeiro aqui sumariamente descrita é inteiramente localista, desconsiderando completamente a questão metropolitana. Acentuamos ao longo do texto os fatos que apontam a hegemonia da coalisão de forças que historicamente vem comandando a política urbana com base na ativação do circuito da acumulação urbana. Uma das expressões da hegemonia dessa estratégia é o controle quase exclusivo por um seleto grupo de grandes firmas das principais obras realizadas na cidade, o que equivale dirigir cerca de 5 bilhões de dólares.

A ideia de hegemonia sugere, no entanto, a coexistência de outros projetos em disputa em função da ação de outras forças e interesses estruturados em outras escalas de ação. Examinando outras iniciativas de investimentos públicos e privados no Rio de Janeiro, verificamos intenções que expressam as múltiplas estratégias possíveis do empreendedorismo urbano.

FIGURA 6.1
Estratégias de empreendedorismo urbano.



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

Segundo a tipologia proposta por D. Harvey (1998), o primeiro projeto de desenvolvimento da metrópole consiste na busca e competição pela inserção na Divisão Internacional do Trabalho. Aqui, abrem-se três possibilidades: a) exploração de recursos específicos (como o caso do petróleo); b) aproveitamento de uma localização vantajosa, como são os casos das cidades californianas que exploram seu acesso privilegiado ao vigor comercial da costa do Oceano Pacífico; c) criação de infraestruturas físicas e materiais através de investimentos públicos e privados, de forma a transformar a região metropolitana em territórios dinâmicos pela capacidade de exportação de bens e serviços. Essa estratégia está traduzida na intenção do governo federal e da grande empresa pública brasileira – a Petrobras – em aproveitar a descoberta das jazidas do pré-sal e constituir um polo de desenvolvimento de um promissor complexo químico-farmacêutico. O núcleo desse projeto é a implantação do polo petroquímico COMPERJ que prevê investimentos de cerca de 8 bilhões de dólares.

O segundo projeto de desenvolvimento refere-se à estratégia de captura das atividades de comando e controle referente às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento. Essa estratégia implica na provisão de infraestrutura específica e dispendiosa. Diz Harvey (1998): “Numa rede mundial de comunicações, a eficiência e a centralidade são essenciais em setores onde requerem interações pessoais de tomadores de decisões importantes” (p. 177). Para tanto são necessários investimentos importantes em transportes e comunicações (aeroportos e teleportos, por exemplo) e na oferta de espaço adequado de trabalho, equipado com ligações internas e externas necessárias para minimizar os tempos e os custos de transações (*ibid.*). Trata-se de uma estratégia orientada pela construção da imagem de uma cidade informacional e de exportação de serviços (financeiros, informacionais, produção de conhecimento). Esse projeto está presente na intenção de desenvolvimento do polo de serviços médicos e educacionais privados concentrados na cidade do Rio de Janeiro, que representa 15% do PIB do Estado, ao qual se agregariam serviços de comunicações e intermediação financeira (6% do PIB). Essa estratégia também se beneficia da existência na cidade do Rio de dois centros de produção da TV brasileira: o PROJAC, da Rede Globo de Televisão e o REC 9, da Rede Record, assim como o Polo de Cinema de Jacarepaguá, que juntos geram cerca de 10 mil empregos diretos e 30 mil indiretos. Em 2006, 65% da produção do cinema nacional foi realizada por produtoras sediadas no Rio.

O terceiro projeto de desenvolvimento tenta se orientar pela estratégia de captura das atividades de comando e controle referente às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento. As ações orientadas por essa estratégia têm menos relevância nas iniciativas tomadas pelos atores públicos e privados presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Entretanto, não observamos nas entidades regionais de representação do empresariado – por exemplo, na Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), na Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro – a mobilização da questão metropolitana. Uma das razões possíveis decorre dos limites encontrados na estrutura da região metropolitana, condições que permitam transformar os investimentos privados e públicos em impulsos que gerem novas cadeias produtivas, como mostraram os trabalhos de Sobral (2013) e Silva (2012). Um dos mais importantes limites decorre das ineficiências da organização econô-

mica do território na forma de dificuldades logísticas para a integração dos vários enclaves econômicos presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como mostrou o estudo de Osório, Sobral *et al.* (2011).

O quarto projeto de desenvolvimento estaria voltado à estratégia de captura de superávits fiscais distribuídos por governos centrais ou regionais. São exemplos: os gastos militares e com a defesa que impulsionaram a dinamização urbana da aglomeração de San Diego-Long Beach. A chegada desses recursos está associada à dinamização do mercado de trabalho com o crescimento do segmento de alta qualificação. Sinais da presença desta orientação nas iniciativas em curso na região metropolitana estão presentes nos investimentos públicos realizados em parceria entre o governo federal, como os relacionados com várias dimensões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Mas, são ações fortemente dependentes da dinâmica política-eleitoral e, como tal, subordinadas a interesses de curto prazo e atendendo às necessidades de manutenção da coalizão entre as elites locais, regionais e nacionais.

O quinto projeto se orienta para a ocupação por parte da metrópole de posição vantajosa na divisão espacial do consumo. Segundo Harvey (1998), essa alternativa significa mais do que atrair o turismo e a renda dos grupos sociais que desfrutam da aposentadoria. Trata-se de políticas urbanas que tentam atrair o consumo de massa estimulado pela expansão do crédito bancário que ocorreu no mundo, não obstante as crises e as recessões econômicas. Há nesse caso busca de valorização de regiões urbanas degradadas, inovação cultural e melhoria física do ambiente construído. Busca-se a realização de grandes eventos, construindo-se centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação, estádios esportivos etc. Essa política foca na renovação urbana que melhore a qualidade de vida oferecida pela cidade. Como diz Harvey: “Acima de tudo, a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver e/ou visitar, para divertir-se e consumir”.

Essa última estratégia parece que está prevalecendo neste momento, na medida em que ela permite uma virtuosa combinação com a coalizão que historicamente comanda a economia política da cidade, uma vez que cria novas oportunidades de realização de negócios próprios aos circuitos da acumulação urbana. Além disso, ela se combina com os recursos específicos existentes na cidade, tanto os relativos à natureza, quanto às características sociais e culturais, produ-

zindo um espaço social fortemente dotado de elementos do “capital simbólico coletivo” (HARVEY, 2005). A cidade se reveste assim de um carisma capaz de sustentar a sua permanente distinção na competição pela captura da renda de consumo. Trata-se do tipo de recurso que mais incentiva a estratégia do empreendedorismo urbano, na medida em que cria de maneira mais acentuada a ilusão da insubstituívelidade da cidade na guerra entre os lugares gerada pela globalização econômica. Por outro lado, é a estratégia menos promissora para criar um ambiente econômico e político que incentive a mobilização das grandes empresas no engajamento de ações na escala e no escopo metropolitano, na medida em que o território deixa de ter papel de força produtiva, passando à condição de objeto de acumulação.

Que lição mais geral podemos retirar desse estudo de caso sobre a relação entre grandes empresas e a questão metropolitana?

Pensamos que a reflexão sobre esse tema deva considerar os seguintes aspectos: (i) a posição das metrópoles no sistema urbano global; (ii) a natureza dos principais circuitos de acumulação que organizam a economia metropolitana, e (iii) a trajetória histórica de cada metrópole nas fases do formação e desenvolvimento das economias nacionais. O primeiro aspecto condiciona as forças internas e externas que atuam em cada metrópole, configurando o seu poder de competir pelos circuitos econômicos globalizados. Daí a grande relevância de se considerar a posição de cada metrópole na hierarquia urbana mundial conformada pelas forças que delineiam a economia-mundo capitalista, estratificada em núcleo, semiperiferia e periferia⁶. Vale notar que tal estratificação não resulta apenas da divisão internacional do trabalho, mas também decorre da posição de cada metrópole no sistema-interestatal.

As metrópoles localizadas do núcleo da economia-mundo capitalista têm maiores vantagens para a atração dos circuitos econômicos mais dinâmicos, que buscam maior enraizamento no território como estratégia de minimização dos riscos decorrentes da alta competitividade e do ambiente de forte volatilidade e incerteza. Ou seja, as metrópoles do núcleo podem oferecer as vantagens correspondentes *aux logiques assurancielles* como formulou P. Veltz (1996, p. 239), nas quais contam fortemente os atributos dos espaços sociais que asseguram a entrada e saída das firmas globais. Garantem a entrada por oferecerem um mercado de trabalho que assegura de maneira durável a força

⁶ Utilizamos aqui o quadro teórico elaborado por I. Wallerstein (2009) e G. Arrighi (1997; 2003).

produtiva necessária aos novos sistemas socioprodutivos fundados na flexibilidade, na mobilização do conhecimento e na produção e incorporação de inovação. Asseguram também condições de saída na medida em que o tecido social coeso, combinado com a forte diferenciação e dinamismo próprio da economia metropolitana, permite o desengajamento das grandes firmas sem gerar grandes traumas sociais. Portanto, as vantagens das metrópoles do núcleo são maiores na atração dos capitais produtivos por conterem esses elementos da economia de aglomeração que permitem o engajamento e o desengajamento das grandes firmas.

As metrópoles na semiperiferia e na periferia da economia mundo capitalista apresentam menor poder de atração desses fluxos de capitais pela inexistência desses elementos, em função da sua própria formação e pela predominância de dinâmicas de polarização, fragmentação e segregação. Em muitas, por terem sido constituídas pela lógica abrupta da industrialização fundada na acumulação primitiva, foi gerada uma população urbana desenraizada e/ou mesmo marginal, constituída pela migração acelerada (interna e externa). São metrópoles marcadas por estruturas sociais e espaciais que permitem a sobrevivência e a reprodução social de vastos contingentes, mas massivamente vivendo sob a condição de exército industrial de reserva. Essas metrópoles tendem a atrair as firmas internacionais sob uma lógica distinta, ou seja, o que Veltz (1996) chamou de mutualidade dos riscos e da incerteza. A entrada e a saída dos fluxos de capitais dependem das possibilidades de se dividirem os custos de transação com as autoridades públicas e com as famílias.

A predominância de uma das duas lógicas também depende da posição das metrópoles na geopolítica da hierarquia urbana mundial. No contexto europeu, com efeito, a proximidade das grandes metrópoles – Londres, Berlim, Frankfurt etc. – induz as autoridades públicas metropolitanas a adotarem políticas urbanas que protegem o tecido social dos efeitos desarticuladores que resultam do puro jogo do mercado. Mesmo quando os contextos nacionais são pouco favoráveis às políticas de promoção de bem-estar social, os governos metropolitanos se preocupam em manter políticas locais de proteção, garantindo assim maiores vantagens competitivas do que as metrópoles que estão fora desses eixos geopolíticos. As grandes metrópoles da América Latina, tais como São Paulo, Buenos Aires, Santiago do Chile, por exemplo, estão localizadas em posições pouco favoráveis à consti-

tuição de dinâmica competitiva, portanto menos passíveis de políticas públicas que busquem a preservação da densidade das relações sociais que organizam os seus territórios.

As consequências dessas diferenças de posição entre as metrópoles no que concerne à relação entre as grandes firmas globais e a governança das metrópoles são as seguintes. Primeiro, são distintos os tipos de circuitos econômicos atraídos pelas metrópoles em função de suas diferenças de vantagens. A lógica da mutualidade dos riscos da incerteza tende a predominar na busca das metrópoles localizadas na semiperiferia e na periferia da economia-mundo capitalista. As firmas atraídas tendem nesse caso a ser mais aquelas produtoras de *commodities* e menos empreendimentos organizados em torno dos circuitos de acumulação baseados na produção e consumo de inovação. Também atraem firmas que pretendem instalar apenas segmentos mais padronizados de cadeias produtivas mundiais, como a produção de motores da indústria automotora. Em outras situações, as metrópoles localizadas no exterior do núcleo da economia-mundo atraem firmas do circuito secundário da economia metropolitana. São circuitos que utilizam outros elementos da economia de aglomeração das metrópoles, mais clássicos. Seja em um ou outro circuito, o importante é grifar que as firmas que se localizam nas metrópoles localizadas fora do centro tendem a ter pouco interesse pela governança metropolitana.

A segunda consequência é na ausência de uma dinâmica competitiva, as próprias forças políticas das metrópoles tendem a conformarem coalisões de interesses menos voltadas ao desenvolvimento urbano duradouro, fundado na utilização das vantagens potenciais das metrópoles para estratégias produtivas da economia do conhecimento e da inovação. Para compreender melhor esse ponto, torna-se necessária a reflexão sobre as estratégias possíveis de desenvolvimento metropolitano na globalização que podem fundar efetivos projetos de governança que possibilitem o engajamento das grandes firmas globais.

O esquema apresentado a seguir sintetiza as várias estratégias de empreendedorismo urbano e as diferenças institucionais em função da relação entre os circuitos de acumulação e mobilização dos atores econômicos nas políticas de desenvolvimento em termos de escopo e escala da governança metropolitana.

O esquema indica que a estratégia hegemônica na cidade do

Rio de Janeiro é justamente aquela que assume o caráter mais fortemente antimetropolitano, na medida em que prescinde de qualquer compromisso porque orientada essencialmente pela captura de rendas urbanas fundadas na permanente apropriação e produção de centralidades e no controle dos investimentos da cidade. O seu impacto na valorização dos preços da terra e da moradia (Real Estate Price) vem gerando intenso movimento de mobilidade residencial da população mais pobre para periferias metropolitanas mais carentes de serviços e equipamentos coletivos. O resultado é a fragmentação política da metrópole, na cidade núcleo prevalecendo a modernização liberal e em sua periferia o antigo clientelismo baseado no trinômio carência/clientelismo/voto.

Finalmente, creio que o caso do Rio de Janeiro é exemplar do que vem ocorrendo em muitos países da semiperiferia da economia-mundo capitalista a partir dos anos 2000, especialmente na América Latina. Ou seja, políticas urbanas que impulsionam a mercantilização das cidades como expressão de um complexo e contraditório jogo de forças que se desenrola nas inter e intraescalas global, nacional e local, confrontando coalizões de interesses e concepções internacionalizantes-financeiros contra interesses e concepções nacionais-desenvolvimentistas. Nesse jogo, as estratégias voltadas para o empreendedorismo vêm transformando a cidade em uma máquina de crescimento, que gera lucro, emprego, alianças e votos.

Estas observações são úteis para destacar uma questão teórica mais geral a respeito da análise sobre os processos de neoliberalização. Vários autores vêm destacando a necessidade de examinar os processos concretos de formulação de modelos urbanos e de ações que se expressam por modalidades e caminhos (*pathways*) específicos e que não produzem necessariamente rupturas e os mesmos efeitos. A neoliberalização do ambiente regulatório das cidades e a reestruturação da ordem espacial devem ser consideradas como processos sócio-históricos de transformação de destruição criativa, geodiferenciados entre escalas, lugares e territórios por serem fortemente dependentes de contextos sociais e de trajetórias (BRENNER; PECK; THEODORE, 2009). Por essa razão, esses autores têm utilizado expressões como neoliberalização realmente existente em contraposição a concepções ideológicas que confrontadas a processos híbridos, diferenciados e mesmo contraditórios de mercantilização da cidade têm contribuído para criar frágeis e vulneráveis análises.

Na identificação dos *pathways* do empreendedorismo urbano deve-se lembrar na realidade brasileira o papel político exercido pelos grandes projetos de infraestrutura urbana na manutenção do bloco de poder conformado pelas grandes firmas internacionais que controlam o setor industrial, a burguesia nacional e o Estado. Com efeito, o nosso desenvolvimento industrial acelerado foi viabilizado pela constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado como “sagrada aliança” por C. Lessa e S. Dain.

... uma comunidade e uma convergência de interesses entre capitais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais no circuito industrial. As relações são sistemáticas de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação e que respeita uma 'especialização', uma espécie de divisão do espaço, segundo órbitas, por capitais de diferentes procedências. Esse pacto se constitui com a presença do Estado (1984, p. 254).

Para Lessa e Dain, o Estado seria o fiel da aliança garantindo duas cláusulas:

A primeira dispõe, como reservas para os capitais nacionais das órbitas de seu interesse crucial, como frentes de valorização. Tais órbitas são não-industriais e, entre elas, as firmas estrangeiras não poderão diversificar as inversões. A segunda estabelece uma regulação quanto à partição horizontal da massa de lucros do capitalismo associado. A rentabilidade das órbitas sob o controle do capital nacional não será inferior à da órbita industrial. A existência do pacto exige algo do Estado: que seja o seu gestor (pp. 256-257).

Esse papel de gestor da “sagrada aliança” exercido pelo Estado implicou, portanto, não apenas na manutenção da divisão de órbita de acumulação como também o permanente nivelamento das taxas de rentabilidade entre as órbitas. As rentabilidades não devem ultrapassar:

As oportunidades de valorização de suas órbitas. Buscam sempre a forma de ativos – de natureza diversa – como reserva de valor, e exigem permissividade e estímulo da política econômica em direção a este tipo de movimento. Há uma obliquidade patrimo-

nialista e uma hipertrofia de operações especulativas ligadas à constituição, transformação e circulação desses ativos. Qualquer pessoa que tenha manuseado séries históricas de preços das terras urbanas e rurais na América Latina conhece o fenômeno de uma evolução que supera a taxa de inflação e não mantém relação com eventuais aluguéis ou rendas. Observado os capitalismo associados mais avançados, é possível registrar o alto nível de criatividade das formas especulativas. Creemos que isso é constitutivo e estrutural do capitalismo associado (p. 261).

As grandes obras públicas encomendadas pelo Estado vêm cumprindo papel relevante na manutenção dessa aliança que sustenta o bloco de poder que historicamente comanda o capitalismo brasileiro⁷. Na fase política iniciada em 2003 com os ciclos de governo Lula-Dilma essa aliança é mantida, mas cumprindo agora também um outro papel político, qual seja, o de sustentar a expansão da renda do trabalho, gerada por emprego de baixa produtividade e, assim, garantindo as bases sociais e ideológicas do que Singer (2009) chamou de *lulismo*:

um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização. Por isso, aos esforços despendidos até aqui para analisar a natureza do *lulismo*, achamos conveniente acrescentar a combinação de ideias que, a nosso ver, caracteriza a fração de classe que por ele seria representada: a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.

Nessa perspectiva o desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro tende a manter a metrópole como um território politicamente atrofiado. Quais são os elementos que podem tornar as metrópoles como territórios da política? Para Cox (1998) seria quanto as metrópoles são capazes de se constituírem como territórios do envolvimento na política econômica de atores sociais na qual a ação coletiva seja possível e se organize em torno de um projeto de futuro. Para Bourdeau e Keil (2004) seria o território com a capacidade de gerar uma política espacial contendo três elementos inter-relacionados: (i) *political and institutional entity*; (ii) *public policies*; (iii) *modes of social regu-*

⁷ Sobre as relações políticas entre as empresas de construção civil (obras públicas e habitacionais) com o Estado, ver a relevante pesquisa realizada por Campos (2014).

lation. Ou seja: legitimidade e responsabilidade na ação coletiva; capacidade de gerar e implementar políticas públicas; existência de estruturas, arranjos, mecanismos e instrumentos necessários à mobilização dos atores, criação de instância de mediação entre os atores.

A atrofia política das metrópoles resulta um complexo conjunto de fatores, que podem ser identificados em duas grandes categorias. Na primeira estariam os resultantes das forças de *rescaling of statehood* (BRENNER, 2004) produzidas pela globalização e a neoliberalização das economias nacionais. As forças e os interesses econômicos, ao se estruturarem na dialética global-local, criam novas escalas de representação nos planos supranacional, ao mesmo tempo em que buscam se articularem com as forças presentes nas instâncias municipais. Observa-se, em consequência, a crescente incompatibilidade entre a dinâmica econômica e dinâmica política constituída a partir da geografia institucional dos Estados Nacionais. As coalisões políticas tendem, nesse quadro, se realizar em arenas informais e instáveis no âmbito das quais se constroem a representação política dos interesses econômicos e os pactos em torno de políticas territoriais. A segunda categoria de fatores decorre dos efeitos da dinâmica interna das metrópoles que bloqueiam a sua constituição como espaços políticos. As metrópoles, com efeito, são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam o surgimento de instituições necessárias à sua transformação em comunidade política.

PARTE III
OS DESAFIOS METROPOLITANOS

Capítulo 7

A GOVERNANÇA METROPOLITANA E A ORDEM URBANA¹

Introdução

O Brasil vem experimentando significativos avanços na criação de um arcabouço legal que responda aos desafios de uma sociedade de cidades que transita em direção à sociedade urbana prevista por Henri Lefebvre. São manifestações desse avanço a criação do Ministério das Cidades em 2003, a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, a criação da lei dos Consórcios Públicos em 2005 e, recentemente, a instituição do Estatuto das Metrôpoles. Não obstante, inúmeras pesquisas vêm apontando que pouco se avançou na construção de autoridades públicas com real capacidade de governança urbana, especialmente sobre as metrôpoles. Nelas prevalecem ainda fortemente o *laissez-faire* das forças mercantis e ações públicas fragmentadas, descontínuas e descoordenadas, apesar da plena incorporação da questão metropolitana pelo discurso público. No fundo desse paradoxo encontramos obstáculos à construção da legitimidade funcional, social e política dos organismos criados para encarnar a necessária autoridade pública para empreender ações de planejamento e gestão metropolitana.

O presente capítulo centra-se na reflexão sobre esses obstáculos, cujo devido conhecimento é fundamental para avaliar as possibilidades da efetivação do Estatuto. Eles decorrem de quatro principais dimensões: i) da natureza dos desafios da governança metropolitana no mundo da globalização, na medida em que vão além da provisão de serviços públicos de interesse comum; ii) da diversidade e complexidade do processo de metropolização brasileira, fato que implica em soluções diferenciadas em termos de definição e competência da autoridade pública metropolitana coerente com os distintos papéis das metrôpoles na rede urbana brasileira; iii) da real integração dos

¹ Este capítulo foi elaborado em coautoria com Juciano Martins Rodrigues (doutor em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ e pesquisador do Observatório das Metrôpoles).

municípios à dinâmica da metropolização, o que implica na necessária harmonização do território demográfico com o território funcional; do que depende a definição do recorte territorial das regiões metropolitanas; iv) do grau de segmentação urbana do território metropolitano e seu impacto na vida social, na medida em que cria bases para a construção de identidade social na escala metropolitana; iv) das conexões entre essa segmentação urbana e a dinâmica cívico-política da metrópole na medida em que bloqueia a representação do interesse metropolitano no sistema eleitoral.

Propomos, portanto, refletir sobre esses temas utilizando especialmente os resultados de pesquisas realizadas no âmbito do programa de pesquisa do Observatório das Metrôpoles.

1. NATUREZA DO PROBLEMA METROPOLITANO

A literatura sobre as novas territorialidades da globalização vem, já há algum tempo, indicando a crescente relevância econômica das metrôpoles. É nelas que os circuitos econômicos organizados em redes e fluxos encontram as âncoras territoriais para estabilizar processos de circulação e reprodução. Com efeito, é neles que contemporaneamente realizam o que David Harvey chamou de *spatial fix* do capitalismo global (HARVEY, 1985). Essa hipótese é convergente com as conclusões da pesquisa de Veltz (1996) que mostrou com base em resultados empíricos que as metrôpoles são os territórios nos quais se localizam os circuitos econômicos mais dinâmicos da economia global. Portanto, a constatação da continuidade da relevância econômica das metrôpoles se contrapõe às concepções segundo as quais a revolução tecnológica especialmente no campo das Tecnologias de Comunicação e Informação (TCIs), combinadas com as novas formas de gestão empresarial fundadas na flexibilização das relações de produção (subcontratação, administração por contrato, *just-in-time* etc.) e a padronização das políticas monetárias e financeiras dos Estados Nacionais estaria gerando a tendência à dispersão territorial das atividades econômicas com a necessária obsolescência das metrôpoles anteriormente industriais. Mas, as metrôpoles buscadas pelos *players* dos novos circuitos globalizados são justamente aquelas que concentram os novos requerimentos da economia de aglomeração, solicitada pelas transformações dos padrões de organização das atividades econômicas.

Com efeito, esses elementos da nova economia de aglomeração são os relativos aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e da coesão social. A redução dos custos da distância e das vantagens pecuniárias – produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistemas empresariais de gestão – contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Veltz (2008b) menciona que o que conta nas novas exigências competitivas – qualidade, criatividade e inovação – e da organização produtiva em rede (em substituição à organização taylorista) são recursos relacionais do que a existência de um estoque de recursos materiais de baixo custo.

É claro que para alguns setores organizados em dinâmicas rotineiras de processos e produtores de *commodities*, funcionando em enclaves de alta produtividade, mantendo relações apenas físico-materiais com o meio ambiente (tais como a produção de cimento, ar líquido etc.), a localização se orienta pela disponibilidade de recursos materiais de baixo custo. Mas para a maioria dos setores de consumo, inclusive de bens e serviços de consumo corrente, mas orientado para a produção em massa, importa mais o que Veltz (2008b) chama de ecossistema relacional, tanto na organização interna da empresa quanto nas suas relações com fornecedores, profissionais, consumidores etc. Esse é o fator essencial que conta na modalidade competitiva atual.

Assim sendo, as metrópoles são territórios relevantes economicamente na medida em que sejam espaço social fornecedor de tais recursos relacionais, juntamente com a organização e esquemas de comunicação da grande firma. O território integra um conjunto de estoque invisível de recursos que as firmas e as redes de firmas mobilizam para fazer crescer sua competitividade, melhorando a qualidade de seus processos cooperativos, seja por formas mercantis ou não-mercantis (VELTZ, 2008b). Há uma dupla demanda dos circuitos mundializados de circulação: que as metrópoles sejam organizadas sob a ótica do livre mercado e da competição e ao mesmo tempo que existam formas de regulação que estabilizem no longo prazo a fixação territorial desses circuitos: regulação que diminua os custos de transação (SCOTT, 1998); regulação que permita cooperação inter-firmas fundada também em relações não mercantis (STORPE, 1997); regulação que dote esses territórios de “assurance-flexible” (VELTZ, 1996). Estudos mostram que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm

levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

Ao mesmo tempo, as metrópoles ganham também relevância social por nelas se concentrarem os desafios societários contemporâneos inerentes ao desdobramento do processo de modernização – diferenciação sociocultural, individualismo etc. – associados aos problemas sociais e ambientais decorrentes da diminuição dos mecanismos de regulação e de proteção social – desemprego, pobreza, degradação ambiental, violência etc. Muitos desses desafios são também relacionados com os novos modelos de organização territorial presentes em muitas metrópoles como efeito do duplo processo de globalização e neoliberalização. Os traços mais significativos desses novos modelos foram descritos pelos autores que vêm utilizando o conceito de *city-regions* (SCOTT, 1998), cidades organizadas simultaneamente por tendências de concentração, dispersão e fragmentação do tecido urbano.

Por fim, pensar a governança das metrópoles significa discutir os desafios da construção de políticas públicas territoriais que combinem o tratamento territorial da sua relevância econômica com o imperativo da promoção (i) do desenvolvimento econômico no quadro da competitividade gerado pela globalização e, ao mesmo tempo e (ii) de coesão social necessária à construção de instituições de governança com legitimidade funcional, social e política (LEFÈVRE, 2005).

2. A ATROFIA POLÍTICA DA METRÓPOLE

A emergência de uma política territorial que dê conta da escala metropolitana e de sua complexidade como espaço social tem como bloqueio o fato desses territórios não serem percebidos pelos diversos atores como espaços políticos. Tais políticas territoriais dependem, inicialmente, da capacidade de governo (*agency*) sobre esses territórios e a sua construção enfrenta vários bloqueios, sendo que o principal é o decorrente da atrofia política, cuja principal expressão é a sua ausência nas instâncias de representação existentes nas sociedades. Com efeito, a pesquisa realizada por Lefèvre (2005, p. 222) constatou que as áreas metropolitanas não servido como territórios de referência para a vida social e política da sociedade. A sociabilidade funda-se fortemente

em uma cultura urbana individualista, localista e cosmopolita, o que dificulta a construção da identidade coletiva com o território metropolitano e o engajamento da população nos problemas coletivos. Ao mesmo tempo, o sistema político não consegue incorporar a metrópole como base da ação política e menos ainda da representação política. Os partidos políticos, por exemplo, têm sua base representativa no âmbito da província ou o Estado, mas não em nível metropolitano.

Quais seriam os elementos que podem tornar as metrópoles como territórios da política? Para Cox (1998) seria o quanto as metrópoles são capazes de se constituírem como territórios do envolvimento da política econômica, atores sociais cuja ação coletiva seja possível e se organize em torno de um projeto de futuro. Para Bourdeau e Keil (2004) seria o território com a capacidade de gerar uma política espacial contendo três elementos inter-relacionados: (i) legitimidade e responsabilidade na ação coletiva; (ii) capacidade de gerar e implementar políticas públicas; (iii) existência de estruturas, arranjos, mecanismos e instrumentos necessários à mobilização dos atores, criação de instância de mediação entre os atores.

A atrofia política das metrópoles resulta de um complexo conjunto de fatores, que podem ser identificados em duas grandes categorias. Na primeira estariam os resultantes das forças de *rescaling of statehood* (BRENNER, 2004) produzidas pela globalização e a neoliberalização das economias nacionais. As forças e os interesses econômicos, ao se estruturarem na dialética global-local, criam novas escalas de representação nos planos supranacional, ao mesmo tempo em que buscam se articular com as forças presentes nas instâncias municipais. Observa-se, em consequência, a crescente incompatibilidade entre a dinâmica econômica e a dinâmica política constituída a partir da geografia institucional dos Estados Nacionais. As coalisões políticas tendem, nesse quadro, a se realizar em arenas informais e instáveis no âmbito das quais se constroem a representação política dos interesses econômicos e os pactos em torno de políticas territoriais. A segunda categoria de fatores decorre dos efeitos da dinâmica interna das metrópoles que bloqueiam a sua constituição como espaços políticos. As metrópoles, com efeito, são territórios marcados, por um lado, por forte integração e interdependência econômica entre os municípios, mas, por outro, por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam o surgimento de instituições necessárias à sua transformação em comunidade política.

As pesquisas que temos realizado no âmbito do Observatório das Metrôpoles (CARVALHO, 2009; 2012) sobre a geografia social do voto e representação localizaram dois conjuntos de obstáculos para que as forças e interesses representados no sistema político se mobilizem em torno de políticas territoriais que dotem as metrôpoles de real capacidade de governo. Um primeiro conjunto de obstáculos se reporta à dinâmica do sistema representativo: verificamos, de um lado, déficit de representação das metrôpoles brasileiras, expresso na sua sub-representação na esfera nacional; constatamos, de outro, que a representação metropolitana se vê pautada por orientação localista e paroquial que despolutiza a metrópole como território, como demonstrado por Carvalho (2009). Esse autor constata em sua análise que uma bancada de aproximadamente 100 deputados deixa de ser enviada das áreas urbanas para o Congresso Nacional na operacionalização do nosso sistema eleitoral. Ao mesmo tempo, a quase totalidade do que pode ser definido como bancada metropolitana (deputados com mais de 50% dos votos extraídos nas regiões metropolitanas) tem os votos na região metropolitana concentrados em um único município (CARVALHO, 2009).

Uma segunda ordem de obstáculos guarda relação com a dimensão do comportamento político. Verificamos que comportamento político nas metrôpoles brasileiras se pauta por gramáticas distintas correlacionadas à dinâmica de fragmentação, segregação e homogeneização de grupos polares – possuídos e despossuídos – ao longo do território metropolitano. Trata-se certamente de inscrições pouco virtuosas no sentido da politização do território metropolitano: a) na periferia, a gramática do clientelismo, expressa na combinação entre a alta participação eleitoral e do voto personalizado (indicador de clientelismo); b) no núcleo, a dupla gramática da baixa participação (*exit* dos grupos sociais que teriam *voice*), de um lado, e da participação politizada (votos em legendas partidárias) e informada por valores pós-materialistas, em sintonia com os padrões da Nova Cultura Política.

3 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO: diversidade e complexidade

As questões atuais que envolvem o espaço metropolitano no Brasil nos remetem ao processo de urbanização acelerado que marcou a formação de sua sociedade urbano-industrial. Somente na segunda

metade do século XX a população urbana aumentou em quase 120 milhões de pessoas, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%.

A origem do sistema urbano brasileiro, bem como a localização geográfica de nossas metrópoles, encontra explicações mais amplas e complexas que fogem ao escopo deste texto. Mas em síntese essas explicações relacionadas ao processo e às formas de ocupação territorial e à divisão social do trabalho desde o período colonial. Nesse quadro, cabe destacar, em primeiro lugar, que uma das características do nosso processo de urbanização é sua marcante diversidade regional desde sua gênese.

Durante todo o século XX, mudanças quantitativas na urbanização passam a ocorrer de maneira mais substantiva, não só com o desenvolvimento da atividade industrial, mas também por causa das profundas modificações na estrutura agrícola a partir do Estado de São Paulo, quando começa a tomar vulto o intenso êxodo rural que ocorreu no país após 1950 (CANO, 2011). Desde essa década, com a piora das condições de vida em regiões mais atrasadas do ponto de vista econômico, como o Norte, o Nordeste e parte de Minas Gerais, fatores de expulsão levaram um grande contingente de população dessas regiões inicialmente para o Rio de Janeiro e São Paulo, os dois principais centros econômicos do país.

Em comparação aos seus primórdios, muda-se a natureza da urbanização e a industrialização passa a ditar seu ritmo, com a intensificação do processo de migração rural-urbana também relacionada às mudanças no campo, resultando em uma evolução crescente da taxa de urbanização e a constituição e consolidação dos primeiros espaços de natureza metropolitana.

Dados históricos dos Censos do IBGE mostram que, entre as décadas de 1950 e 1960, a população urbana cresceu em ritmo acelerado, embora a população rural ainda fosse mais numerosa (cerca de 32 milhões de habitantes ou mais de 63% da população em 1960). Nesse momento, a taxa de crescimento já indicava como se daria a evolução do país nas décadas seguintes. Entre esses dois anos, a taxa de crescimento geométrico da população das áreas urbanas foi de 5,43% a.a., contra 1,63% da população rural, com São Paulo e Rio de Janeiro apresentando taxas bem elevadas se comparadas com o ritmo com que crescem atualmente. Na primeira, que cresceu ao ritmo de 5,94% a.a., a população passou de 2,67 milhões de pessoas para 4,76 milhões entre 1950 e 1960. Na segunda, então capital, com ritmo um

pouco menor (4,24% a.a.), a população passa de 3,16 milhões para 4,79 milhões. Em apenas uma década foram acrescidos, portanto, mais de 3,7 milhões de pessoas à população das duas principais metrópoles do país, contingente populacional equivalente ao porte atual das metrópoles de Brasília e Recife.

Entre os anos de 1960 e 1970, a população urbana no país passa de 32 milhões para 52,1 milhões de pessoas, superando em termos absolutos a população rural, que a partir de então passa a cair. Em 1970, a população dos espaços que hoje são considerados metropolitanos já atingia 27 milhões, correspondendo a quase 30% da população brasileira. Desses 27 milhões, um terço já vivia em suas periferias.

O que se poderia definir como uma primeira fase do processo de metropolização no Brasil – que vai até 1970 – se caracteriza pela intensidade e velocidade do processo de mobilização da força de trabalho por meio da migração das massas rurais, gerando a precoce metropolização das duas maiores cidades do país, constituindo um urbano precário e improvisado. Vale lembrar que em 1970, quando a cidade do Rio de Janeiro não era mais a capital, São Paulo já passa a ter a primazia em termos demográficos no Brasil. Juntas, as duas principais metrópoles brasileiras tinham 16% de toda a população, e cada uma já ultrapassava 6 milhões de habitantes.

Após esse período, o processo de metropolização no Brasil passa a se caracterizar – além da consolidação da primazia de São Paulo e Rio de Janeiro – pelo início do descolamento da metrópole paulista em relação às características das demais metrópoles, que, com seus 19 milhões de habitantes atingidos em 2010, a coloca como espaço urbano único na rede urbana brasileira. Nesse instante, registra-se também o crescimento de outras três importantes metrópoles com desempenho populacional expressivo entre o início o fim da década. Belo Horizonte passa de 1,7 milhão de habitantes para 2,7 milhões e Porto Alegre e Recife passam de 1,8 milhão para 2,5 milhões e 2,4 milhões, respectivamente. Nesse momento começa a tomar forma também o espaço metropolitano organizado em torno de Brasília, que 20 anos após a inauguração já tinha cerca de 1,5 milhão de habitantes, contando o Plano Piloto, as cidades satélites e o entorno do Distrito Federal.

No início dos anos 1980 mais de 80 milhões de pessoas já residiam nas áreas definidas como urbanas, sendo que quase metade delas (38 milhões) nos espaços que correspondem às atuais 15 principais regiões metropolitanas. O censo de 1980 revelou ainda que quase 15 milhões

de pessoas viviam nas periferias metropolitanas, o que representava, em termos relativos, 36% de toda a população das metrópoles.

Desde então, o Brasil se tornou ainda mais urbano e mais metropolitano. Atualmente, quase 160 milhões de pessoas vivem em áreas urbanas, levando a taxa de urbanização para 85%. A consolidação desses espaços, fruto da rápida e radical passagem de um país rural e agrícola para um país majoritariamente urbano, é a expressão do que Martine e MacGranaham (2010) chamaram de “transição urbana”. Um fenômeno com impactos sociais e econômicos equivalentes, por exemplo, àqueles provocados pela transição demográfica que marca a história de muitas sociedades. Para se ter uma ideia da imensa transformação pela qual passou o país, podemos dizer que o processo de urbanização foi acompanhando também por uma “transição ocupacional” entre 1960 e 2010: o número de trabalhadores do setor rural passa de 54,5% para 14,8% (COMIN, 2015).

Vale lembrar que a partir dos anos 1970 modificaram-se também as tendências de desenvolvimento econômico, de ações planejadas e de concentração da estrutura produtiva, já que após esse período nota-se uma redução na participação do Estado de São Paulo e também de sua região metropolitana, em especial no setor industrial da atividade econômica, apesar de ocorrerem diferentes tipos e subperíodos nesse processo de desconcentração (CANO, 2008). Também ocorrem alterações nas tendências de concentração populacional e de movimentos migratórios, assim como a dinâmica demográfica passa a apresentar transformações, especialmente pela diminuição da fecundidade.

Nesse momento, o sistema de cidades passa a refletir também a integração regional resultante da implementação de importantes políticas regionais, especialmente aquelas que impulsionaram a industrialização nas regiões periféricas, especialmente no Nordeste, onde as “políticas regionais não deixaram também de dar suporte a espaços do capital industrial paulista, por meio dos subsídios à transferência de investimentos para aquelas regiões” (FERNANDES; NEGREIROS, 2004).

Tais políticas se refletiram na intensa urbanização das regiões Nordeste e Centro-Oeste, resultando na formação de “novas metrópoles”, tornando a rede urbana mais extensa, diversa e complexa. Salvador, Recife e Fortaleza, por exemplo, mantiveram taxas de crescimento acima de 4% a.a. durante o período que compreende as décadas de 1950, 1960 e 1970. No caso do Centro-Oeste, a criação de Brasília foi paralela à implantação de extensa malha de infraestrutura de trans-

porte, energia e comunicações, consolidando um vetor de crescimento urbano no interior do país, que sustentou a estratégia urbana vinculada à expansão da fronteira agrícola (FERNANDES; NEGREIRO, 2004). Na esteira desse crescimento, Goiânia – também resultante de uma ação planejada do Estado ainda na década de 1930 – experimenta as maiores taxas de crescimento entre as metrópoles desde 1950. No período 1950-1960, por exemplo, cresceu a 8,62% a.a.

Em 1980 São Paulo atinge seu ápice na concentração populacional, com 10,6%. Desde então, há um aumento da participação relativa de todas as outras metrópoles, mesmo com o arrefecimento das taxas de crescimento da população metropolitana, acompanhando a redução do ritmo do Brasil. De todo modo, o contingente populacional das metrópoles continuou crescendo de maneira absoluta. O que se sustentou, em primeiro lugar, devido ao crescimento das “novas metrópoles”, visto que São Paulo e Rio de Janeiro já haviam estabilizados suas participações no total da população do país. Em segundo, em razão de parte desse crescimento absoluto ser sustentado pelo desempenho demográfico dos municípios das periferias.

No início da década de 1990, quando cerca de 110 milhões de habitantes, representando 75% de toda a população brasileira, já eram considerados urbanos, as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro atingiram, respectivamente, 15,4 milhões e 9,7 milhões de habitantes, o que representava, juntas, 40,2% da população da região Sudeste e 17,2% da população brasileira. Em 2000 a população das 15 metrópoles já havia passado de 60 milhões, sendo que desses, 31 milhões, ou 44,8%, estão nos municípios periféricos.

Nessa fase do processo de urbanização novas modalidades da mobilidade espacial da população contribuíram para redesenhar nosso sistema de metrópoles. Ganha maiores contornos, por exemplo, a migração intrarregional. Para os movimentos interestaduais, o eixo em direção a São Paulo/Rio de Janeiro ainda era expressivo, mas reduziu-se consideravelmente o volume de imigrantes nesse sentido. Apesar de tudo isso, nota-se uma continuidade do processo de metropolização, incorporando também a constituição desses outros espaços que passaram a apresentar características metropolitanas.

Nesse contexto, algumas metrópoles continuam a apresentar taxas de crescimento populacional destoantes das demais. São os casos de Florianópolis, Goiânia, Manaus e Brasília, todas com taxa de crescimento geométrico superior a 2%. Além dessas, Campinas, Forta-

leza e Vitória registraram na última década taxas superiores à média nacional, que foi de 1,55% ao ano.

Atualmente, mais do que um país com metrópoles, o Brasil é um país metropolitano. O panorama de nossa metropolização mostra que na região Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte continuam mantendo suas importâncias econômicas e demográficas, tanto na rede urbana regional quando na escala nacional. No Sul, Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis polarizam com grande força as redes urbanas regionais. No Centro-Oeste, além de Brasília, que já desempenhava importante papel na gestão do território desde sua fundação, Goiânia desponta com uma metrópole em franco processo de consolidação e com alta capacidade de polarizar uma grande região organizada a partir da economia do agronegócio. As metrópoles da Região Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador), cada qual com suas especificidades, continuam se expandindo com uma forte influência do chamado imobiliário turístico, levando alguns autores a criar inclusive o conceito de “Metropolização Turística” (DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010). No Norte, Belém é um importante centro de serviços que serve de base para os inúmeros projetos econômicos implantados no Estado do Pará. Enquanto Manaus constitui um importante polo econômico por conta da presença da Zona Franca.

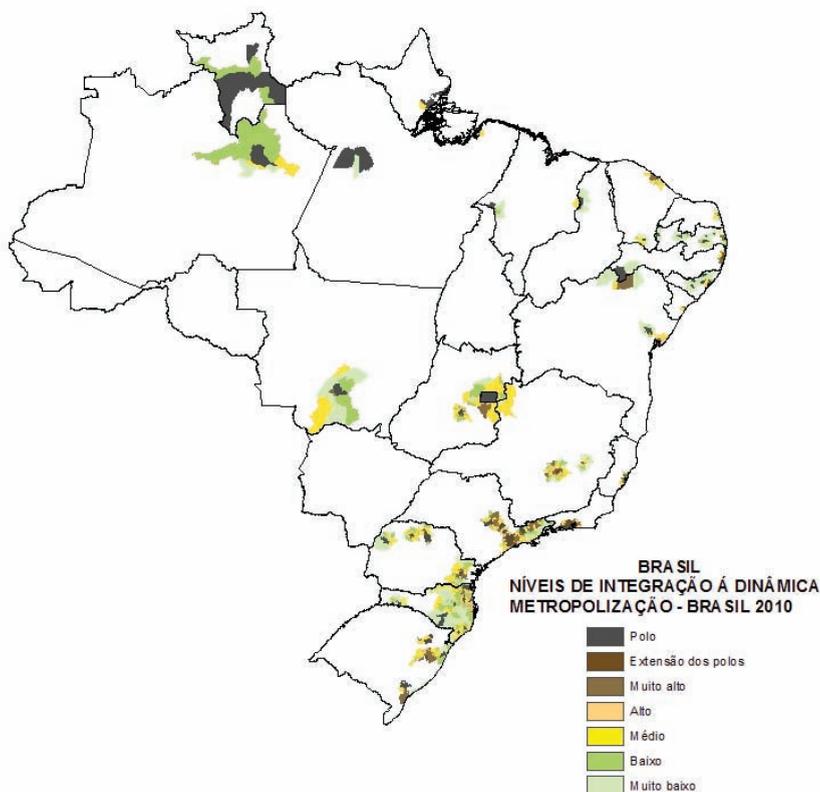
4 O TERRITÓRIO METROPOLITANO: entre o demográfico e o funcional

A autoridade pública metropolitana depende da coerência funcional do território metropolitano. Ora, uma das características marcantes das metrópoles brasileiras é o descasamento entre o território funcional e o território institucionalizado como região metropolitana. Muitas vezes, municípios com frágil grau de integração com dinâmica metropolitana são incorporados são incluídos arbitrariamente nas regiões metropolitanas definidas por leis estaduais.

A busca por uma aproximação entre o recorte institucional e o território onde se abrigam os fenômenos sociais de caráter metropolitano é peça fundamental na efetivação dos dispositivos previstos nos diversos marcos legais aprovados nos últimos anos. O ponto de partida é a melhor compreensão da maneira como os territórios se conformam, especificamente em termos de sua integração econômica e demográfica.

Estudo do Observatório das Metrôpoles identificou as maneiras como cada município se integra a essa dinâmica. Mais do que isso, a metodologia aplicada permitiu estabelecer uma classificação na qual os municípios são identificados – além dos polos das unidades – como os que apresentam integração muito alta, alta, média, baixa e muito baixa na dinâmica metropolitana. Através desses níveis de integração é possível analisar a dinâmica populacional no interior da própria metrópole².

FIGURA 7.1
Níveis de integração à dinâmica da metropolização – Brasil 2010.



Fonte: Base Cartográfica IBGE (2010).
Elaboração: IPARDES, Observatório das Metrôpoles (2012).

² Através do método de análise fatorial por correspondência e análise de *cluster*, segundo algumas variáveis da dinâmica urbana, populacional e de mobilidade, os municípios de unidades institucionalizadas foram classificados quanto à sua integração metropolitana. As variáveis utilizadas para essa classificação foram: taxa média geométrica de crescimento populacional (1991-2000); densidade demográfica; contingente de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de emprego não agrícola (RIBEIRO *et al.*, 2013).

A observação da diferenciação interna das metrópoles – mesmo na escala municipal – pode oferecer relevantes informações sobre sua configuração, e como esse aspecto se relaciona à governança. Em primeiro lugar é preciso dizer que município-núcleo e demais municípios se diferenciam quanto a diversos aspectos da dinâmica urbana observados ao longo do tempo. Nota-se, por exemplo, que os núcleos metropolitanos já apresentavam menor ritmo de crescimento nas décadas de 1990 (1,33% a.a.) e de 2000 (1,03% a.a.). Como já visto, as condições econômicas e sociais adversas dos anos 1980 e 1990 afetaram sobremaneira as metrópoles e principalmente seus núcleos – que eram as áreas de concentração dos setores mais modernos e dinâmicos. Sendo assim, os núcleos das áreas metropolitanas foram os primeiros a experimentar a desaceleração das taxas de crescimento populacional.

Já os municípios da periferia continuaram crescendo além da média do país. Entre 1980 e 1991, a taxa foi de 3,52% a.a., contra 2,48% a.a. do país como um todo. Já na década de 2000, quando o país cresceu a 1,17% a.a., a população das periferias metropolitanas aumentou no ritmo de 1,48% a.a. É claro que são números bem menores do que aqueles registrados em décadas anteriores, mas é fundamental apontar que os municípios reunidos no conjunto das periferias sempre se mantiveram entre aqueles que mais cresceram no país nas últimas décadas.

Dentre esses municípios, foram aqueles com alta e média integração que apresentaram maior crescimento populacional: em torno de 3% a.a. entre 1991 e 2000. Apesar da considerável redução geral nas taxas entre 2000 e 2010, as periferias ainda seguiram apresentando maior crescimento, entretanto, municípios com integração mais baixa passaram a apresentar maior crescimento populacional. Ou seja, municípios menos integrados e mais dispersos estão crescendo mais, indicando uma tendência marcada por um processo de expansão urbana com baixa integração funcional a princípio. De qualquer forma, nos anos de 2000 a 2010, tanto os núcleos quanto os municípios nos demais níveis de integração – mesmo que esses últimos ainda sejam espaços com ritmos de crescimento mais acentuado – também passam a apresentar redução nessas taxas (à exceção dos municípios com muito baixa integração).

Assim, percebe-se um certo nivelamento nos ritmos de crescimento populacional, experimentados primeiro pelos núcleos, depois

para os municípios de alta a média integração, e mais recentemente aqueles de baixa integração – é possível que num momento próximo ocorra uma estabilidade populacional. Nesse contexto, o enorme estoque populacional dos núcleos metropolitanos é que ganha relevo, por isso vale a pena notar o comportamento em números absolutos do incremento populacional.

Os núcleos metropolitanos tiveram um incremento populacional de 1991 para 2000 de quase 4 milhões de pessoas. Já nos municípios com integração muito alta, o aumento – também considerável – foi de aproximadamente 3,6 milhões. Já os municípios com alta integração aumentaram em 1,4 milhão de pessoas, enquanto os demais municípios metropolitanos conjuntamente aumentaram um pouco menos de 1 milhão.

De 2000 para 2010, em todos os espaços há uma diminuição do incremento populacional absoluto, com exceção dos municípios com muito baixa integração (também pelo fato do porte populacional menor, qualquer alteração é mais significativa nesses espaços). Mesmo assim, os núcleos metropolitanos tiveram um aumento de sua população residente da ordem de 3,7 milhões de pessoas. Já os municípios com muito alta integração, que na década anterior tiveram um incremento mais próximo ao do núcleo, aumentam em cerca de 2 milhões de pessoas. Os demais municípios também apresentam redução. Portanto, mesmo com menores ritmos de crescimento populacional, os núcleos apresentaram incremento bem maior que os demais agrupamentos de municípios metropolitanos pelo nível de integração.

A contribuição percentual desse incremento populacional, ou seja, a fatia de participação de cada nível no conjunto das metrópoles segue o mesmo comportamento dos valores absolutos, confirmando o persistente peso dos núcleos metropolitanos. Essa predominância do incremento populacional nos núcleos sugere um reforço à hipótese de que os núcleos metropolitanos brasileiros ainda apresentam um consistente processo de concentração populacional. Apesar disso, ao mesmo tempo, as periferias metropolitanas constituem espaços que revelam processos de dispersão populacional – já que experimentam crescimento populacional considerável e significativas mudanças socioespaciais³.

³ Essas tendências coincidem também com o comportamento migratório intrametropolitano que tem sido observado nos últimos anos. Sobre essas mudanças de residência entre municípios nas

Essas mudanças na dinâmica populacional estão articuladas também à organização funcional da metrópole. Segundo Moura (2009), nessas densas regiões urbanizadas o padrão de crescimento populacional dos polos, que assumiram seletivamente funções mais qualificadas, cedeu lugar ao crescimento elevado dos municípios periféricos, onde o valor da terra era mais baixo, mas apresentando pobreza e carências sociais, formando um conjunto de espaços desiguais. Simultaneamente surgem novas aglomerações urbanas e o fortalecimento de centros não aglomerados no interior dos estados, contribuindo para um reforço da rede urbana nacional.

Diante da elevada concentração, na qual determinadas áreas passam a operar como transmissoras de recursos humanos, materiais e de conhecimento, redesenha-se forte articulação em rede entre pontos do território nacional. Enquanto as metrópoles são cada vez mais dotadas de funções superiores e ocupações em atividades da nova economia, a maior parte de suas áreas periféricas e mesmo muitas ocupações intersticiais centrais permanecem desempenhando atividades tradicionais e apresentando indicadores de pobreza (MOURA, 2009, p. 16).

Nesse sentido, dada a natureza do processo de urbanização e metropolização no Brasil, torna-se fundamental uma abordagem que diferencie os espaços metropolitanos tanto interna quanto externamente, pois, vale ressaltar, que essa periferia é bastante diversa, reunindo municípios diferentes no que tange ao tamanho populacional, ao nível de integração ao núcleo metropolitano e, principalmente, ao nível social. Muitas dessas metrópoles apresentam uma situação no qual sua integração do ponto de vista econômico – ou da divisão territorial do trabalho – não corresponda a uma integração do ponto de vista social. Na realidade complexa do fenômeno metropolitano no Brasil, a integração funcional periférica dos municípios espelha ainda um esfacelamento social e político desses territórios. Assim, a mesma diversidade e complexidade notada entre as metrô-

metrópoles, o que vinha ocorrendo desde os anos 1990 era a saída mais expressiva de população dos núcleos em direção à periferia metropolitana (21,8% do total de migrantes na metrópole de 1995 para 2000, por exemplo). Num primeiro momento, os municípios com integração muito alta atraíam mais pessoas; posteriormente essa “segunda coroa” formada pelos municípios com alta e média integração passou a atrair mais pessoas com os processos de dispersão espacial e expansão urbana, visto que deveriam contar ainda com um maior estoque de moradia e de terra do que a periferia consolidada (SILVA; RODRIGUES, 2010). A saída desses municípios periféricos para o núcleo era bem reduzida (quase 4%) e as trocas migratórias na própria periferia metropolitana vinham em segundo lugar (13,6%).

poles também se verificara em seus espaços internos, tornando ainda mais imprescindível considerar tal configuração nas políticas territoriais que tenham esses espaços como alvo.

5. A FRAGMENTAÇÃO DA SOCIEDADE METROPOLITANA

A legitimidade da autoridade pública metropolitana depende também do grau de coesão social da sociedade constituída em seu território. Uma das marcas das nossas metrópoles é a forte fragmentação das identidades sociais decorrente do modo como se dá a organização social do território, cuja marca central é a autossegregação das altas classes médias. Essa segregação tem um forte eixo socioeconômico, como constatado em diversos estudos sobre as cidades brasileiras (RIBEIRO, 2003; RIBEIRO; RIBEIRO, 2015; MARQUES, 2014).

Com efeito, estudos realizados pelo Observatório das Metrôpoles usando índices de segregação (Dissimilaridade e Moran) mostram, em primeiro lugar, que o padrão de segregação geral nas metrópoles brasileiras se caracteriza pela separação entre as classes de maior renda e *status* sociais (alta classe média) e as classes que agrupam as pessoas que trabalham em atividades manuais e de serviços não especializados (classes populares). Em segundo, encontramos resultados que indicam que a organização social do território nas metrópoles é especialmente marcada pela autossegregação dessa alta classe média, ao contrário das classes populares e de menor renda, que tendem a se dispor de maneira mais espalhada pelo território, se misturando muito mais com os setores médio.

A partir da observação desses índices é possível descrever – ao menos panoramicamente – o padrão de segregação residencial nas 15 principais metrópoles. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 7.1, onde estão os índices para a variável classe de renda do responsável por domicílio calculados no nível do setor censitário e na Tabela 7.2, onde estão os índices para a variável classe social calculados no nível da área de ponderação.

A Tabela 7.1 nos informa que os índices das pessoas responsáveis com rendimento superior a 20 salários mínimos são notadamente superiores aos das pessoas responsáveis com rendimento inferior a três

salários. Na maioria das metrópoles o Índice de Moran das pessoas responsáveis com renda acima de 20 salários mínimos é maior que 0,6, com algumas apresentando resultado superior a 0,7, valor considerado como um ponto de corte para definir se existe forte intensidade na associação geográfica entre variáveis, como são os casos de Campinas e Goiânia. Ou seja, se um determinado grupo social apresenta Índice de Moran acima de 0,7, podemos afirmar que para esse grupo existe segregação residencial elevada.

Por outro lado, os índices para os responsáveis com rendimento até três salários mínimos se encontram na casa de 0,2 ou 0,3, indicando baixa segregação desse grupo no território. A principal exceção nesse caso é Campinas, onde o Índice de Moran encontrado foi de 0,54, enquanto o Índice de Dissimilaridade ficou em 0,42, o que significa dizer que 42% da população de responsáveis com renda até três salários mínimos deveriam ser movimentados para que a distribuição dessa classe fosse igual à da população em geral nos setores censitários. Esse é o modo de interpretação do Índice de Dissimilaridade, que é claramente mais intuitiva que a interpretação do Índice de Moran.

Em termos interpretativos, os resultados desses índices se complementam, por isso é apropriado observá-los simultaneamente, como no Gráfico 7.1. Mas antes disso, é essencial observar que, ao calcularmos os índices para as classes sociais, é possível notar, mais uma vez, a inequívoca autosegregação das altas classes médias no território metropolitano. Tanto o Índice de Moran, quanto o Índice de Dissimilaridade reforçam essa constatação.

É possível ver através dos dados apresentados na Tabela 7.2 que as metrópoles de Fortaleza e São Paulo, por exemplo, são as únicas que registram os Índices de Moran acima de 0,7, ou seja, a distribuição da alta classe média apresenta forte intensidade de associação territorial. Outras metrópoles apresentam índices com valores menores do que esses, o que não descarta a existência de alta segregação das classes superiores na estrutura social. O mesmo, como comentamos, não pode se verificar nas classes populares, para as quais tanto o Índice de Moran, quanto o de Índice de Dissimilaridade são menores. Indicando menor associação geográfica entre essa classe social no território das metrópoles, logo menor segregação.

TABELA 7.1

Indicadores de segregação das metrópoles brasileiras, segundo a variável rendimento nominal mensal em salários mínimos da pessoa responsável por domicílio - 2010.

Metrópole	Índice de Moran		Índice de Dissimilaridade	
	Acima de 20 SM	Até 3 SM	Alta Classe Média	Classes Populares
Belém	0,55	0,21	0,73	0,27
Belo Horizonte	0,69	0,31	0,74	0,36
Campinas	0,7	0,54	0,74	0,42
Curitiba	0,5	0,39	0,73	0,32
Florianópolis	0,61	0,33	0,69	0,34
Fortaleza	0,6	0,43	0,79	0,28
Goiânia	0,7	0,29	0,63	0,33
Vitória	0,54	0,32	0,71	0,32
Manaus	0,63	0,33	0,75	0,35
Porto Alegre	0,43	0,36	0,75	0,25
Recife	0,66	0,38	0,71	0,35
Brasília	0,65	0,25	0,8	0,29
Rio de Janeiro	0,67	0,3	0,78	0,36
Salvador	0,53	0,31	0,8	0,31
São Paulo	0,64	0,36	0,77	0,34

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE.

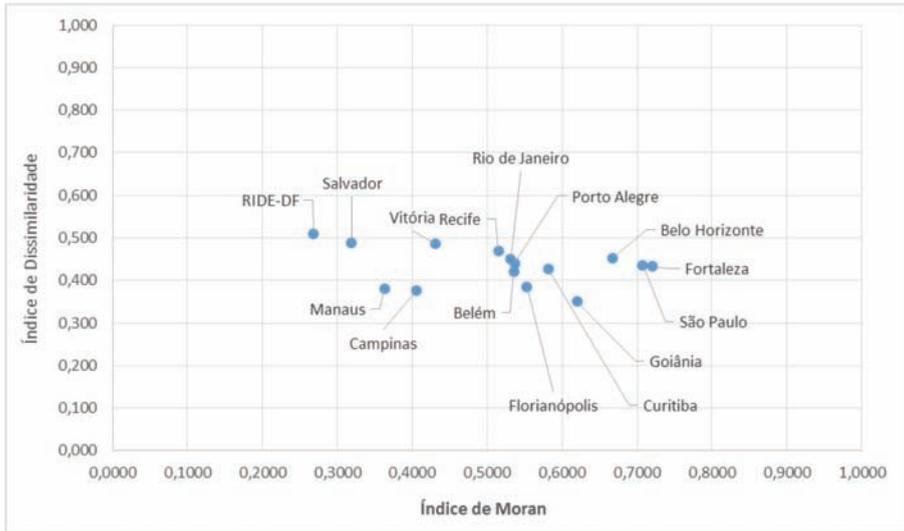
TABELA 7.2

Indicadores de segregação das metrópoles brasileiras, segundo a classe social - 2010

Metrópole	Índice de Moran		Índice de Dissimilaridade	
	Alta Classe Média	Classes Populares	Alta Classe Média	Classes Populares
Belém	0,54	0,24	0,42	0,13
Belo Horizonte	0,67	0,18	0,45	0,17
Campinas	0,41	0,27	0,38	0,14
Curitiba	0,58	0,35	0,43	0,17
Florianópolis	0,55	0,24	0,38	0,16
Fortaleza	0,72	0,48	0,43	0,11
Goiânia	0,62	0,39	0,35	0,17
Vitória	0,43	0,13	0,49	0,19
Manaus	0,36	0,38	0,38	0,12
Porto Alegre	0,54	0,26	0,44	0,19
Recife	0,52	0,34	0,47	0,16
Brasília	0,27	0,33	0,51	0,21
Rio de Janeiro	0,53	0,42	0,45	0,17
Salvador	0,32	0,26	0,49	0,16
São Paulo	0,71	0,47	0,44	0,18

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE.

GRÁFICO 7.1
**Índice de Moran e Dissimilaridade da Alta Classe Média nas metrópoles
 brasileiras - 2010.**



Fonte: Elaboração própria com dados do Censo 2010.

Portanto, a autosegregação da alta classe média é evidenciada a partir do momento em que se verifica a existência de associação linear entre a quantidade de pessoas dessa classe na unidade territorial de análise (área de ponderação) e o correspondente intervalo espacial para essa mesma variável nas áreas contiguamente vizinhas. Ou seja, pessoas da alta classe média residentes nas áreas de ponderação (que na maioria dos casos correspondem aos bairros) moram próximas a outras pessoas dessa classe residentes em bairros vizinhos. É essa distribuição que permite a formação de espécie de “zonas sociais” quase exclusivas dessas classes nos termos descritos por Villaça (1998), onde se concentram também as melhores infraestruturas urbanas e demais ativos que proporcionam melhor bem-estar urbano.

Como vimos, essa configuração é confirmada pelo Índice de Dissimilaridade, que mostra a desigualdade da distribuição dos dois grupos nas principais metrópoles brasileiras. Tradicionalmente, considera-se baixa segregação quando esse índice varia de 0 a 0,3, moderada entre 0,3 e 0,5, e alta segregação acima de 0,5. Observamos, então, que os valores de desigualdade da distribuição desses segmentos da estrutura social indicam elevados graus de segregação. Vale repetir que nenhuma das metrópoles apresentou valores menores do que 0,3, ou

seja, não há metrópole onde a segregação pode ser considerada baixa sob essa perspectiva. Em Brasília, por sua vez, o Índice de Dissimilaridade atinge 0,509, sugerindo elevado grau de autosegregação da alta classe média nessa metrópole. A maioria delas apresenta Índice de Dissimilaridade intermediário, incluindo São Paulo (0,436) e Rio de Janeiro (0,45).

A comparação dos dois índices também é importante para se entender a natureza da autosegregação nas metrópoles. Essa comparação permite, de certa maneira, refinar a observação dos modos como esse processo se manifesta em cada um desses espaços, pois dessa maneira é possível olhar para duas dimensões importantes da distribuição da população segundo os atributos considerados: concentração e homogeneidade nas áreas. Na maioria dos casos, o Índice de Dissimilaridade é menor do que o Moran. Desses casos, como é possível observar no Gráfico 7.1, um grupo se destaca por apresentar altos valores do Índice de Moran e valores intermediários no Índice de Segregação: Fortaleza, São Paulo e Belo Horizonte, onde o Índice de Moran para a alta classe média está acima de 0,6 e o Índice de Segregação está entre 40% e 50%.

A observação dos índices, por sua vez, permite perceber como os grupos e classes sociais se localizam no território. A auto segregação da classe média é mais clara, pois sua concentração favorece a formação das zonas sociais mencionadas acima.

Por outros lados, a localização das classes populares dada a maneira mais dispersa que se localização no espaço geográfico pode esconder formações territoriais que estão historicamente presentes nos grandes espaços urbanos brasileiros. Estamos dizendo que desse padrão geral se decompõem padrões que apontam também para as peculiaridades e similitudes do modo como se organiza socialmente o território das metrópoles brasileiras, confirmando mais uma vez a diversidade de nossa rede de metrópoles também em relação à organização interna dos espaços.

É possível apontar, por exemplo, que existe alguma diversidade nas periferias ao mesmo tempo que ocorre uma certa penetração geográfica de grupos de menor renda e menor *status* ocupacional nas áreas centrais, próximas a áreas superiores. É o tamanho e a forma de ocorrência dessas características que dão sentido ao que podemos chamar de regime territorial de cada metrópole. Nas áreas onde está concentrada a alta classe média, a manifestação territorial

dessa proximidade são as favelas e talvez o exemplo mais expressivo seja a situação da zona sul do Rio de Janeiro, onde bairros exclusivamente dessa classe – como Leblon, Ipanema e Copacabana – se avizinham delas.

Essa penetração territorial, em especial, resulta em uma proximidade geográfica entre os grupos sociais distintos. Isso não significa que eles não estejam separados ou segregados por mecanismos conhecidos na literatura – a exemplo dos enclaves fortificados –, no entanto a ocorrência, a forma e a intensidade dessa penetração são fatores que permitem diferenciar os regimes territoriais presentes em cada metrópole brasileira.

No que diz respeito ao quadro de desigualdades de recursos políticos nas metrópoles brasileiras, a segregação socioespacial tem assumido o papel de reprodução das desigualdades no que concerne à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar os recursos urbanos. A autossegregação das altas classes médias – que controlam o poder social nas cidades brasileiras – seja pelo esvaziamento demográfico das áreas onde elas já estão densamente presentes, seja pelo recurso da recriação do sistema de cidadela, aprofunda a fragmentação metropolitana, separando os espaços em que se concentram os poderosos, produzindo uma espécie de territórios do autogoverno e modelos neocorporativos de governança urbana.

Desse modo, em várias metrópoles, constata-se, por um lado, a emergência de formas de gestão e estilos de políticas públicas onde os interesses privados se articulam para decidir sobre as ações do poder público. São exemplos, a decisão sobre obras viárias, implantação de linhas de metrô ou, ainda, a localização de habitações de interesse social. Nessas articulações, esses interesses, quando incorporados pelas políticas públicas, são tratados também como projetos isolados que não teriam relação com a totalidade da cidade ou a escala metropolitana. Por outro lado, ao mesmo tempo, os bairros populares, as favelas e as periferias pobres – apesar de suas resistências e insurgências – são abandonados às práticas renovadas do clientelismo, de que é exemplo a difusão do assistencialismo privado praticado por políticos locais. Em muitas prefeituras isso se materializava, por exemplo, nos programas de urbanização de favelas – atualmente, nos teleféricos – mas não na existência de políticas de provisão de moradia e muito

menos em políticas urbanas regulatórias do uso e ocupação do solo. Sem dúvida são maneiras de lidar com as políticas públicas que jogam contra qualquer tentativa de se criar uma cultura de planejamento na escala metropolitana.

7. REFLEXÕES FINAIS

Tratar do processo de urbanização no Brasil e da natureza de sua metropolização é sempre um grande desafio. Nossas metrópoles estão no centro dos dilemas da formação social brasileira. Em seu território estão dramatizados e concentrados efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes a sua condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemônica pelo capital financeiro.

Nesse contexto, a construção da legitimidade funcional, social e política dos organismos criados para incarnar a necessária autoridade pública para empreender ações de planejamento e gestão metropolitana esbarra em obstáculos relacionados à própria formação urbana brasileira. Vimos que as transformações ocorridas nos últimos 30 ou 40 anos no país provocaram também efeitos relevantes sobre a dinâmica da urbanização e, nesse contexto, reforçou o papel de nossos principais espaços urbanos como centro de poder político e econômico.

Entre 1980 e 2010, a sociedade brasileira conheceu tendências de transformação importantes no plano da economia, da sociedade e do Estado. É verdade que nesse período as metrópoles brasileiras não apresentaram o mesmo crescimento demográfico registrado em décadas passadas. No entanto, de forma alguma se pode argumentar que esses espaços perdem população. Assim, diante de profundas transformações da sociedade brasileira, em que pese avanços legais importantes no tratamento da questão metropolitana, pouco se avançou na construção de estâncias e instituições efetivas de governança metropolitana. Sobre os espaços metropolitanos persiste a ausência de instituições políticas em condições de dotá-las de capacidade de governabilidade.

Com a aprovação da lei denominada Estatuto das Metrôpoles, estamos confrontados a discutir o potencial reformador desse novo marco institucional de gestão dos territórios metropolizados. Um dos principais desafios está no enfrentamento das tendências de descoesão social provocadas por uma dinâmica espacialmente dispersa, fragmen-

tadora e segregadora. Além disso, um projeto de desenvolvimento para as cidades brasileiras precisa responder aos dilemas provocados por uma lógica perversa de produção social do espaço, em que o mercado tem um papel protagonista. Por isso, é preciso ir além do que já está colocado pelo Estatuto das Metrôpoles. Planos de desenvolvimento integrado precisam ir além de meras cartas de intenção.

Capítulo 8

DEMOCRACIA E SEGREGAÇÃO URBANA: a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira¹

Os cidadãos urbanos usurparam o direito de dissolver os laços da dominação senhorial – e esta foi a grande inovação, de fato, a inovação revolucionária das cidades medievais do Ocidente em face de todas as outras –, a quebra do direito senhorial. Nas cidades centro e norte-europeias originou-se o conhecido dito: ‘O ar da cidade liberta’.

Max Weber.

1. Introdução

Desde Marx, Weber, Tönnies, Sombart e Simmel, a cidade tem sido pensada como o lugar da modernidade e da democracia, em razão do seu papel na autonomização do indivíduo das amarras que o ligavam à ordem estamental, na formação das classes e na instituição dos direitos políticos e sociais. O debate contemporâneo sobre os impactos nas grandes cidades das transformações econômicas (globalização e reestruturação produtiva), no entanto, é marcado pela hipótese da emergência de uma nova ordem socioespacial na qual a cidade cumpre um papel exatamente inverso, com o surgimento de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, uma organização espacial fragmentada e uma sociedade política semelhante ao *ancien régime*, onde as elites passam a controlar de maneira exclusivista a ordem poliárquica deformada, abandonando ao hobbesianismo os deserdados da nova ordem do mercado.

¹ Este artigo foi elaborado em coautoria com Orlando Santos Junior e publicado na *Revista Eure* (Vol. XXIX, Nº 88), pp. 79-95, Santiago de Chile, dezembro de 2003, com o título “Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira”. Posteriormente uma versão revista e modificada foi publicada também com o título “Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira” na *Revista de Análise Social*, vol. XL (174), 2005, 87-109.

Examinamos neste artigo alguns aspectos dessa hipótese, à luz dos nossos resultados de pesquisa sobre as mudanças e continuidades da ordem socioespacial e institucional da metrópole brasileira. Propomos a reflexão sobre os impactos institucionais da possível mudança do modelo socioespacial da “cidade cordial”, caracterizada por mecanismos dissimuladores das distâncias sociais e pela vigência de mitos integradores, substituído pelo da “cidade partida”, no qual a segregação, a agregação seletiva e a desagregação da vida política são sinalizadas por parte da literatura como os princípios de sociabilidade que passam a vigorar na cidade brasileira.

Antes, julgamos necessário construir um quadro de referência que nos possibilite refletir sobre o funcionamento das regras do regime democrático e o exercício dos direitos de cidadania em uma sociedade reconhecidamente marcada por fortes e históricas desigualdades sociais. Com efeito, a Constituição de 1988 pode ser considerada não apenas o marco da redemocratização brasileira, mas também a instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter um papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local. Vários autores brasileiros têm se indagado, porém, sobre os limites para a consolidação dessa nova ordem democrática decorrentes dos efeitos das grandes distâncias sociais que separam as classes, as regiões, as cidades e até mesmo os bairros em mundos contrastantes em termos de condições e qualidade de vida. Será utilizando esse quadro teórico que articula a democracia com as suas condições sociais e institucionais que empreendemos na segunda parte deste ensaio, a discussão dos possíveis impactos das transformações na ordem socioespacial das cidades brasileiras sobre a efetivação dos direitos de cidadania e da dinâmica democrática.

2. DEMOCRACIA E CIDADANIA

Tomamos como ponto de partida a concepção de O’Donnell (1999) na qual um regime democrático – ou poliárquico, na acepção de Dahl (1997) – tem duas dimensões fundamentais (O’DONNELL, 1999): primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, resultado da aposta institucionalizada, universalista e includente que faz uma sociedade, implicando na garantia a todos os indivíduos dos direitos de votar e de ser votado.

Segundo, é um regime em que o sistema legal garante as liberdades e direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política.

Essa definição implica, para os autores que a adotam, que para um regime ser democrático não basta a realização de eleições: elas devem ser regulares, institucionalizadas e competitivas². Ao mesmo tempo, a definição tem o mérito de afirmar a necessidade de um conjunto de liberdades para garantir a realização de eleições livres, competitivas e isentas. O'Donnell (1999)³ reconhece que essas liberdades apresentam diversos problemas para a teoria democrática, pois a determinação de quais são as liberdades realmente necessárias não encontraria bases teóricas suficientemente firmes e claras, já que se baseiam fundamentalmente em juízos de valor indutivos. Mas, apesar dessas dificuldades e dos elementos de imprecisão que circundam a questão, o autor entende que a melhor perspectiva não é “ignorar-las ou tentar fixar artificialmente os limites internos e externos dessas liberdades”, mas, ao contrário, “estudar teoricamente as razões e implicações desse enigma” (O'Donnell, 1999, p. 594).

Daí a preocupação do autor em estabelecer uma definição que não se restringe ao foco da institucionalização da mecânica democrática, ou seja, ao acatamento das regras democráticas, e que busque superar a dicotomia produzida pela literatura corrente que opõe as visões institucional e substantiva da democracia. Em O'Donnell (1999), estão intrinsecamente vinculados e são inseparáveis esses dois aspectos: a institucionalização do regime e as condições de sua efetividade, traduzidas pelas liberdades fundamentais. Estas, conforme verificamos, asseguram a cidadania política, o que estabelece um vínculo indissociável entre a visão substantiva da democracia e a análise dos processos concretos de constituição da cidadania em cada realidade histórica.

Os direitos de votar e de ser votado, expressos em um sistema legal, definem o que O'Donnell (1999) denomina como *agency*, concebido como a condição da existência do indivíduo “dotado de razão prática, ou seja, que faz uso de sua capacidade cognitiva e motivacional para tomar decisões racionais em termos de sua situação e

² Para O'Donnell (1999), as eleições são competitivas quando “reúnem as condições de ser livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes” (589).

³ Por exemplo, o próprio O'Donnell (1999) entende que as liberdades identificadas por Dahl (1997) – liberdades de expressão, de associação e de informação – não são suficientes para garantir eleições competitivas e propõe acrescentar a liberdade de livre movimento – ir a vir – como outra condição fundamental.

de seus objetivos, e dos quais, salvo conclusiva em contrário, é considerado o melhor juiz” (O’DONNELL, 1999 p. 603). A constituição da *agency* também é produto da aposta da sociedade que mencionamos anteriormente, já que implica na institucionalização de “uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável” (p. 615), ou seja, que concebe o indivíduo como “um sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos” (p. 603). Assim, “as regras que estabelecem a cidadania política são parte essencial de um sistema legal cuja premissa é a concepção de *agency* de um sujeito jurídico” (p. 615), o que importa dizer que a cidadania política faz parte dos direitos civis, que historicamente a antecederam, como pode ser confirmado pela análise histórica dos países de democracia originária, expresso na obra de Marshall (1967). O vínculo entre a cidadania civil e a cidadania política também é defendido por Habermas (1997) que argumenta sobre a “dependência mútua entre as liberdades de ação do sujeito de direito privado e a autonomia pública do cidadão” (p. 314), ou, em outros termos, “o nexu interno entre ‘direitos humanos’ e soberania popular” (p. 316), o que nos remete aos graus de articulação entre a esfera dos direitos civis (Estado de Direito) e a esfera dos direitos políticos e dos procedimentos democráticos (Estado Democrático).

A concepção de *agency* e a constatação do nexu orgânico e histórico entre direitos políticos e civis nos possibilitam estabelecer um vínculo teórico indissociável entre as condições de efetividade da democracia e as desigualdades sociais existentes em uma dada sociedade. Ou seja, a impossibilidade da existência real de direitos de cidadania sem o acesso e a garantia de direitos fundamentais à existência humana, na medida que põem em risco a própria possibilidade de escolhas racionais fundadas na autonomia e liberdade de ação. O’Donnell (1999) destaca duas ameaças a serem enfrentadas pela teoria democrática: o problema da miséria e o problema do constante temor à violência, porque ambos “impedem a existência ou o exercício de aspectos básicos da *agency*, inclusive a disponibilidade de opções mínimas compatíveis com ela” (p. 625).

Dessa concepção decorrem três questões fundamentais para a nossa discussão. Primeiro, vemos que os direitos civis estão na base da concepção de cidadania, entendido na sua forma contemporânea, enquanto direitos civis, políticos e sociais (CARVALHO, 2001). Segundo, percebemos que a visão moral subjacente à concepção da *agency* se funda na visão do indivíduo como sujeito dotado de auto-

nomia (capacidade de se reconhecer), de capacidade cognitiva (ser racional nas suas escolhas) e com integridade de existência (segurança física sem nenhuma forma de coerção). Por fim, como o indivíduo não existe isoladamente, mas sua existência está sempre dependendo de vínculos de pertencimento comunitário, podemos dizer que a dimensão moral e a capacidade de discernimento que é intrínseca a essa abordagem são condições fundamentais para a associação cívica e a participação na dinâmica política.

Essa concepção de democracia encontra na sociedade brasileira obstáculos intelectuais e ideológicos para o seu reconhecimento como o ponto de vista a partir do qual podemos identificar os nossos dilemas políticos. Com efeito, ela implica na admissão de uma noção de cidadania que incorpore não apenas o exercício de direitos, mas na aceitação das ideias de divergências, conflitos e, por que não, disputa pelo poder. Constatamos a permanência entre nós da dificuldade da incorporação do conflito como categoria legítima no imaginário social e político brasileiro (CARVALHO, 2001; CHAUI, 1994). Em outras palavras, não tem sido possível no Brasil a junção dos dois lados da concepção de cidadania: convivência igualitária e solidária e afirmação autônoma dos interesses ou objetivos de qualquer natureza (SANTOS, 1998).

A dinâmica democrática tem como característica singular exatamente a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania, ou seja, em torno dos aspectos em que a *agency* está em jogo. Nas palavras de O'Donnell (1999), “a condição indecível das liberdades políticas, a sempre possível extensão ou retração dos direitos sociais e civis e, no fundo, subjacente a todas as questões anteriores, a das opções que habilitam a *agency*, constituem o campo no qual se realiza a competição política na democracia, e assim deverá continuar” (p. 627). E apesar de todos os problemas referentes aos conflitos em torno dessas definições, concordamos com O'Donnell (1999) quando afirma que o regime democrático – a atribuição universalista de liberdades políticas e a aposta incluyente – gera “possibilidades de habilitação de que todos os outros tipos de regime político são deficientes”.

Vemos, portanto, que a questão da cidadania nos remete à discussão da efetividade do regime democrático, entendida como “o grau em que esse sistema de fato ordena as relações sociais” (O'Donnell, 1999, p. 620). É exatamente a discussão sobre a efetividade que pode elucidar algumas das características da fragilidade do Estado brasi-

leiro. Em nossa opinião, a análise de Wanderley Guilherme dos Santos (1993) sobre as dificuldades governativas no Brasil pode ser traduzida exatamente na problemática do grau em que o sistema democrático é capaz de ordenar as relações sociais no Brasil, ou seja, no grau da sua efetividade. Para Santos, apesar de a sociedade brasileira cumprir os requisitos básicos de uma ordem democrática – a institucionalização da competição pelo poder e a extensa participação política –, verifica-se uma contradição expressa na existência de um híbrido institucional, “que associa uma morfologia poliárquica, **excessivamente legislatora e regulatória**, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico” (SANTOS, 1993, p. 79, grifos no original). Assim, teríamos a existência e o funcionamento de instituições democráticas formais, em convivência com uma cidadania não poliárquica, expressa pela baixa capacidade participativa, pela reduzida taxa de demandas, pelo descrédito na eficácia do Estado e pela existência de uma cultura cívica predatória. O resultado desse híbrido, segundo o autor, “faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico” (SANTOS, 1993, p. 80). Dessa forma, a razão central para a baixa efetividade da nossa ordem democrática estaria vinculada às características da nossa cultura cívica, identificada por Santos como o principal elemento na eficácia das políticas governamentais. Nos termos formulados por O’Donnell (1999), a conclusão parece evidente: nosso sistema democrático não seria, portanto, capaz de ordenar as relações sociais tendo baixa capacidade de efetividade.

Podemos, então, dizer que se: (a) por um lado, sob o ponto de vista formal/legal, as dimensões de um regime democrático estão ancoradas em um sistema legal, definido pelo Estado Nacional enquanto entidade territorial, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania e garante a atribuição universalista e incluyente desses direitos; (b) por outro lado, sob o ponto de vista da efetividade, o regime democrático depende das condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, das quais depende a constituição da *agency*, ou seja, a habilitação dos cidadãos para participar da dinâmica democrática.

Entendemos, dessa forma, que a habilitação está relacionada aos atributos da *agency* como condição fundamental para a efetividade da democracia e associada não apenas à existência dos direitos formais, mas às possibilidades de inclusão social dos indivíduos no conjunto de

laços, valores, normas que expressam a aposta da sociedade na vida democrática. Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão, integridade física e capaz de tomar decisões em termos dos seus interesses.

A questão democrática, colocada nesses termos, revela um aparente paradoxo. Enquanto as desigualdades sociais produzem condições desfavoráveis à participação cívica dos cidadãos, desabilitam e geram assimetrias de poder; a participação sociopolítica produz capital social e habilita os cidadãos na disputa em torno do exercício dos direitos de cidadania e, portanto, em torno da própria inclusão social. A nosso ver, no entanto, essa tensão faz parte da própria dinâmica democrática. A imprecisão quanto aos direitos e liberdades fundamentais e aos processos de constituição de identidades e de ação coletivas – ambos determinantes na habilitação dos cidadãos e na atribuição da *agency* – constitui o campo da disputa política e o terreno que caracteriza a dinâmica da democracia. Porém, essa indeterminação não representa a impossibilidade de identificação de fatores intervinientes nessa tensão. Um deles diz respeito, sem dúvida, à história, deixando claro que recusamos uma visão determinista da história e acreditamos que os agentes não estão condenados pelo seu passado a sua eterna existência atual, mas, pelo contrário, podem moldar e construir seu presente e seu futuro com os instrumentos não só da sua própria história, mas também de outras experiências e de outras coletividades. Outro fator diz respeito às instituições governamentais. Os diferentes arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e sociedade interferem diretamente na tensão entre direitos, constituição de identidades e participação cívica. Assim, a institucionalização de práticas de governança democrática, bem como o sucesso de experiências locais de governo no contexto da produção de políticas públicas responsivas em relação aos seus cidadãos, estão relacionadas à maneira como se organizam esses arranjos (BOSHI, 1999), no sentido de (a) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; (b) gerar práticas e estruturas horizontais, experiências de participação e capital social; (c) empoderar grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder; (d) reforçar vínculos associativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organiza-

ções representativas de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores com presença na esfera pública. Dependendo desses fatores, mesmo em contextos sociais semelhantes, os arranjos institucionais construídos podem determinar resultados muito diferentes quanto ao capital social mobilizado e à instituição de práticas democráticas.

3. SEGREGAÇÃO E DESTITUIÇÃO DA AGENCY: OS SUBCIDADÃOS

A segregação socioespacial interfere diretamente nas possibilidades de habilitação da *agency* e no exercício efetivo dos direitos de cidadania. O que comumente é chamado de estrutura urbana expressa, com efeito, as desigualdades existentes em uma cidade ao acesso aos recursos materiais materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social. Desde o célebre trabalho de Harvey (1973) sobre a cidade e a justiça social, entendemos que a dinâmica urbana não apenas reflete a estrutura social de uma dada sociedade, como também constitui-se em um mecanismo específico de reprodução das desigualdades das oportunidades de participar na distribuição da riqueza gerada na sociedade. Para os países da América Latina, essa concepção da segregação socioespacial fundou o conceito de “espoliação urbana” (KOWARICK, 1980) pelo qual colocava-se em evidência a existência nessas sociedades de particulares processos político-territoriais e socioterritoriais de distribuição perversa da riqueza, cujo fundamento era justamente a baixa efetividade da democracia ou mesmo a sua inexistência.

Além dos aspectos distributivos, vários trabalhos recentes (e.g. WACQUANT, 2001) têm ressaltado a dimensão imaterial da segregação urbana, relacionada com **empoderamento** ou **desempoderamento** dos grupos e classes sociais em razão da sua localização no espaço urbano. Por outras palavras, a estrutura urbana também releva e reproduz as desigualdades no que concerne à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar os recursos urbanos. Essa capacidade depende do quanto a concentração espacial conduz à sociabilidade indutora da construção de comunidades de interesses.

Tomando como referência a cidade do capitalismo fordista-industrial, podemos dizer que a segregação urbana foi em muitos países um mecanismo importante na formação das classes sociais, como nos mostraram alguns textos clássicos (e.g. ENGELS, 1967). O bairro operário, ao mesmo tempo em que expressava a divisão social existente na sociedade, era a base da construção de um sistema de solidariedade e de identidade de classe. Do ponto de vista da constituição da *agency*, podemos dizer que a concentração socioespacial estava fundada na identidade do trabalho, produzindo a moralidade necessária à autonomia dos indivíduos, assegurando a integridade física/segurança, possibilitando o surgimento da identidade coletiva de classe. Assim, como diz Vidal (1998), “os bairros organizados em torno de uma identidade profissional, nacional ou étnica, o compartilhamento de valores comuns e práticas coletivas compensaram freqüentemente a precariedade das condições de existência” (p. 5). Nesse sentido, o bairro operário também significava uma forma de “apropriação” da grande cidade pelas classes trabalhadoras e se constituía em um mecanismo de resistência ao processo de subordinação dos trabalhadores ao capital. Nos trabalhos clássicos sobre a marginalidade urbana na América Latina, sobretudo os elaborados pela CEPAL, a segregação urbana foi concebida também como um mecanismo de integração na sociedade urbana dos segmentos populacionais recém-chegados à cidade, ainda que de forma marginal. O ponto central do argumento que sustentava essa visão era que a segregação desses grupos pouco adaptados às exigências econômicas (baixa qualificação da força de trabalho), social (a manutenção de uma cultura rural) e política (baixa consciência da cidadania) suscitava a criação de uma “economia moral” capaz de gerar bens e serviços necessários à vida urbana e uma sociabilidade indutora da manutenção dos laços de pertencimento social dos indivíduos ao grupo. Essa “economia moral” terminava por suscitar uma participação na sociedade urbana, ainda que subordinada aos mecanismos do clientelismo, da qual se beneficiavam os moradores dos bairros populares das cidades da América Latina em termos de acesso a uma parcela dos recursos urbanos distribuídos pelo poder público.

Hoje, a literatura levanta muitos elementos que nos permitem supor que os lugares de moradia dos trabalhadores empobrecidos, especialmente daqueles deslocados para o subproletariado urbano, passam a exercer um papel inverso, identificado agora como lugar do isolamento, do abandono e, sobretudo, destituição econômica das

condições necessárias à inserção nas posições relevantes da estrutura produtiva e, ao mesmo tempo, da capacidade de seus moradores em constituírem-se em comunidades de interesses. A transformação das relações de trabalho com a desestruturação do assalariamento, os movimentos migratórios de segmentos empobrecidos do operariado (em algumas cidades, a migração internacional), o sentimento de insegurança e a desconfiança em relação aos vizinhos, têm destruído a sociabilidade e os processos identitários no lugar de residência. A conclusão parece evidente: surgem diversos obstáculos à formação de ações coletivas em um contexto de crescente fragmentação social.

Mesmo admitindo que os impactos do processo de globalização são diferenciados não só entre os países, mas também no interior desses, podemos admitir que todas as cidades estão hoje submetidas a tendências desestruturadoras que atingem mais fortemente os bairros que já viviam situação de maior vulnerabilidade na fase anterior. Ao examinar os impactos específicos das transformações econômicas sobre os guetos pobres das cidades americanas, Wacquant (2001) identifica a emergência de uma sobreposição de desigualdades geradoras de uma “marginalidade avançada”, pois resultante dos novos mecanismos através dos quais se organizam hoje a produção e distribuição da riqueza, portanto consequência direta do desenvolvimento e do progresso e não da sua ausência. Wacquant (2001) destaca a transformação da natureza histórica da segregação do subproletariado negro como novos mecanismos atuantes na reiteração da marginalização desse segmento da distribuição das oportunidades no seu isolamento social.

A estigmatização dos guetos negros, o abandono desses espaços pelas classes médias e pelo Estado e a instauração de uma economia da pilhagem seriam responsáveis pela sua “desertificação social” e “alienação territorial”, fazendo com que o gueto deixe de exercer o papel de suporte de uma vida comunal existente anteriormente, na qual os seus moradores encontravam recursos materiais e imateriais.

Para além desses efeitos territorialmente concentrados, as transformações econômicas estariam gerando tendências socioespaciais mais gerais à reconfiguração da estrutura social e à fragmentação social e simbólica do sistema de atores coletivos constituído nas grandes cidades da fase fordista, cuja dinâmica fundava-se em conflitos de classe. Tais tendências decorrem do fato de a segregação urbana resultante dessas transformações tornar vulnerável não somente os

indivíduos, mas suas redes de solidariedade e de filiação social organizadas ao nível do bairro. Nas sociedades onde desenvolveu-se mais plenamente o *salariat* e o Estado do Bem-Estar Social, a importância dessas redes de solidariedade e de filiação foram enfraquecidas em razão da centralidade adquirida pelo sistema de organização do trabalho na sociabilidade. Em muitos casos, para a expansão do *salariat* – quer dizer da subordinação real do trabalho ao capital – foi necessário destruir o sistema de solidariedade organizado a partir da experiência do bairro operário, utilizando-se para tanto da incorporação dos trabalhadores no sistema público de proteção social. A crise da sociedade *salariat* e seus impactos destituidores não encontra no bairro mecanismos de rearticulação de formas coletivas de solidariedade e de filiação sociais, fato verificado sobretudo nas grandes metrópoles do mundo industrializado. A consequência mais forte e visível é a desestruturação social dos bairros operários em razão da perda histórica do sentido comunal existente nas fases anteriores do fordismo, ao mesmo tempo em que gera a precarização das condições da reprodução social bloqueiam a reconstrução da sociabilidade.

O abandono desses territórios como *inner cities* ou *quartiers en difficultés* atuam suplementarmente na difusão de um comportamento individualista pouco propício ao reconhecimento de uma comunidade de interesses. Nesse mesmo sentido atuam também os programas de “reabilitação e renovação urbana” muito em voga nas grandes cidades, já que na maioria implicam na sua reconversão a espaços comerciais com grande impacto no deslocamento dos antigos moradores.

Nas sociedades da industrialização periférica, em contraposição, onde *salariat* e o Estado de Bem-Estar Social mantiveram-se incompletos, a sociabilidade estruturada ao nível do bairro, que, como vimos, cumpria papel de integração à vida urbana (ainda que marginal), também é atingida. Nesses processos atuam outros mecanismos dos observados nas sociedades centrais, essencialmente devido aos impactos das transformações econômicas na pauperização absoluta de parte da população, com enormes impactos na desestruturação da economia moral e na destituição da sua capacidade organizativa. No Brasil, vindo o período do **desenvolvimentismo**, desde os anos 1980, verifica-se a inversão da tendência histórica em curso desde o pós-guerra, de diminuição do percentual da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Os curtos ciclos de expansão econômica, como os de 1986-1987 e 1995-1997 fez diminuir passageiramente essa nova

tendência, sem, contudo, modificar a sua evolução. Dados recentes indicam que existe hoje no Brasil cerca de 15 milhões de pobres, o que corresponde a 34% da população. A pobreza deixou de ser, por outro lado, uma realidade rural, como no passado, para tornar-se essencialmente urbana-metropolitana.

A manutenção por longo período de um grande contingente de pobres, aliada à mudança das dinâmicas socioterritorial (autos-segregação das camadas superiores, expansão do mercado imobiliário no território da cidade, diversificação social dos espaços periféricos, esgotamento do processo de loteamentos populares) e política (substituição da política clientelística pela filantropia política e pela política neocorporativa) das grandes cidades no Brasil, tem se repercutido nos antigos espaços populares, com a criação de “bolsões” de miséria, especialmente nas antigas favelas, e a emergência de verdadeiros acampamentos com o surgimento de “novas favelas” caracterizadas por fortes precariedade e destituição. É por essa razão que hoje encontramos em todas as grandes cidades brasileiras, espetaculares percentuais de “favelização”. Ao mesmo tempo, um fenômeno novo é a crescente estigmatização dos territórios de concentração da pobreza, sobretudo em razão da difusão da “cultura do medo”⁴, sobretudo pelas classes médias em sua sociabilidade, o que está tendo um importante impacto na mudança da ordem socioespacial na direção de um modelo que combina crescente proximidade física das classes e forte distância social.

São perdidos os laços de solidariedade intra e interespaços populares que no passado foram responsáveis pela existência de intensas práticas coletivas de autoajuda (LIFSCHITZ, 1999). Por outro lado, a criação de movimentos sociais reivindicativos⁵ de inclusão social

⁴ Os resultados de recente pesquisa realizada sobre a criminalidade violenta na cidade do Rio de Janeiro – homicídio doloso e o roubo seguido de morte – surpreendem, porém, esse senso comum em construção pela mídia e por certos meios intelectuais. De fato, não há uma distribuição democrática da violência, de forma que a cada cidadão caberia uma razão idêntica de medo e risco. Há, ao contrário, uma distribuição social da violência, de tal forma que coloca em situação de risco a população de 18 a 24 anos, de cor preta e com pouca instrução. A população branca, com idade acima dos 35 anos, renda elevada, alto nível de instrução e moradora das áreas mais centrais da cidade corre menor risco de ser vítima de crime violento do que a população jovem, negra e parda, com baixa renda, baixa instrução e moradora das áreas periféricas da cidade. Há cidades diferentes em matéria de violência.

⁵ As associações de moradores das favelas surgem e se desenvolvem como resposta às políticas de remoção, velho sonho das elites cariocas. Assim, já no final dos anos 1950, surge a Federação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ). Já as associações de moradores surgem concomitantemente com os primeiros loteamentos periféricos, com o objetivo de pressionar os governos locais por melhorias urbanas.

(regularização fundiária) e de bem-estar social (saneamento, transportes públicos etc.) são hoje bloqueados em razão do estigma desses espaços se incorporarem na percepção dos próprios moradores sobre os seus problemas. Nas favelas, por exemplo, observa-se fortes clivagens sociais que os moradores tendem a identificar no comportamento dos grupos mais pauperizados a explicação da razão da desordem, do aumento da violência e da difusão da economia de pilhagem que marcam quase todas as favelas. Acrescente-se a isso o fato de ser crescente expansão no Brasil de valores que induzem a uma atitude frente às instituições públicas e à coletividade identificada como “lógica da desconfiança”⁶ de um tipo de individualismo que não mais encontra na experiência coletiva o substrato para a construção de identidades coletivas⁷.

No mundo social dos países desenvolvidos, a desestruturação das redes de solidariedade e de filiação social é acompanhada por transformação do processo de construção das identidades das pessoas, cunhada de “individualização”. Agora, o indivíduo não percebe mais sua identidade pela relação que mantém com a estrutura social, mas ele deve produzir o sentido da sua existência na distância de si mesmo e de seus papéis institucionais. Produz-se uma permanente dissociação entre as estruturas objetivas do mundo social e a realidade vivida pelos indivíduos.

Pode-se supor que há ganhos nesse processo, na medida em que a individuação acena com a possibilidade da autonomia do indivíduo frente aos constrangimentos sociais. A cultura torna-se mais liberal e a vida dos indivíduos passa a comportar escolhas mais abertas do que no passado. Essa mudança traz, porém, novos problemas. Entre eles, os decorrentes da diminuição do processo de socialização do indivíduo

⁶ Essa ideia foi elaborada pelo autor a partir de uma pesquisa empírica sobre cultura política realizada com moradores do Distrito Federal. Trata-se de um obstáculo cultural ao comportamento, à atitude de confiança necessária ao jogo democrático, resultante da adaptação dos indivíduos a uma situação social onde perdem-se os parâmetros de tempo e espaço que permitem a percepção da previsibilidade dos eventos cotidianos. Ou seja, “o cidadão não encontra, cultural e institucionalmente, incentivos seletivos para buscar solucionar seus conflitos diários na esfera pública. O ambiente cotidiano desestimula a busca de órgãos estatais para a resolução de seus problemas, assim como o envolvimento em entidades com fins comuns, porque prevalece uma sensação generalizada de desconfiança quanto ao próximo, às leis e às organizações públicas. A essência da lógica da desconfiança é a imprevisibilidade dos comportamentos alheios” (RENNÓ, 2001).

⁷ Esse fato tem sido constatado por vários analistas da sociedade brasileira que têm avaliado os impactos das transformações socioeconômicas sobre o comportamento dos segmentos populares. Velho (2002) denominou esse fato como a expressão da cultura do “individualismo agnóstico” e Peralva (2000) a do “individualismo de massa”.

como fundado na interiorização das categorias culturais e morais de uma ordem coletiva⁸. Entre os efeitos perversos dessa individuação, podemos destacar particularmente dois. Primeiro, verificamos que o chamamento à integração se faz através do consumo, vedado à grande parte da população de países como o Brasil. Segundo, com as identidades sociais fragmentadas, as formas pelas quais a sociedade classifica e identifica os moradores dos bairros periféricos e pobres voltam a ser marcadas por categorias nominais que denotam o perigo dessas populações para a própria sociedade⁹. Assim, hoje, a categorização da questão social desloca-se do eixo produção para o eixo reprodução¹⁰, contrariamente ao que se deu no período anterior. Antes o foco da luta identitária era o reconhecimento dos “sem trabalho”, hoje, especialmente nos países desenvolvidos, é dos “sem domicílio”.

A nosso ver, esse deslocamento das formas de construção das identidades faz parte de um movimento de transformação do modo de administração do social, simultaneamente como efeito e expressão da transformação da sociedade salarial (CASTEL, 1998). Essa mudança tem como marca principal a contratualização e o tratamento localizado dos problemas. Essas transformações surgem na própria maneira segundo a qual os problemas são formulados e também na construção dos modelos de intervenção daí decorrentes.

⁸ Na opinião de Peralva (2000), “a experiência brasileira inscreve-se no quadro dessas mudanças. A igualdade sociocultural democrática levou à decomposição das formas de estruturação do vínculo social que antes caracterizava o mundo popular, e está efetuando a unificação das condições gerais de um individualismo de massa. Isso colocou problemas em termos da elaboração da identidade e construção de uma relação com o mundo. A igualdade democrática tornou menos nítidas as referências coletivas da identidade individual, cujo fundamento principal deixou de ser o trabalho. A integração à sociedade continua a ocorrer sob formas conflitivas, mas já não são mais as mesmas do passado. O problema da identidade coloca além disso na ordem do dia um risco – de fracasso da individuação e de morte simbólica do sujeito que cada indivíduo carrega dentro de si” (p. 123).

⁹ Como lembra Douglas (1986) sobre as representações e a ação política, “determinar em quais categorias os indivíduos devem ser colocados é com efeito raramente uma operação puramente especulativa. A operação de classificação se apresenta como um enunciado verdadeiro e diz respeito à ordem cognitiva. Atribuição de uma identidade social, ela engaja também uma relação prático-efetivo ou ainda programático entre os classificadores e classificados. Os discursos sustentados sobre os pobres e os desempregados no fim de século não escapam certamente deste estatuto geral da prática classificatória aplicada à sociedade. A cada categoria que distingue a análise corresponde um modo específico de tratamento, isto é, dos dispositivos institucionais que estão em funcionamento, que se pretende reformar ou que se pretende criar. Enunciar os ‘problemas’, estabelecer as causalidades, classificar as populações e prescrever soluções são momentos inseparáveis de um mesmo discurso. Expor classificações eruditas, é então necessariamente evocar também proposições para a ação e conflitos entre atores” (p. 192).

¹⁰ Essa hipótese foi formulada por Luis Antônio Machado no quadro da disciplina conjunta que ministramos sobre o tema “Reestruturação social e categorização do trabalho na sociedade brasileira”, IPUER/IPPUR, 2001.

Nesse modo de pensar e administrar o social há o tratamento individualizante e individualizador dos problemas. A cidade não é mais tratada como um todo e a noção de cidadania perde sua conexão com a ideia de universalidade. Por isso mesmo, surge um novo vocabulário que expressa a nova representação privada da relação entre governo e população que se está construindo: clientela, parceria, consumidor etc. Essa concepção também é marcada por um utilitarismo, onde a contratualização se expressa pela ideia de que os beneficiários de uma política devem negociar com o poder público uma relação de troca. Nesta, os indivíduos são tratados como sujeitos autônomos. Anteriormente, a política social era pensada a partir de coletivos portadores de direitos, existindo regulações gerais. Há agora uma fragmentação da regulação necessária à individualização da aplicação das leis. Por si só esse processo cria uma multiplicidade de identidades.

Se no nível das ideias esse movimento se traduz pela entrada em cena de representações, eruditas e do senso comum, propondo o relativismo, o individualismo e o pós-modernismo, a contratualização produz práticas territorializadas de intervenção e legitimação do poder público. O poder público não pensa mais a partir do espaço dos direitos desterritorializados, mas no seu contrário. Não há mais cidadania, mas cidadãos olhados, identificados e tratados em suas diferenças. A começar pelas suas diferenças de “poder de compra”, portanto dos seus direitos efetivos.

4. AGREGAÇÃO E PODER CORPORATIVO: OS HIPERCIDADÃOS

A noção de *overclass* proposta por alguns analistas para descrever a crescente polarização em curso nas sociedades centrais entre os segmentos sociais que integram os atuais circuitos dinâmicos da economia, em especial os das altas finanças, os “perdedores” das transformações econômicas, nos serve para também descrever a evolução das históricas distâncias sociais entre as camadas superiores do conjunto da população da sociedade brasileira. Ao que parece, constata-se a convergência de padrões de desigualdades entre o Brasil e os outros países centrais. Tal fato dá fundamento à utilização por alguns autores do termo **brazilination da sociedade** para descrever não apenas o estado das desigualdades que passam a vigorar naqueles países, mas, sobretudo, o regime que se anuncia como regulador e

legitimador de tais desigualdades¹¹. Apenas para fornecer uma ilustração das distâncias entre o topo e a base da hierarquia social, basta as informações contidas na Tabela 8.1, que nos indica a evolução da renda apropriada pelos ricos (10%) e os “super-ricos” (1%) da sociedade nos últimos decênios.

É impossível nos limites deste ensaio, retrazar os fundamentos históricos da constituição de tal regime de desigualdades sociais na sociedade brasileira. Basta afirmar que a expansão industrial entre nós não realizou o mito de uma sociedade competitiva, na qual o mercado passa a ser o distribuidor das oportunidades de participação na distribuição da riqueza. Para Furtado (1981), a questão distributiva tem centralidade na explicação dos impasses históricos da sociedade brasileira. Entretanto, ao contrário do que muitos economistas defendem, Furtado (1981) entende que a chamada “problemática da distribuição da renda” é a tradução econômica de uma estrutura de poder sustentada por uma correlação de forças altamente favorável aos interesses da elite econômica, social e política, que se organiza na forma de um poder corporativo. A nosso ver, a cidade brasileira tem sido gerida por uma forma específica desse poder corporativo, representado sobretudo pelos principais atores que participam da acumulação urbana: capital imobiliário, capital empreiteiro, capital concessionário e capital patrimonial.

TABELA 8.1
Razão entre as rendas dos estratos no Brasil Metropolitano (%).

Estratos	1981	1988	1995	1999
Ricos/Pobres	17,5	23,8	20,8	18,6
Super-Ricos/Pobres	44,3	64,5	55,7	49,0

Fonte: IBGE.

O poder corporativo das classes superiores se instala na cidade como resultado do processo histórico de formação econômico-social da sociedade brasileira e estaria alicerçado no fato da industrialização ocorrida no pós-guerra. Ter sido politicamente sustentada por uma

¹¹ Atribui-se a Michael Lind (1995) a proposição dessa expressão. Avaliando as ameaças que pairam na sociedade americana, ele assim se expressou: “Por brasilianização eu não entendo a separação das culturas pela raça, mas a separação das raças por classes. Como o Brasil, uma cultura americana compartilhada poderia ser compatível com um rígido sistema informal de castas, no qual a maioria dos que estão no topo é branca, enquanto que a maioria dos pretos e mulatos ficaria na base da pirâmide – para sempre” (p. 216).

“sagrada aliança” entre interesses locais, a burguesia associada e o Estado. As duas cláusulas dessa aliança podem ser sintetizadas na garantia de esferas de acumulação entre burguesia local e as firmas internacionais e na construção de mecanismos institucionais de perequação do lucro. Não é por outra razão que Oliveira (1982) já afirmava na década de 1980 que “o urbano hoje no Brasil são as classes médias, isto é, as cidades são por excelência a expressão urbana dessa nova estrutura de classes, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isso também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes médias no Brasil, vista sob outro aspecto, é uma das bases do autoritarismo da sociedade brasileira. Do ponto de vista do urbano, das relações entre Estado e o urbano, essas novas classes médias criaram demandas dentro das cidades. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliento, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades” (p. 50-51).

Essas considerações nos reconduzem ao ponto central deste artigo, ou seja, à relação entre a cidade e a cidadania, ou melhor, a hipercidadania das classes médias. Na década de 1990 ocorreu a reconfiguração do poder corporativo urbano com a entrada de novas forças sociais representando as novas frações econômicas presentes na cidade. A sua principal característica é a construção de acordos estratégicos entre os antigos e os novos interesses da acumulação urbana e a busca de legitimação através do *marketing* urbano, com a utilização da intervenção pública na cidade, abandonando-se, portanto, a política de compromisso como instrumento de integração subordinada das camadas populares. Tem enorme importância nesse processo o comportamento político do segmento das classes médias, fortemente orientado por preocupações defensivas e separatistas. Com efeito, a diminuição do peso das “classes médias” na estrutura social das cidades brasileiras tem importantes implicações na confirmação da legitimidade do poder urbano corporativo. Para compreender tal fato é necessário levar em consideração não apenas as mudanças quantitativas, mas também as tendências de transformação do estatuto do trabalho intelectual. Com efeito, o mundo da sociedade salarial, no sentido que esse termo tem na sociologia francesa, desenvolveu-se apenas nos

setores operários da indústria moderna e entre as camadas médias envolvidas no setor público e nos serviços. Por isso mesmo, a diferenciação entre ocupação manual e não manual define importante corte da estrutura social brasileira, estabelecendo fronteiras e padrões de mobilidade ocupacional, e a diferenciação entre as categorias médias e superiores expressa importante distância social em termos de estilo de vida e acessibilidade aos recursos sociais e econômicos (RIBEIRO & LAGO, 2000).

A densidade social e política das classes médias nas cidades brasileiras pode também ser entendida pela sua forte presença nas organizações da sociedade civil. Os dados do levantamento sobre associativismo e cultura cívica realizada pelo IBGE em 1996, como suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de fevereiro mostram-nos algumas evidências nessa direção. Nele, procurou-se levantar uma série de informações sobre a filiação/associação das pessoas maiores de 18 anos às entidades civis dos tipos: sindicato, associação profissional, associações esportivas e culturais, associações religiosas, associação de bairro e órgãos comunitários em geral. A leitura dos dados permite identificar que a metrópole do Rio de Janeiro apresenta um baixo grau de associativismo. Em primeiro lugar, observa-se que, em 1996, 24% de pessoas de 18 anos ou mais de idade estavam filiadas ou associadas a organizações associativas. Esse índice estava abaixo da média nacional, já que, tendo por referência seis regiões metropolitanas no Brasil, do universo de 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade, 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa. Comparando-se com as demais regiões metropolitanas, percebemos que o grau de associativismo fluminense é próximo das regiões metropolitanas de São Paulo (29%), Belo Horizonte (25%), Recife (24%) e Salvador (22%). No entanto, esse índice é significativamente distante da Região Metropolitana de Porto Alegre que, destacando-se das demais áreas, ostentava o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (38%). Tendo-se como referência as organizações sindicais, as que ostentam maiores índices de associação, verifica-se claramente que camadas sociais que estão mais organizadas, em todas as regiões metropolitanas, são as que têm maior escolaridade e maior renda (Gráficos 8.1 e 8.2), o que traduz o poder social das “classes médias” na sociedade urbana brasileira.

A segregação residencial constatada anteriormente tem forte implicação na espacialização do poder social das “classes médias” nas

metrópoles brasileiras, como bem evidenciam os estudos comparativos em curso.¹² Com efeito, o grau de associativismo e participação político-social, bem como os tipos de organização predominantes mostram-se diferenciados segundo as diferentes áreas da metrópole. Assim, por exemplo, constata-se que a cidade do Rio de Janeiro concentra maior percentual de pessoas associadas (27%) do que os bairros periféricos – por exemplo, a Baixada Fluminense (17%). Além disso, a análise intrametropolitana do grau e modalidade da participação confirma, em grande medida, a clássica distinção núcleo/periferia. As áreas onde vem se verificando com maior força o fenômeno da autosegregação das camadas superiores correspondentes à zona litorânea da cidade do Rio de Janeiro, apresentam os mais altos níveis de adesão às entidades sindicais, profissionais, esportivas e culturais. Os índices são menores nas áreas periféricas próximas ao núcleo e, ainda mais reduzidos, na periferia distante. Em sentido inverso, os níveis de filiação a entidades religiosas e comunitárias mostram-se significativos em áreas periféricas, incorporando predominantemente segmentos populacionais de baixa escolaridade e rendimento.

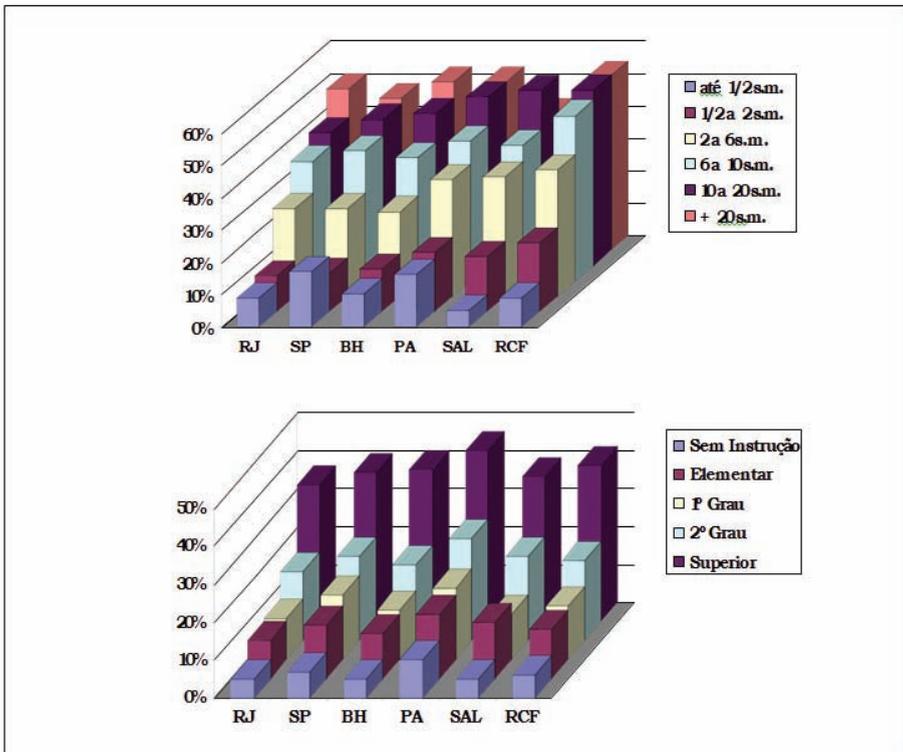
5. AGREGAÇÃO, SEGREGAÇÃO E POLÍTICA LOCAL: QUAL CIDADANIA É POSSÍVEL?

Os dois tópicos anteriores nos levam a constatar a existência de fortes indícios da partição socioterritorial da *agency*. Com efeito, a análise que empreendemos sobre as mudanças econômicas e socioespaciais das metrópoles indica que a globalização pode reforçar as tendências de dualização e fragmentação institucional já presente historicamente na sociedade brasileira. Ao estudarmos o tecido associativo constatamos, com efeito, a existência de dois padrões nitidamente diferenciados em termos da capacidade de organização e mobilização. Os moradores empobrecidos das favelas e dos bairros populares da região metropolitana estão presentes mais frequentemente nas associações comunitárias de base residencial e religiosa, ao mesmo tempo em que apresentam baixa participação nos sindicatos, associações profissionais e nos partidos políticos. Em contraposição, os moradores das áreas centrais estão mais organizados em

¹²Estamos nos referindo aqui aos resultados da pesquisa interinstitucional “Metrópole: segregação socioespacial e governança urbana. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Fortaleza” (PRONEX).

torno dos sindicatos, associações profissionais e partidos políticos. O associativismo na metrópole fluminense está, assim, segmentado em um **padrão corporativo** e outro **comunitário-religioso**: o primeiro organizado a partir do mundo do trabalho e da política e o outro, do difuso mundo popular.

GRÁFICOS 8.1 e 8.2
População filiada ou associada a sindicatos e associações profissionais por faixa de renda, escolaridade – Regiões Metropolitanas, 1996.



Fonte: IBGE, 1996.

O outro lado dessa fragmentação social é constituído pela crescente fragmentação simbólica, produzida por um variado e ainda multiforme conjunto de representações sociais do espaço metropolitano que cria rupturas sociais entre territórios, que malgrado as diferenças sociais e distâncias físicas, constituíam um espaço social marcado pela alteridade. No antigo modelo de segregação socioespacial as favelas eram unidades territoriais de identidade, fundada na homogeneidade social, já que abrigavam um grande contingente

de operários assalariados, na proximidade física dos seus habitantes com o mercado de trabalho e na tolerância pacífica entre as classes. Eram múltiplas as relações entre favelas e bairros, desde as constituídas pelo mercado de serviços pessoais, passando por aspectos da vida cultural e chegando à política. A periferia metropolitana, por sua vez, começa a ser ocupada no decênio 1940/1950, atraindo os segmentos dos assalariados que conseguem empregos com estabilidade e melhor remuneração, portanto reunindo as condições necessárias para se endividarem na compra do lote e para empreender a autoconstrução. Favelas e periferia nesse momento histórico do Rio de Janeiro eram, portanto, unidades territoriais com relevante papel na construção de identidades coletivas, sejam elas operárias ou populares. No novo modelo de segregação socioespacial, favelas e periferia são marcadas pela retração do antigo tecido associativo e pela expansão de formas criminosas e perversas de sociabilidade. Tal mudança reforça a disseminação da “cultura do medo” que reconstrói os significados sociais, culturais e políticos desses espaços: deixam de ser territórios de coagulação de valores e signos positivos, referências de identidades coletivas, e passam crescentemente ao papel de estigmatizadores e diabolizadores dos pobres, na medida em que se busca enunciá-los como o lugar e a origem da chamada violência urbana.

O resultado tende a ser a dessolidarização entre as classes superiores e inferiores com relação aos destinos do conjunto da metrópole. A prevalecer as tendências anteriormente expostas, a metrópole fluminense poderá ser marcada pela coexistência de duas dinâmicas sociais e políticas que fragmentam os “de baixo” e unificam os “de cima”, ao mesmo tempo em que os dissociam em tempos e territórios diferenciados e diferenciadores, balcanizando o espaço social da metrópole.

Na observação da vida cotidiana dos habitantes do Rio de Janeiro já quase passam como despercebidas cenas de expressivas práticas separatistas. Aparatos imobiliários, muros, regras institucionais e valores culturais separam crescentemente a população em *shopping-centers*, “camelódromos”, “condomínios fechados”, “favelas”, “bairros”, “baixadas” etc. Categorias espaciais servem cada vez mais à construção de uma linguagem que, classificando e estigmatizando os grupos sociais, produz um efeito naturalizador das diferenças e das práticas discriminatórias de apropriação dos territórios da metrópole. Metáforas frequentes no discurso público sobre a cidade e seus problemas reproduzem ativamente o desenvolvimento dessa

linguagem separatista, especialmente quando a imprensa discute o “risco da violência”¹³ e “risco da chuva”.

Já não causa despudor ao cidadão-consumidor-moderno-internacionalizado que circula em seu restrito território ter que se identificar a seguranças postados nas entradas das “ruas-fechadas” que protegem dos “males da cidade” os enclaves sociais das elites.

Quais serão as consequências dessas mutações sociais sobre a governabilidade democrática da metrópole, entendida esta como a capacidade das forças políticas locais de construir e dirigirem um modelo de desenvolvimento orientado por valores e objetivos de integração, justiça e solidariedade? Tal questão torna-se ainda mais pertinente se considerarmos que, aos efeitos destruturadores do sistema de ação histórica da metrópole produzidos pela fragmentação social e simbólica, somam-se aqueles provenientes da fragmentação institucional decorrentes da descentralização político-administrativa e seus efeitos específicos sobre a gestão metropolitana.

Que rumo tomará a metrópole brasileira nestes tempos em que as novas formas de produzir e consumir transformam o direito ao trabalho em privilégio e atomizam a vida social, enquanto que a globalização da economia exclui do desenvolvimento territórios e cidades e o oligopólio mundial, sustentado pela hegemonia política e bélica dos Estados Unidos, impõe aos países periféricos do capitalismo reformas políticas e institucionais que crescentemente diminuem a capacidade nacional e local de controle da sua historicidade?

No quadro de fragmentação institucional esboçado anteriormente, a política na cidade tende a traduzir hoje a visão das classes médias sobre as difusas demandas populares, de um lado, e a articulação dos interesses econômicos daqueles que lucram com a produção e uso do espaço urbano – hoje renovados com a entrada dos capitais

¹³ Sandra Cavalcanti publicou no *Jornal do Brasil* de 4 de novembro de 1996 artigo intitulado “Por Trás das Balas” no qual retoma a tese da remoção das favelas como estratégia para o controle da violência. Utilizando a imagem da favela como território controlado pelo crime organizado, propõe uma ação do poder público fundada na intervenção bélica e, posteriormente, na retirada da população moradora da favela. “A única solução que existe para se recuperar um território que está em poder do inimigo é iniciar uma ação bélica. Trata-se de pôr em prática uma tática de guerra, com a ocupação, ostensiva e poderosa, de todo o território a ser conquistado. Ocupada militarmente a área reconquistada, os moradores devem ser ajudados a sair dali, pois o território reconquistado vai ser liberado da presença do crime. Vai ser reflorestado, se for o caso. Ou vai servir para uma escola, para um posto de saúde ou para uma delegacia. Enfim, vai ter uma destinação pública e social [...] Ao reassentar os moradores em suas novas residências, o poder público deve cuidar para que eles possam ter, daí em diante, a mesma qualidade de vida de qualquer cidadão carioca, livre de quadrilhas e de chefes de gangues”.

internacionais na prestação dos serviços de consumo coletivo e nas intervenções de renovação urbana –, de outro¹⁴. Os técnicos do planejamento urbano tornam-se os supertradutores dos interesses difusos do mundo popular das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, objetos de programas sociais focalizados, destinados a tratar dos “segmentos carentes”, dos ameaçados de “exclusão”. Em muitos casos, são os assessores populares transformados em “parceiros” dos programas sociais, operadores de algumas de suas ações, expressando também o ventriloquismo e a super-representação desse outro segmento das classes médias. É o paradoxo da cidade brasileira nesses tempos de globalização: a vida social é crescentemente abandonada pelas classes médias e, ao mesmo tempo, elas estão ainda no centro da política urbana.

Podemos dizer que a sociedade brasileira vive um movimento contraditório, onde estão em disputa dois modelos, o “modelo contratualista” de intervenção pública na política urbana *versus* o modelo do Estado planejador, produzindo diferentes impactos na ordem poliárquica brasileira e na sua tradução socioespacial. No modelo contratualista haveria a reedição de uma ideologia participacionista da década de 1970, a serviço de uma concepção liberal, afirmando uma política neocorporativa sem a existência de uma esfera pública global da cidade, ao mesmo tempo em que as camadas populares são destituídas da sua capacidade de intervenção na política da cidade. Nessa concepção, a noção de cidadania é substituída pela ideia de clientela-consumidores. O modelo de participação instaurado “faz todos falarem para calar a todos na esfera política”, na medida em que a fala agora se estrutura no âmbito da ordem privada de interesses.

Assim, cabe indagar se estaríamos diante da afirmação desse modelo contratualista de democracia na cidade? Até que ponto a atual política urbana mantém e aprofunda o quadro de destituição da autonomia das camadas populares de se constituírem em cidadãos e reforça uma bipolaridade de um espaço político marcado pela existência de hiper-cidadãos e subcidadãos?

Cabe uma última palavra a respeito das representações da cidade brasileira como “partida”, “fragmentada”, “conflagrada” etc. hoje recorrentemente presentes no discurso público e acadêmico sobre as ameaças à democracia. Diríamos com Wacquant (2001) que existe

¹⁴ Esta análise está inspirada no trabalho de Oliveira (1998) sobre a presença crescente do núcleo das classes médias no governo federal.

no Brasil o verdadeiro pânico moral em relação aos territórios das classes populares, as favelas, as periferias, os cortiços que neles localizam os riscos à manutenção da coesão social. Esses discursos são artefatos fundados na realidade que chamam a atenção de especialistas e produzem intervenções públicas, gerando um verdadeiro “mercado de problemas sociais” cuja dinâmica termina por difundir e tornar real essas próprias ideias. Assim, às vezes o discurso crítico do “bom senso”, cheio de “senso bondoso” sobre a segregação urbana e seus impactos ameaçadores à democracia, ao denunciar a anomia, a exclusão, individualismo agnóstico e suas repercussões sobre a capacidade moral dos indivíduos das classes populares, esse discurso pode estar contribuindo para a exclusão urbana e participando do processo de produção dos “condenados da cidade”.

Capítulo 9

A CIDADE NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA: desafios políticos¹

Introdução

O continente latino-americano vive um momento especial, que impõe refletirmos sobre os paradigmas com os quais temos analisado as nossas particularidades como semiperiferia da economia mundo capitalista e também as nossas possibilidades históricas para encontrar caminhos alternativos na atual fase de crise da “virada neoliberal”, que aconteceu no mundo a partir dos anos 1970. De certa maneira, há fortes similitudes entre o presente momento e aqueles frutíferos anos 1950-1970, período no qual o encontro do pensamento *cepalino* com o marxismo latino-americano produziu uma autêntica teoria crítica, com capacidade de influenciar simultaneamente o debate intelectual e os projetos políticos de desenvolvimento para o continente. A tarefa agora é construir as bases para a compreensão do neoliberalismo historicamente específico na América Latina, incorporando nossas raízes ideológicas, doutrinárias e, sobretudo, as marcas e as condições da nossa trajetória na expansão global da economia mundo capitalista.

Após a recessão dos anos 1980 e as políticas neoliberais dos anos 1990, observa-se em vários países crescimento econômico com diminuição das desigualdades de renda, embora, de modo geral, os coeficientes de Gini permanecem muito mais elevados do que a média mundial. Trata-se da combinação de efeitos pró-ciclos do crescimento econômico impulsionado por dinâmica exportadora de *commodities* e pela expansão do mercado interno. Simultaneamente, surgiram em vários países políticas sociais de transferência de renda, ao mesmo tempo em que os Estados retomam seus antigos compromissos com os direitos sociais, notadamente na educação e

¹ Este capítulo foi originalmente apresentado no I Seminário Internacional Relateur: “A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos”. IPPUR, Rio de Janeiro, novembro 2013.

na saúde, o que se expressa no aumento dos gastos sociais. Também se observa, em vários países da região, políticas de aumento real do salário mínimo e do PIB *per capita*.

Esse conjunto de mudanças se associa à crise do projeto neoliberal nos países centrais e ao surgimento de governos que expressam novas correlações de forças, com a maior presença dos partidos e grupos populares. Para muitos analistas, o continente latino-americano ingressou desde os primeiros anos do século XXI em uma etapa de transição marcada por uma crise de hegemonia do modelo liberal de desenvolvimento que orientou as políticas econômicas nos anos 1990.

Com efeito, a economia mundial atravessou desde 1994 um longo período de crescimento apesar das frequentes crises, mas simultaneamente vêm acontecendo mudanças profundas na direção do enfraquecimento das condições econômicas, financeiras, políticas e ideológicas do projeto neoliberal em marcha desde a segunda metade dos anos 1970. Para vários analistas da cena política dos países latino-americanos, vêm surgindo no continente projetos de enfrentamento da política neoliberal, expressos, por exemplo, no “nacionalismo revolucionário”, que tem suas manifestações mais radicais na Venezuela desde Chávez, na Bolívia de Evo Morales, no Equador de Rafael Correa, mas também se expressa de forma mais moderada na Argentina dos Kirchner.

No Brasil, estaria em emergência uma política desenvolvimentista, desde a primeira eleição do governo de Lula, orientada pelo crescimento fundado no mercado interno, em ampla política de transferência de renda e de proteção e valorização do trabalho, através do crescimento do salário direto e indireto. O traço comum nesses experimentos pós-liberais seria, para Martins (2012), portanto:

o restabelecimento do papel do Estado na organização de economia por meio da nacionalização dos recursos naturais estratégicos ou da apropriação pública da maior parte da renda mineira ou da terra; da nacionalização ou forte presença reguladora em serviços essenciais como eletricidade, água, telecomunicações e infraestrutura; da criação de uma arquitetura financeira e empresarial e de políticas públicas voltadas para o estabelecimento de altas taxas de investimento direcionadas à expansão do mercado interno, redução de assimetrias, desigualdades, pobreza e elevação do valor da força de trabalho, mediante aumento do salário direto e indireto (educação, saúde, seguridade, transporte e infraestrutura públicos). Isso

requer altas escalas produtivas, utilização de recursos públicos, criação de banco e fundo regionais, forte atuação das empresas estatais – tradicionalmente as principais investidoras em infraestrutura e P&D da região – e criação de mecanismos de democracia participativa. Tais processos se afirmam na organização da ALBA, a proposição de uma UNASUL solidária e cooperativa, num Banco do Sul que utilize recursos públicos proporcionais ao peso econômico de cada Estado e opere de forma distinta que os bancos privados para a concessão de créditos e financiamentos a dimensões deprimidas dos mercados regionais, na regulação democrática dos meios de comunicação de massa e nos processos constituintes populares que têm permitido avanços constitucionais e nas formas de governo em Venezuela, Bolívia e Equador.

O que vem acontecendo nas cidades da América Latina? A pergunta tem sentido em razão de alguns resultados de pesquisa constatarem importantes mudanças urbanas no período dos anos 1990, quando em muitos países prevaleceram políticas de liberação das forças de mercado. Alejandro Portes, Bryan Roberts e Alejandro Grimson (2005), por exemplo, empreenderam um amplo estudo comparativo sobre as mudanças das principais características das metrópoles em seis importantes países do continente – Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai, que, juntos, somam mais de 80% da população de toda América Latina – entre a fase da substituição das importações e os anos de 1990.

No livro coletivo resultante dessa investigação, *Ciudades Latino-americanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, organizadores sintetizam as conclusões apontando para tendências de crise urbana expressa pelo aumento da informalidade no mercado de trabalho, da pobreza urbana, do aprofundamento da segregação como padrão de organização social do território e na explosão da violência urbana.

Qual seria a leitura da cidade latino-americana no período recente, considerando a hipótese da inflexão da orientação liberal da política macroeconômica? Em que medida o atual ciclo de crescimento econômico, com geração de emprego formal, aumento da renda do trabalho e diminuição das desigualdades de renda, vem se traduzindo em políticas urbanas e habitacionais que mudam o cenário de crise urbana presente nos países do continente?

Segundo o documento Estado das Cidades da América Latina e

Caribe, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), a taxa de urbanização no Brasil e nos países do Cone Sul chegará a 90% até 2020, só superior às verificadas no norte da Europa (84,4%) e da América do Norte (82,1%). No México e nos países que formam a região Andina-Equatorial, a urbanização chega a 85%. No Caribe e na América Central as taxas de urbanização são mais baixas, mas em elevação constante, devendo chegar a 83% e 75% da população urbana em 2050, respectivamente. Mas as sociedades urbanas em emergência se expressam também pela enorme concentração da população em grandes cidades, embora em ritmo mais lento do que o verificado no passado. Segundo o mesmo estudo, hoje, 34% da população da América Latina vive em cidades com mais de 1 milhão de habitantes e 20% em centros metropolitanos, que concentram mais de 5 milhões de pessoas.

Mas, as cidades na América Latina conformam também o território de concentração dos ativos e dos passivos dos seus países. Ainda segundo o documento da ONU/HABITAT, cerca de dois terços do PIB concentram-se nas regiões urbana, onde, ao mesmo tempo, há extremados índices de carência, polarização e desigualdades sociais. Com efeito, 111 milhões de pessoas ainda moram em moradias consideradas subnormais em termos de padrões habitacionais, 74 milhões de pessoas (16%) em moradias sem saneamento adequado e menos de 20% do esgotamento da água usada e do resíduo sólido é tratado antes de ser despejado. A polarização e as desigualdades sociais em termos de renda vêm diminuindo nos últimos anos em alguns países – Panamá, México, El Salvador, Honduras, Brasil, Venezuela, Uruguai e Peru –, mas ambas se mantêm em elevados patamares, o que faz das cidades da América Latina as que apresentam os maiores índices de inequidade do planeta. Tal desigualdade da estrutura social traduz-se na constituição de cidades duais, divididas e segregadas como marcas da organização do território urbano, com importantes impactos nos padrões de sociabilidade.

Tais números indicam que os países do continente ingressaram em sociedades urbanas, mas com cidades ainda fortemente precárias e improvisadas, portanto despreparadas para cumprirem seu papel de espaços sociais fundamentais para a produção da riqueza e a reprodução da vida.

Por outro lado, o mesmo estudo da ONU-HABITAT menciona a retomada em alguns países de políticas urbanas e habitacionais regu-

latórias e de promoção de bem-estar coletivo, praticamente abandonadas no período neoliberal dos anos 1990. Em vários deles surgiram, por exemplo, políticas de provisão de moradia fundadas no subsídio fornecido pelo orçamento público para aquelas famílias que sempre estiveram fora do mercado imobiliário. No Brasil, a Constituição de 1988 e a lei federal conhecida como Estatuto das Cidades fixaram, como princípio da política e da gestão urbana, a função social da propriedade privada do solo urbano e da própria cidade.

Simultaneamente à retomada de políticas públicas de provisão de moradia de interesse social, observa-se nos países do continente a inexistência de ações públicas de regulação do mercado de terras e de ordenamento do uso e da ocupação do solo. Ao mesmo tempo, em várias cidades latino-americanas vem sendo adotado o modelo de política concebido sob a ótica da competitividade urbana, o que se expressa por projetos que visam ativar e promover reformas urbanas que liberem a cidade dos fatores institucionais, culturais, sociais e urbanísticos que bloqueiam o pleno funcionamento dos circuitos de acumulação urbana. São experimentos regulatórios liberais, usando a formulação de Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore (2012) em hoje famoso artigo “Depois da neoliberalização?”, entendidos como ações pontuais realizadas em vários âmbitos da ação do Estado e em suas múltiplas escalas com o poder de impor, intensificar e reproduzir modalidades de políticas e governança urbana focadas na mercantilização da cidade. No plano das cidades, assistimos, portanto, a uma disputa entre modelos de políticas neoliberais e reformistas.

Uma das preocupações que orientaram a organização deste texto é a de que essa disputa de projeto de cidade e a sua experimentação ganha centralidade no atual momento de confronto de projetos políticos nacionais liberais e reformistas em vários países da América Latina. Disputa marcada, por um lado, pela crise de hegemonia do modelo liberal global, por outro lado, pelas dificuldades das esquerdas em construir um projeto alternativo com a capacidade contra-hegemônica para conduzir a oportunidade de transição aberta para os países do continente.

Como afirma Eder Sader (2007), a construção do projeto hegemônico pós-liberal depende do conhecimento das transformações ocorridas na América Latina, em especial da nova estrutura social de recomposição da força de trabalho ocorrida nos períodos liberal e pós-liberal e, paralelamente, de conhecer os elementos e mecanismos

pelos quais a concepção liberal de mundo se afirma e se difunde nas sociedades do continente. Em outras palavras, trata-se de entender os mecanismos de “construção ativa do consentimento” (HARVEY, 2008, p. 50) e da legitimidade do projeto liberal.

Essas considerações nos ajudam a uma melhor elaboração da hipótese orientadora da reflexão proposta. A cidade latino-americana, de maneira geral, vem sendo um laboratório de experimentos regulatórios liberais que são transformados em protótipos e difundidos pelas redes de cultura técnica, reafirmando os ideais neoliberais, sem, contudo, se apresentarem como ideologia formalmente constituída. Os protótipos são transformados em modelos de políticas e de gestão públicas que se legitimam por serem apresentadas como “soluções eficientes” para problemas práticos.

Tais experimentos neoliberais ocorrem, contudo, em disputa com outros, de caráter reformista, que expressam os ideais e concepções de democracia, igualdade e justiça construídos e transformados em princípios e instrumentos de gestão e planejamento nos períodos anteriores, surgidos em vários países da América Latina ao longo dos anos 1980, 1990 e 2000. Por esse motivo, o retrato dos modelos e orientações das políticas urbanas e habitacionais em realização em muitas cidades é necessariamente híbrido e mesmo contraditório, combinando elementos neoliberais e reformistas. É o caso, por exemplo, das políticas habitacionais massivamente retomadas em alguns países do continente. Ao mesmo tempo em que se orientam pelos objetivos de construção de “moradias de interesse social”, através de subsídios, buscam também ativar o mercado imobiliário através de transformações do marco regulatório na direção da sua financeirização.

Fazendo um paralelo entre esse período recente com outro momento da história política da América Latina, a nossa hipótese é de que a crise urbana – e suas representações nos campos político, acadêmico, jornalístico e na sociedade civil – pode estar realizando papel semelhante ao assumido pela crise dos serviços públicos nos anos 1980 e 1990: veículo e mecanismo de construção de consentimento de uma nova rodada de neoliberalização que participa ativamente da fragilização da hegemonia dos projetos antiliberais.

Conforma-se, assim, um paradoxo cuja compreensão é fundamental. Enquanto muitas políticas na escala federal parecem mover-se na direção antiliberal, ainda que de forma contraditória e em constante conflito com as políticas macroeconômicas ainda de orientação

liberal por fundar-se em seus princípios – metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal –, experimentos regulatórios liberais na cidade vão afirmando o seu contrário, muitas vezes através da associação entre políticas urbanas locais liberais com políticas nacionais com pretensões antiliberais. Ao mesmo tempo, experimentos de políticas urbanas locais claramente neoliberais são difundidas e adotadas, ainda que parcialmente, por escalas supralocais em políticas que se pretendem regulatórias antiliberais. O exemplo é o novo modelo de relação entre o Estado e os interesses dos capitais representado pela Parceria Público-Privada (PPP).

A compreensão dos fundamentos desse paradoxo da cidade exige ir além dos fatos mais imediatos da atual conjuntura. Devemos nos indagar sobre as relações econômicas e políticas entre as forças presentes nas cidades com aquelas que vêm comandando o desenvolvimento das relações capitalistas na América Latina. Tais relações foram sempre biunívocas, especialmente naqueles países que conheceram a expansão do capitalismo industrial. Em outros termos, em muitos países do continente se estabeleceu uma relação orgânica entre o capitalismo industrial e o que poderíamos chamar de “capitalismo urbano”, pela qual pôde se legitimar o padrão liberal de desenvolvimento latino-americano. A cidade foi, portanto, historicamente controlada pelas forças do mercado como fundamento de um bloco de poder que comandou a nossa inserção na expansão do moderno sistema capitalista. Esse fato político-econômico decorre da acomodação das forças dominantes internas aos países latino-americanos à inserção associada às forças liberais-internacionalizantes que surgem e se expandem desde o século XVI, a partir do núcleo do moderno sistema capitalista.

1. A CIDADE LATINO-AMERICANA NO CAPITALISMO HISTÓRICO

O desenvolvimento desigual é interpretado como um processo diferenciado de difusão a partir de um centro que deixa para trás resíduos de eras precedentes ou se encontra com áreas de resistência para o progresso e modernização que o capitalismo promove. Adotamos, aqui, o conceito de capitalismo histórico, como proposto por Wallerstein (2001; 2006), para identificar o arcabouço apresentado a seguir.

O argumento central é o seguinte: o tamanho das nossas metrópoles, suas desigualdades, suas favelas, periferias e sua violência são consequências necessárias da disjunção entre economia, sociedade e território que caracteriza a nossa expansão periférica na economia-mundo capitalista. A imagem que traduz essa ideia é a descrição de F. Braudel (1979) sobre a disjunção, ocorrida à época da formação da economia-mundo, entre os planos e o tempo da vida material e quotidiana da maioria da população, que construía a sua sobrevivência diária praticamente à margem da rede de trocas organizada sob a hegemonia das “altas finanças” que atravessava as regiões da Europa.

O centro, o “coração”, reúne tudo o que há de mais avançado e de mais diversificado. O anel seguinte só tem uma parte dessas vantagens, embora participe delas: é uma zona dos “brilhantes secundários”. A imensa periferia, com seus povoados pouco densos, é, ao contrário, o arcaísmo, o atraso, a exploração fácil por parte dos outros. Essa geografia discriminatória ainda hoje logra e explica a história geral do mundo, se bem que ela, ocasionalmente, também crie por si mesma o logro com a sua convivência (BRAUDEL, 1979).

O ponto de partida para pensar a cidade latino-americana é a leitura histórico-institucional, fundada nas reflexões do grupo de pesquisa Núcleo de Economia Política do Sistema Mundo (NEPSM), que se inspira na interpretação da formação e expansão do capitalismo como economia-mundo e sistema interestatal, formulada por Braudel (1979; 1985), Arrighi (1995) e Wallerstein (1985). A economia-mundo vem se expandindo desde o século XV sob dois movimentos históricos: a construção da ordem interestatal, dando nascimento aos Estados Nacionais Territoriais e, após a Revolução Francesa, aos Estados Nações, à construção da ordem industrial.

Os primeiros correspondem ao surgimento de estruturas de poder centralizadas, diferenciadas e autônomas e com soberania sobre múltiplas regiões adjacentes. Os segundos expressam o momento histórico no qual ocorreu uma fusão cultural e linguística dos povos sob o governo de alguns Estados Territoriais na unidade social que no século XIX veio a ser chamada de Nação. Por ordem industrial, entendemos o fenômeno de internalização nesses territórios da dinâmica de reprodução do capital propiciada pela Revolução Industrial, dando origem àquilo que Marx chamou de modo de produção capitalista, base da existência das economias nacionais.

Esses dois processos históricos se combinam e constroem as

“comunidades imaginadas”, para usar a consagrada expressão cunhada por Benedict Anderson (2008), cujo efeito desvela a existência de duas tensões internas aos países decorrentes da necessidade de homogeneização social convivendo com as tendências de diferenciação e polarização sociais próprias do capitalismo. Necessidade de homogeneização decorrente, de um lado, da constante situação de rivalidades, conflitos e guerras existentes no interior do sistema interestatal e, de outro, das tensões entre capital e trabalho.

Vamos focalizar a nossa reflexão na busca de nexos da urbanização como a expressão da geografia criada pelo capitalismo como economia-mundo impulsionada pelas duas tensões.

Antes, cabe melhor explicarmos a relação entre os conceitos da teoria braudelina e os estudos realizados pelo grupo de pesquisa NEPSM. Na leitura de Ribeiro, V. L. (2012), as duas abordagens convergem ao proporem uma análise dos fenômenos econômicos e geopolíticos atuais a partir de sua inserção no contexto de um sistema mundial, com características e regras próprias, definidas historicamente mediante a atuação de agentes políticos (Estados) e econômicos (grupos empresariais) (p. 17).

No entanto, elas divergem e “interpretam de forma distinta o modo pelo qual o modelo europeu sai vitorioso e expande-se mundialmente” (p. 18). Na visão de Fiori, não existe preponderância do elemento econômico sobre o político; ocorreria justamente o oposto e o conceito de hegemonia consistiria num conceito em permanente disputa. Em complemento a essa visão, ambas as abordagens apresentam diagnósticos distintos quanto à conjuntura atual da economia mundial, principalmente aquilo que se refere à tese da crise da hegemonia dos Estados Unidos. Diferentemente de Wallerstein e Arrighi, sucessores de Braudel, Fiori (2012) acredita que “as crises e guerras vivenciadas pelo sistema capitalista não são necessariamente anúncios do fim ou do colapso (...)” (p. 16), mas estaríamos diante de mais uma fase de expansão do poderio norte-americano e da resposta nacionalista a esse fato, dos demais países do mundo.

O mundo capitalista foi constituído por uma ordem gerada pela aliança entre os donos do poder e os donos do dinheiro. Essa aliança fez nascer um capitalismo globalizado desde seu início e que se desenvolveu tendo como força a dinâmica de um sistema de competição interestatal. Essa dinâmica criou uma geografia mundial baseada na constituição de sucessivos núcleos, semiperiferias e periferias.

A formação do Estado-Nação e a constituição da ordem industrial nos países do centro da economia-mundo desencadearam um duplo movimento histórico, responsável pela Grande Transformação do capitalismo entre os séculos XIX e XX. Este, para K. Polanyi (1980), apresenta dois princípios organizadores da sociedade (liberal), cada um deles determinando os seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas, e utilizando métodos próprios. Um foi o liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulado, e dependia do apoio das classes comerciais, usando principalmente o *laissez-faire* e o livre-comércio como seus métodos. O outro foi o princípio de proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – principalmente as classes trabalhadoras e fundiárias –, que utilizava a legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos.

Ainda de acordo com Polanyi (1980), na formação dos Estados Nacionais dos países da semiperiferia e na periferia da economia-mundo, esses dois princípios atuaram de maneira desigual. Enquanto no coração da economia-mundo esses dois movimentos se traduziram no internacionalismo transformado em nacionalismo-liberal associado ao imperialismo, nos países periféricos o Estado passa a atuar na proteção dos seus mercados nacionais. “Na verdade, o novo nacionalismo foi o corolário do novo internacionalismo” (POLANYI, 1980, p. 198).

Para Fiori (1999; 2001), esses dois princípios enunciados por Polanyi (1980) seriam universais, na medida em que expressam duas contradições essenciais ou materiais do capitalismo: contradição entre capital e trabalho e a entre a globalidade dos seus fluxos econômicos e a territorialidade da gestão política. Fiori identifica a dificuldade de Polanyi de pensar o desenvolvimento desigual e esse duplo movimento, em termos de tempo e formas, “produzindo efeitos igualmente distintos nas várias sociedades nacionais” (POLANYI, 1980, p. 172). O desenvolvimento desses dois movimentos históricos é desigual porque (i) obedece ao desenvolvimento territorial desigual do capitalismo e (ii) é impulsionado pela competição e hierarquização do poder dos Estados nacionais. É exatamente isso que nos interessa sublinhar: apesar de sua universalidade, esses dois princípios atuam de forma completamente diferente fora do núcleo original (norte europeu) do

sistema. Entretanto, para poder introduzir essa dimensão histórico-territorial, é necessário primeiro clarificar, conceitualmente, algumas distinções no raciocínio de Polanyi.

Em primeiro lugar, o princípio da proteção teve dois movimentos: regulação das relações sociais internas de cada país, resultando em uma politização das relações de classe, forçando uma lenta democratização dos sistemas políticos europeus, e resultando no conflito entre o capital e o trabalho. Em segundo lugar, a proteção social também se manifestou sob a forma de uma proteção nacional, através da regulação estatal das relações econômicas externas de cada país, numa política do tipo neomercantilista. Mas esse segundo princípio somente se realizou no núcleo da economia-mundo, envolvendo os países centrais e seus sócios próximos. Esses países impõem uma proteção nacional e, ao mesmo tempo, no plano internacional o livre-cambismo e políticas liberais-internacionalizantes. Fazendo essa diferenciação, Fiori constata que os dois movimentos do desenvolvimento do capitalismo se realizaram de formas distintas no núcleo e na semiperiferia. O princípio internacional-liberalizante foi imposto pelo poder material e cultural da potência econômica dominante.

Nesse ponto, Fiori lembra os ensinamentos de Charles Tilly que, confrontando os processos de formação dos Estados na Europa, América Latina e na Ásia, observa que eles diferem grandemente no que diz respeito tanto à organização interna quanto à posição dentro do sistema universal de estados que “ao estender-se ao mundo não-europeu, o sistema de estados não continuou simplesmente o mesmo; o ingresso de grande número de estados independentes da Ásia, da África e da América Latina transformou o sistema em certos aspectos que podem ser ilustrados por uma comparação com a experiência anterior” (TILLY, 1996, p. 278). Mais adiante, Tilly destaca os aspectos históricos que devem ser observados na análise dos processos de diferenciação histórica na formação dos Estados territoriais no mundo não europeu:

- a influência significativa das distribuições relativas da coerção e do capital nas trajetórias de formação de estado;
- as direções distintivas diferentes de mudança na presença e ausência de aglomerados significativos de cidades;
- os fortes efeitos da guerra e dos preparativos da guerra sobre a criação e alteração da estrutura do estado;

- a intermediação desses efeitos através (a) da estrutura fiscal e (b) das fontes de armas e pessoal militar;
- o controle civil do poder do estado mediante a criação de burocracias centrais, a maior dependência do crédito e da tributação para a obtenção de recursos militares e a negociação com a população em torno desses recursos;
- o prosseguimento da tendência a determinar ‘externamente’, e não ‘internamente’, as formas organizacionais dos estados (TILLY, 1996, p. 278-279).

Tais observações nos permitem entender as razões pelas quais o desenvolvimento do capitalismo no continente latino-americano, desde a sua origem, nem a formação do Estado-Nação gerou a necessidade histórica da constituição de um sistema de proteção nacional e, tampouco, a emergência da ordem capitalista industrial tornou necessária a constituição do sistema ampliado de proteção do trabalho e da terra. Na América Latina, enquanto periferia desse sistema, o surgimento do Estado Nacional independente no início do século XIX resulta das forças internacionalizantes e liberalizantes que comandaram a divisão internacional do trabalho a partir do núcleo do sistema interestatal. Em um primeiro momento, na posição de supridor de bens primários a baixo custo para alimentar a expansão industrial do núcleo da economia-mundo capitalista. Posteriormente, os países do continente latino-americano passaram também à condição de receptores do capital sobreacumulado no núcleo. Para cumprir tais papéis tornou-se necessária a submissão dos países do continente às forças de mercado, tanto nas relações econômicas internacionais quanto nas relações sociais internas às sociedades locais. Além da nossa posição periférica no sistema interestatal, parece-nos importante destacar duas outras particularidades da formação dos Estados Nacionais no continente latino-americano que explicam as condições que presidiram a nossa inserção no duplo movimento proteção-mercantilização concebido por Polanyi. Por um lado, a natureza e as características da urbanização latino-americana que não apenas implicaram no surgimento de um sistema de cidades articulando o território, como também as poucas e difusas cidades criadas não resultaram em uma economia urbana autônoma, portanto de acumulação de capital e de poder político. Nesse quadro urbano, os Estados Nacionais surgidos seguiram mais fortemente a via da coerção e, por via de consequência, sem a

pressão da inclusão ampla no sistema político nacional de expressivas parcelas da população urbana. Por outro, tampouco “os estados nacionais não participam da competição interestatal como tampouco sua competição regional ocupa lugar de destaque na multiplicação das riquezas nacionais” (FIORI, 2000, p. 14). Isto é, o esforço para a realização da guerra e para os preparativos para a guerra também não pressionaram a formação de Estados Nacionais com estruturas inclusivas de organização política. Em outros termos, essas particularidades históricas explicam os fundamentos segundo os quais os países latino-americanos foram incluídos na expansão do sistema capitalista moderno sem a pressão da constituição de um sistema de proteção nacional e social capaz de regular as forças internacionais-liberalizantes na organização e homogeneização de suas sociedades. Estado autoritário e mercado livre presidiram a nossa inserção na expansão do sistema capitalista moderno.

Na segunda metade do século XX, sob o impulso da industrialização ocorrida em muitos países, constituíram-se

regimes de proteção social no continente que se diferenciam do equivalente Estado de Bem-Estar Social surgido nos países europeus, em razão da forte presença de práticas de reciprocidade e solidariedade e da frágil relevância dos mecanismos relacionados às políticas públicas. O trabalho de Filgueira (1988) propõe uma útil tipologia desses regimes, que se diferenciam entre os países em função de condições históricas que presidiram a inserção de cada um no sistema capitalista moderno. Ela compreende as seguintes categorias: universalismo estratificado, sistemas duais e sistemas excludentes.

O universalismo estratificado alude a uma combinação de ampla cobertura de prestações sociais, com fortes diferenciais quanto à variedade dos benefícios, aos limites de acesso (como idade de aposentadoria ou requerimento para financiamentos de habitação) e à qualidade das prestações. A conformação de sistemas desse tipo segue as linhas de modelos dos regimes de bem-estar corporativos da Europa continental. Os países da região que apresentam essas características são tipicamente Argentina, Costa Rica, Chile e Uruguai, mesmo quando o perfil que está assumindo o regime de bem-estar chileno parece estar se inclinando para um modelo mais liberal, tipo o anglo-saxão.

O Brasil e o México são tomados por Filgueira como exemplos de sistemas duais, embora a população residente nas principais áreas urbanas desses países tenha acesso a um sistema de bem-estar próximo

ao que tipificamos anteriormente como universalismo estratificado e o resto da população tenha muito pouca cobertura dos serviços sociais. Nesses casos, a diferença é que, politicamente, o controle e a incorporação dos setores populares têm descansado em uma combinação de formas clientelísticas e patrimonialistas nas zonas de menor desenvolvimento econômico e social e formas de corporativismo vertical nas áreas mais desenvolvidas (FILGUEIRA, 1988).

A categoria regimes excludentes que, com exceção do Panamá, para Filgueira (1988), inclui o restante das sociedades latino-americanas, se caracterizou historicamente pela presença das elites que se apropriaram do aparato estatal e que, apoiadas na exportação de bens primários em economias-chave, utilizam a capacidade fiscal desses estados para extrair rendas, sem prover a contrapartida de bens coletivos, sejam eles na forma de infraestrutura, regulação ou serviços sociais. Os sistemas de proteção social e seguro desse tipo consistem na sua maior parte de políticas elitistas que agregam privilégios adicionais para a população em situação já privilegiada. Profissionais, um número muito reduzido de trabalhadores formais e os funcionários públicos é que são tipicamente favorecidos nesse modelo. A maior parte da população representada no setor informal, a agricultura e a mão de obra secundária se encontra excluída. Consistente com esse panorama, os indicadores sociais nesse tipo de países apresentam sistematicamente os piores igualitarismos assim como os diferenciais mais altos em regiões com distintos graus de desenvolvimento (FILGUEIRA, 1988).

2. A METROPOLIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA COMO SEMIPERIFERIA DO SISTEMA MUNDO

Quais as consequências para o processo de urbanização na América Latina? A formação e desenvolvimento das metrópoles do continente expressam o efeito das forças liberalizantes. No desenvolvimento do capitalismo no continente, desde a sua origem, a formação do Estado-Nação não gerou a necessidade histórica da constituição de um sistema de proteção nacional, tampouco a emergência de uma ordem capitalista industrial tornou necessária a transformação desse sistema ampliado para a proteção do trabalho e da terra. Como periferia do movimento histórico de expansão do capi-

talismo globalizado (denominado pelos autores aqui referidos como a economia-mundo), sempre tivemos posição marginal no sistema de competição interestatal.

Ao mesmo tempo, onde ocorreu um processo de industrialização, a força de trabalho foi constituída pelo intenso movimento migratório interno e externo, portanto, por um intenso movimento de mercantilização do trabalho. A cidade da industrialização com “massa marginal” permitiu que a formação da classe operária fosse vivida como um processo de mobilidade social ascendente, já que era associada à intensa migração dos camponeses empobrecidos do campo, consequência dos efeitos de desarticulação das economias regionais provocada pelas relações de dependência.

A migração foi um fator de “mobilidade social ascendente” para esses trabalhadores, dadas as enormes disparidades de condições de vida entre o mundo rural e o mundo urbano. No caso brasileiro, podemos dizer que, por um lado, nossa industrialização em sua gênese prescindiu de um urbano como força produtiva capaz de fornecer os meios necessários à reprodução coletiva do capital e da força de trabalho, em razão do seu caráter autárquico. Por outro, a indústria nascente produziu, com efeito, o seu “urbano”, através do modelo da “servidão burguesa” (LEITE LOPES, 1982).

Parece-nos importante ainda acrescentar que as características da metropolização têm também como causa as consequências da constituição de um “mercantilismo urbano” como centro do tratamento político das grandes cidades do continente. Esse “mercantilismo urbano” resultou da relação entre o Estado, as forças liberais-internacionalizantes e as forças liberais-nacionais, expressa no que Carlos Lessa e Sulamis Dain (1984) chamaram de “sagrada aliança”. A “sagrada aliança” assegurou a convergência de interesses entre os capitais nacionais dominantes em órbitas não industriais e os capitais internacionalizados, de tal forma que uma coalisão de interesses comandou de maneira liberal e conservadora a inserção dos países da América Latina na expansão e difusão do capitalismo globalizado.

Para tanto, o Estado vem cuidando para que sejam obedecidas duas cláusulas: a divisão das órbitas de acumulação e a distribuição horizontal da mais-valia, de forma que ocorra a equalização de lucratividade dos capitais nas duas órbitas. A cidade e, em especial, a metrópole foi usada nessa “sagrada aliança” como fronteira de

viabilização dos interesses mercantis nacionais na forma de vários circuitos de acumulação sustentados pela produção e apropriação da cidade. Circuitos relacionados com os mercados imobiliários e fundiários, a construção de obras de equipamentos coletivos através da encomenda do Estado, a exploração dos serviços urbanos através de permissões e concessões, chegando até ao comércio ambulante de caráter territorial.

O Estado atuou ativamente na gestão da harmonia da coalisão de interesses desse capitalismo liberal-internacionalizante garantindo suas condições e promovendo a permanente mercantilização da cidade. Ao mesmo tempo, a metrópole dessa política do *laissez-faire* urbano teve como contrapartida a utilização da metrópole como fronteira aberta à massa marginal que expressa o intenso processo de mercantilização da força de trabalho. Esse outro lado da gestão das metrópoles, operada por essas coalisões de interesses, foi, portanto, uma espécie de política perversa de tolerância total com todas as formas de ilegalidade e irregularidade no uso e ocupação do território das metrópoles.

Em conclusão, no núcleo da competição interestatal e aliança entre Estado e os donos do dinheiro desencadeou um momento de proteção nacional e social como forma de regular os conflitos entre a dimensão internacional-liberalizante do capitalismo e a necessidade de fixação nacional do capital para a estabilização da dinâmica de acumulação na fase do desenvolvimento industrial, o que implicou na desmercantilização parcial do trabalho com a criação da legislação trabalhista e do sistema de bem-estar social. Essa tensão também levou à desmercantilização parcial das cidades com o surgimento do urbanismo reformador e planejador nos países europeus, como nos mostraram as pesquisas realizadas por Topalov (1988b; 1989b; 1996) como base da estabilização da ordem industrial e da criação do *salarariat*. Na América Latina, entretanto, essa expansão leva ao seu contrário, ou seja, à intensa mercantilização do trabalho e da cidade, o que se constitui no núcleo explicativo do nosso processo explosivo e precário de urbanização pela ausência de planejamento e em razão da fragilidade do sistema de regulação social, embora tenha se manifestado de maneira diferenciada em razão dos distintos regimes de bem-estar social surgidos no continente com a industrialização.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na fase atual, no continente latino-americano, estaríamos no momento de retomada da força do movimento liberal-internacionalizante na expansão do capitalismo – hipótese que pode parecer contraditória com a retórica nacionalista, estadista e desenvolvimentista das atuais elites governantes e com as políticas sociais anunciadas como constituidoras de uma rede de proteção social. Porém, devemos pensar essa contradição compreendendo o processo de neoliberalização como uma nova rodada de mercantilização da sociedade, na qual a cidade pode exercer papel central na construção do consentimento político e ideológico de uma nova virada neoliberal.

A seguir, apresentamos questões que devem orientar a compreensão do processo de neoliberalização da cidade a partir do enfoque histórico-institucional que orientou a nossa reflexão.

4.1. A remercantilização como desproteção social

A remercantilização significa transformar em mercadoria o que estava sob a proteção social, basicamente o dinheiro, o trabalho e a terra. A utilização da expressão remercantilização decorre do fato de na história recente do capitalismo, em função das lutas sociais entre capital *versus* trabalho, dos movimentos sociais e culturais (ambientalismo, preservacionismo, defesa de patrimônios etc.) e lutas intercapitalistas levarem à transformação do marco regulatório criado pelas próprias necessidades da circulação do capital para além das necessidades mercantis. A neoliberalização expressa a demanda da liberação do mercado dessas instituições protetoras e sua substituição por outras adaptadas às necessidades mercantis.

4.2. A remercantilização como desregulação social

A remercantilização não é o desaparecimento da regulação pública. Ao contrário do senso comum, a sua realização demanda não a eliminação da regulação pública da reprodução do capital, pois não há um espaço estabilizado de reprodução do capital sem que, anexo ao mercado, existam instituições para regular as relações mercantis. Mas, as instituições de regulação devem ser desenhadas e funcionar baseadas e orientadas pela lógica do mercado. A melhor ilustração dessa característica regulatória das novas instituições criadas pela neoliberalização é a substituição da concepção

preservacionista no debate ambiental pela concepção baseada no princípio poluidor-pagador.

4.3. A remercantilização como processo

A remercantilização é um processo que implica em transições e não em ruptura. Por que transições ao invés de transição no singular? Por um lado, porque remercantilização implica não apenas mudanças das relações econômicas, mas mudanças das instâncias institucionais da sociedade (ideológica, cultural, política, jurídica etc.). Também porque implica transição espacial, já que desde a obra de Manuel Castells sabemos que é complexa a relação entre sociedade e espaço, no sentido de que a ordem espacial de uma sociedade não é um puro reflexo das suas relações sociais.

Por outro lado, devemos falar em transições uma vez que a remercantilização é processo de luta de transformação que não evolui de maneira coerente. Por essa razão, a neoliberalização acontece de forma diferenciada, heterogênea e mesmo contraditória entre instâncias, escalas e lugares. Também é um processo que ocorre sob os efeitos da dependência à trajetória, isto é, não apenas depende do ponto de partida (grau de regulação e proteção social alcançados na fase anterior) como também dos processos concretos e de resultados obtidos nos processos de neoliberalização e de resistência (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012). Nesse sentido, contam muito as raízes ideológicas e históricas alcançadas anteriormente. Em sociedades que construíram amplos e enraizados regimes de bem-estar, elas podem criar uma cultura não mercantil e mesmo antimercantil sobre aspectos e esferas da reprodução social, podendo constituir resistência ao processo de remercantilização. Por exemplo, a concepção alcançada em uma sociedade a respeito da proteção da infância como ciclo da vida dos indivíduos a ser protegido por instituições sociais como a família, a escola etc. pode se transformar em valores culturais que resistem à transformação de crianças em trabalhadores, não obstante o empobrecimento das famílias ou a fragilização da escola. Podemos pensar nessa direção certos aspectos da cidade.

A conquista do transporte urbano como direito social a ser assegurado pelo poder público pode dificultar a sua transformação em serviços privados organizados exclusivamente pela lógica mercantil. Podemos pensar, ainda, de maneira um pouco mais genérica nessa direção, o quanto a trajetória de neoliberalização de uma cidade pode

ser diferente de outra pelo fato de a legislação urbana existente em uma delas tenha absorvido ao longo dos tempos ideais de higienismo, de proteção do meio urbano (construído ou natural), de preservação de valores culturais e esses ideais tenham se enraizado na sociedade como referências coletivas, enquanto na outra ou a legislação não se desenhou segundo tais princípios ou eles não se enraizaram socialmente.

É por essa razão que Brenner, Peck e Theodore (2012) afirmam que o atual processo de remercantilização não deve ser entendido como simples repetição do que ocorreu no século XIX. Temos hoje um contexto geopolítico e geoeconômico diferente em termos qualitativos e quantitativos. Além do mais, a neoliberalização toma caminhos influenciados pelos fracassos regulatórios que vão acontecendo. Por exemplo, na etapa inicial a pobreza era concebida como um efeito passageiro do processo de neoliberalização do mercado de trabalho e que a política social deveria se restringir a intervenções pontuais e focalizadas nos grupos mais vulneráveis, além de ser concebida como ação transitória para não interferir negativamente nos mecanismos de virtuosos ajustes via mercado. O fracasso dessa concepção levou a uma importante mudança na concepção liberal no que concerne à política de combate à pobreza. O atual processo de neoliberalização é também distinto do anterior na medida em que surge em um contexto institucional consolidado, diferente do que ocorreu no século XIX.

4.4. A remercantilização no contexto histórico atual

A remercantilização no contexto histórico atual implica a construção do consentimento. Harvey fala na existência de um “mapa móvel” do processo de neoliberalização e das dificuldades em se construir uma visão de conjunto das mudanças. Ao mesmo tempo, para Harvey a neoliberalização é uma “longa marcha”, na qual estratégias baseadas na força (Chile de Pinochet) combinam-se com outras fundadas na construção do consentimento. Mas, o mundo estaria se submetendo ao processo de neoliberalização mais pela segunda via, ou seja, pela difusão e afirmação da concepção neoliberal do mundo cujos pilares seriam, de um lado, a predominância dos valores relacionados ao direito à liberdade do indivíduo, especialmente em relação aos valores fundados no princípio da igualdade. Há uma inversão da hierarquia de valores que fundamentou a construção das instituições sociais de regulação e proteção sociais que constituíram o Estado de

Bem-Estar Social que, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial, expressava outro consentimento da sociedade na qual os indivíduos aceitam abrir mão de parte de sua plena liberdade individual associada ao mercado em favor do engajamento em um sistema de obrigações e responsabilidades que assegurassem a coesão da sociedade.

4.5. A mercantilização em múltiplas dimensões

A neoliberalização não se restringe apenas ao mundo das relações econômicas, mas também implica transformações culturais que constroem o consentimento. Transformações da cultura, em geral, e de campos culturais específicos. Por exemplo, transformações da cultura jurídica. Podemos observar o complicado processo de construção do consentimento necessário para o nascimento do Estado de Bem-Estar Social se acompanharmos a longa marcha das necessárias transformações da cultura jurídica das sociedades europeias no final do século XIX para o surgimento do conceito de direitos sociais. A magistral interpretação de François Edwald (1986) sobre o surgimento do Estado Providência vai nessa direção, pois esse autor mostra de maneira detalhada como essa instituição surge ao longo do processo que culmina na construção de um novo arcabouço jurídico que transforma a noção do direito de uma problemática da responsabilidade para outra de solidariedade.

4.6. A remercantilização como longa marcha

Para Harvey, a longa marcha da neoliberalização que desconstrói esse consentimento, e propõe outro, não se realiza apenas no plano das lutas em torno das ideologias políticas. As lutas se misturam com vários processos de transformação cultural, como, por exemplo, os levantes mundiais iniciados em maio de 1968, onde já havia uma tensão entre os clamores pelas liberdades individuais e os referentes à justiça. Mas, nos anos 1960-1970, havia possibilidade dessas duas demandas se articularem em plataformas comuns em razão da percepção de um único inimigo: os interesses das grandes corporações e a ação do Estado tecnocrático e intervencionista. Essas duas forças dirigiam o mundo de maneira individualmente opressiva e socialmente injusta: exagerado consumismo, degradação ambiental, guerra, imperialismo, necessidades sociais não satisfeitas. A demanda era pela reforma do Estado opressor e das grandes corporações. O neoliberalismo não criou esses clamores, mas soube bem aproveitá-los. Considerando a importância

da estratégia do consentimento na afirmação da visão neoliberal do mundo, ganha muita importância refletir sobre o eventual papel da cidade como laboratório de experimentação das políticas neoliberais. No processo histórico da construção da concepção regulatória e protetora do Estado do Bem-Estar-Social, a cidade, nos primeiros anos do século XX, já tinha servido como laboratório de experimentação que legitimou e difundiu as concepções e representações da questão social que depois, no pós-Segunda Guerra Mundial, vão constituir as bases ideológicas, políticas e cognitivas da proteção social e regulação do mercado. Teve relevante importância na construção e difusão da percepção coletiva das causas da crise higiênica e da crise social decorrente do pauperismo como fato social ao invés de moral. O mesmo sucedeu com a construção da ideia de planejamento como modelo de ação ao invés da ação emergencial.

Capítulo 10

AS METRÓPOLES DO PENSAMENTO URBANO LATINO-AMERICANO: reflexões para uma teoria urbana do processo de metropolização¹

O imperialismo cultural repousa no poder de universalizar os particularismos associados a uma tradição histórica singular, tornando-os conhecíveis como tais (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p. 15).

Introdução

É possível construir um pensamento sociológico autônomo das relações de poder e, por este motivo, mais apropriado para a compreensão de nossa realidade?

Essa pergunta emergiu em alguns países e, pouco a pouco, vem mobilizando a *intelligentsia* dos países periféricos. O livro *Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge In The Social Sciences*, da socióloga australiana Raewyn Connell, ilustra como a sociologia produzida no Norte por três celebrados autores (Bourdieu, Giddens e Coleman) é limitada para a reflexão da realidade do Sul. Raewyn Connell (2007) argumenta que o texto de Coleman ignora a experiência da colonização. Já Giddens produziu uma teoria do tribal e da classe de sociedades divididas, mas nenhuma teoria da colonização. O conceito de *habitus* desenvolvido por Pierre Bourdieu foi fundado, segundo Raewyn, em sociedades que adquiriam elevados graus de homogeneidade cultural e de diferenciação social. Por outro lado, segundo essa autora, a maioria da força de trabalho global envolvida na produção da ciência social encontra-se no Norte, assim como as instituições

¹ Este capítulo foi apresentado no SEMINARIO TALLER INTERNACIONAL, "Teorías Sobre La Ciudad Contemporánea en América Latina", Universidade Autônoma Metropolitana, Unidade Xochimilco, 2011, México/DF, 2011.

com fundos para incentivar a pesquisa nesse campo e com poder para regular a transferência e circulação internacional dos conhecimentos, conceitos e informações produzidas. Connell (2007) exemplifica essa busca por compreensão.

Enquanto isto, no Sul os cientistas sociais continuam a expressar em suas pesquisas a força das orientações teóricas e conceituais dos centros mundiais localizados nas metrópoles do conhecimento. Para Connell (2007), os efeitos dessa hegemonia é que os fluxos de conhecimentos ocorrem esmagadoramente do Norte para o Sul, sustentados por um sentido de universalidade imposto. A socióloga menciona a existência de uma *Global geo-epistemological 'top-heaviness'*.

Pensamos que o enfrentamento dessa hierarquia precisa ser feito com base em um mútuo processo de aprendizagem na escala planetária. Ao mesmo tempo, é necessário que nós, pesquisadores do Sul, busquemos documentar os povos que têm sido deixados de fora das narrativas hegemônicas da história e da modernidade e construir uma pesquisa com a intenção de transformação política. Seria preciso também maior articulação dos pesquisadores do Sul com a finalidade de redesenhar os circuitos hierarquizados através dos quais o conhecimento circula de maneira unilateral na escala planetária.

Outro exemplo dessa inquietação é o seminário organizado em março de 2011 em Cape Town pelo African Center for Cities, no quadro do acordo intergovernamental de colaboração IBAS – Índia, Brasil e África do Sul. A finalidade desse evento foi iniciar uma articulação entre instituições desses países para a construção de uma teoria crítica de produção de conhecimento sobre a urbanização a partir da perspectiva do Sul. Nesse evento, discutiram-se a importância na viabilização dessa intenção, a realização de estudos comparativos como estratégias de contestação e a superação da hegemonia da cultura acadêmica dos países do Norte, tema sobre o qual pretendemos tecer alguns comentários propositivos ao final do presente texto.

A preocupação em construir uma teoria latino-americana em diálogo com as teorias dos países centrais não é nova em nosso continente. Pode ser encontrada no pensamento social latino-americano, nos escritos de Raúl Prebisch, quando formula sua teoria do centro-periferia com objetivo de explicar as assimetrias estruturais engendradas pela lenta difusão do progresso técnico como concepção crítica à teoria corrente dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos. Posteriormente, Celso Furtado desdobrará esse modelo, e,

na década de 1980, essa preocupação já estará presente em vários dos seus livros e artigos orientados para a formulação de uma teoria do subdesenvolvimento e da dependência.

Penso que estamos de volta a esse projeto (ou proposta) intelectual-político com a realização desse seminário, retomando agora o tema da teoria urbana. Minhas contribuições aqui são mais modestas. Objetivamos reconstruir o mapa da produção intelectual sobre o tema da metropolização na América Latina realizada em um período no qual as condições materiais que presidiam a relação econômica e política com os países do Norte do globo permitiram a construção de um pensamento social latino-americano.

Frequentemente nós olhamos nossos países na ótica do *Espelho do Próspero*, sobre o qual nos falou Richard Morse (1988). Por essa razão, muitas vezes pensamos a nossa realidade através de três espécies de sociologia: a sociologia da incompletude, a sociologia da desproporção e/ou a sociologia da hibridez. O fundamento é a existência de um imaginário coletivo presente no campo do pensamento erudito segundo o qual estaríamos com nosso relógio gregoriano em atraso. No Brasil, essa percepção deu nascimento a uma teoria conhecida como das “ideias fora do lugar”. Por um lado, porque desde sua etapa inicial de formação os intelectuais nativos olhavam a sociedade brasileira sob o prisma da cultura europeia produzida sob os impactos culturais da industrialização, urbanização e modernização.

Com base no modelo europeu, que muitos julgaram universal, não conseguiram ver outra coisa na América Latina senão uma sociedade agrária, escravista e/ou tradicional. Por outro lado, as “ideias fora lugar” colocaram os intelectuais brasileiros na situação de tomar a realidade histórica particular dos europeus (posteriormente dos estadunidenses) como algo universal. É por essa razão de se ter aceitado essa universalidade da teoria dos intelectuais do Norte que se continua a utilizar adjetivos que buscam identificar esses particularismos. É assim que temos olhado vários aspectos do desenvolvimento econômico, social, político e cultural dos países latino-americanos: o liberalismo que identifica o Estado forte como ator da realização de seu ideário, os modernistas que vão buscar na tradição a nossa possibilidade de expressão autêntica da modernidade, a classe empresarial que busca manter o Estado burguês como patrimonialista, a industrialização que conserva o feudalismo, o desenvolvimento que conserva o subdesenvolvimento.

Da mesma maneira, os projetos políticos em nossos países são orientados por essa percepção de defasagem histórica.

De fato, temos dificuldades de perceber que fazemos parte de uma “história universal” que nos particulariza. O universal e o particular fazem parte de uma mesma história. Esta dificuldade decorre de uma experiência histórica, especialmente, dos intelectuais que estão inseridos em uma temporalidade própria da produção da cultura como um fato universal e universalizador. Mas, como sugerem Pierre Bourdieu e Lóïc Wacquant (2002), no trecho que abre o presente capítulo, há uma razão imperialista que impõe esse jogo de espelho. Razão imperialista que sempre esteve presente na produção cultural na América Latina e na produção da formação intelectual sobre as cidades, desde os anos 1920, como demonstra os estudos de história do pensamento urbano na América Latina. Em pesquisa realizada nos anos 1980, com efeito, tivemos a oportunidade de identificar os fluxos de ideias, conceitos, teorias e projetos urbanos da Europa e, particularmente da França, para a América Latina nos últimos decênios do século XIX e nos primeiros do XX (RIBEIRO; PECHMAN, 1996).

A circulação internacional naquele momento tinha, contudo, duas características distintas das que hoje podemos presenciar. Havia um jogo duplo de espelho, pois a circulação correspondia, por um lado, à esperança dos produtores da Europa de experimentar no “novo mundo” as ideias e os ideais de modernidade projetada, contra as quais se opunham as estruturas tradicionais existente no “velho mundo”, pelo fato do “novo” continente ser concebido como sociedades em movimento, em construção. Por outro lado, as ideias e os ideais foram recebidos pelas elites intelectuais e profissionais da época em função de necessidades políticas e sociais. As sociedades latino-americanas conheciam os primeiros sinais de transformação com o surgimento da questão social, do movimento operário em alguns países, a urbanização e a aceleração da sua modernização. Essas duas características presentes na circulação cultural, naquele período histórico, conduziram-nos a pensar o processo simultaneamente como exportação/importação e empréstimo/tradução.

Hoje, a circulação se caracteriza por fortes assimetrias entre o Norte e o Sul, o que justifica a ideia de uma razão imperialista dos países que dominam a ordem mundial e que, conseqüentemente, exercem o poder de hegemonia cultural. Como observaram (BOURDIEU; WACQUANT, 2002), esse poder agora se exerce pela capacidade

que têm as universidades dos países centrais de legitimar os temas e maneiras de pensar. Essa legitimidade tem origem nos confrontos de intelectuais nessas sociedades que buscaram justificar seus “universais teóricos”. Conhecimento, contudo, desistoricizados. Nas palavras daqueles dois sociólogos franceses, esse poder de hegemonia cultural se exerce pela construção e difusão de:

...lugares comuns, no sentido aristotélico de noções ou de teses com as quais se argumenta, entretanto sobre as quais não se argumenta, ou, em outras palavras, esses pressupostos da discussão que permanecem indiscutidos devem parte de sua capacidade de convicção a que circula dos colóquios universitários aos livros de êxito, de revistas semiespecializadas aos informes dos especialistas consultores, dos relatórios de comissões às capas de revistas, estão presentes em todas as partes simultaneamente, desde Berlim a Tóquio e desde Milão a México, e contam com o poderoso apoio e refúgio desses lugares supostamente neutros que são os organismos internacionais – como OCDE ou a Comissão Europeia e os centros de estudos e de assessoria em políticas públicas como o Adam Smith Instituto e a Fundação Saint-Simon (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p. 15).

Completando esta análise, podemos ainda acrescentar que a circulação Norte-Sul das ideias e dos ideais tinha como justificativa a adesão encantada dos protagonistas por estarem envolvidos ainda no projeto iluminista de transformação do mundo. Já que, naquele momento, a ação de exportação/importação e de empréstimo/tradução se conectasse com a constituição de poderes de um lado e outro do mundo. Hoje os produtos da produção e circulação mundial da cultura erudita se constituem como mercadorias, o que nos permite pensar na *macdonaldização* das ideias e dos ideais.

Este ponto de partida pode nos oferecer uma direção na empreitada de buscar as bases de uma teoria urbana para a América Latina. Não devemos defender o objetivo de buscar as nossas singularidades históricas e culturais, como já foi no passado. Uma ciência latino-americana nos parece fora de propósito, pois seria negar a própria possibilidade da existência de uma ciência da sociedade.

Seria um empreendimento intelectual semelhante ao historicismo alemão (*Historische Schule der Nationalökonomie*), que, como já sabemos, foi uma escola de pensamento que defendia o estudo da história como

a principal fonte de conhecimento sobre as ações humanas e sobre matérias econômicas. Isso porque a economia seria dependente da cultura e não podendo ser, portanto, tomada como universal no espaço ou no tempo. Essa concepção se expressa pela rejeição da ideia de que teoremas econômicos podem ser universalmente válidos.

Tampouco se trata de apenas pensar nossa realidade como a particularização de algo universal. Essa forma de percepção é muito corrente no debate latino-americano e está fortemente presente como orientação teórica e epistemológica no campo dos estudos urbanos. Nesse caso, o perigo é tomarmos a história do desenvolvimento do capitalismo como universal e orientar nosso olhar para responder às razões pelas quais esse universal não se repete de forma homóloga no continente. A força dessa concepção é grande, pois quando olhamos a formação do capitalismo na América Latina encontramos muitos elementos empíricos e históricos que parecem autorizar e legitimar a percepção de que somos a particularização de um universal.

No campo do pensamento marxista, essa concepção está fundada na distinção, a nosso ver, equivocada entre o modo de produção capitalista e formação social capitalista. Isso nos levou a identificar a formação social capitalista inglesa como modelo teórico. Não é por outro motivo que as questões presentes na nossa agenda intelectual entre os anos 1950 e 1970 se unificavam em torno de uma imaginária cidade latino-americana, utilizando as ideias de Adrián Gorelik (2005). Esse imaginário coletivo, mais ou menos comum, organizava-se em torno das polêmicas das interpretações teóricas sobre as nossas particularidades históricas a partir das posições marxistas em contraposição, em suas várias vertentes, com as teses cepalinas, a teoria da modernização, a teoria da dependência, entre outras.

Esse debate gira em torno da interpretação dos nossos particularismos históricos, sempre tendo o modelo histórico europeu como universal. As relações sociais no campo se caracterizavam (ou não) em um modo feudal de produção? Tivemos (ou não) uma Revolução Burguesa na América-Latina? A estrutura social conformada nas cidades se caracterizou como dual? Tínhamos (ou não) uma marginalidade urbana no sentido empregado por Quijano (1973), massa marginal ou excessivo exército industrial de reserva proposto por Kowarick (1975; 1979)? O sistema urbano nos países latino-americanos expressava uma macrocefalia urbana, conforme defendeu Castells (1973) e Singer (1973)? As lutas nas cidades foram movimentos sociais

ou formas de ação de classe no sentido de Touraine (1976) ou de Moisés y Martinez-Aalier (1977)?

1. PARA UMA TEORIA DA METRÓPOLE: orientações políticas, epistemológicas e teóricas

As possibilidades de sairmos desses impasses e de enfrentarmos o desafio de construir uma teoria urbana da América Latina passa por três atitudes possíveis. A primeira é política, a segunda é epistemológica, e a terceira, teórica.

A política empreenderia uma sociologia crítica da circulação internacional e assimétrica das ideias e dos ideais dos países do Norte para o Sul, com o objetivo de entender os mecanismos, instituições e processos pelos quais, em nosso campo, os problemas de pesquisa, categorias e conceitos são exportados e são absorvidos e impostos como naturalmente universais. Podemos perguntar-nos: a) como a razão imperialista constrói uma agenda de pesquisa, enfoques teóricos e conceituais pelas práticas da violência simbólica que operacionalizam mecanismos seletivos de temas e problemas legítimos e ilegítimos a serem pesquisados nas várias formações intelectual-acadêmicas presentes nos países latino-americanos?; b) como atuam, nesses mecanismos seletivos, os processos de socialização acadêmica em nossos países que ligam nossas universidades, da graduação à pós-graduação, às universidades americanas e europeias?; e também c) como esses mecanismos seletivos atuam através das instituições *think tanks* que, produzindo os “conhecimentos e as informações” demandados pelos gestores das novas políticas urbanas, recompensam e legitimam a transformação do intelectual (no sentido forte dessa categoria francesa surgida no século XIX) na dupla pesquisador-consultor?

Teríamos, talvez, que alocar nossos investimentos acadêmicos na realização de uma sociologia do mercado editorial acadêmico em nossos países e em suas conexões mercadológicas do mercado americano e europeu. Não apenas no que concerne às editoras, mas também às revistas científicas. Deveríamos, ainda, ampliar nossas capacidades de reflexão para além dos campos acadêmicos, universitários e editoriais que podemos claramente identificar como conservadores ou liberais. Isso se estivermos interessados em pensar nos efeitos da lógica imperialista na imposição/absorção dessas ideias e dos ideais supostamente

universalistas. Muitas instituições acadêmicas e editoriais do chamado campo do “pensamento crítico” exercem papel de mecanismo seletivo, transformando uma realidade histórica em fenômeno universal.

Outra dimensão da atitude política é ter como referência um projeto utópico, pois não há teoria que não esteja dialogando, de maneira implícita ou explícita, com outro tipo de sociedade. Assim tem sido a dinâmica da produção científica nas ciências sociais. Tal utopia está presente desde os fundadores desse campo de produção de conhecimento na forma recorrente de polaridades que remetem simultaneamente ao passado e ao futuro. Comunidade/sociedade (Durkeim, Tönnies), Razão Encantada/razão instrumental ou Valor/interesses (Weber) e Capitalismo/socialismo (Marx) são exemplos significativos que transformaram essas formulações teóricas em modos de pensar o mundo historicamente significantes, ao menos no Ocidente. A importância das utopias subjacentes nas teorias expressadas nessas dualidades e autores foi suprimida, posteriormente, como resultado da institucionalização do conhecimento como campo acadêmico. Na luta pela legitimidade nesse campo, tornava imprescindível, como estratégia de legitimação, o uso da linguagem e modos expositivos e retóricos próprios ao poder nesse campo: neutralidade, objetividade e positividade.

Em nosso campo as utopias não apenas são explicitadas particularmente como pontos de partida cognitivos, mas também como proposições de ação. Funcionalismo, racionalismo, modernismo e culturalismo não são apenas referências a modos legítimos de pensar o mundo, o que se expressa nas várias correntes do pensamento urbanístico, mas também modos legítimos de pensar caminhos para transformar a sociedade.

David Harvey teoriza sobre o tema mencionando o papel das utopias na construção do sentido de futuro com o qual podemos pensar o presente “não como um fantástico molde utópico, mas mediante transformações tangíveis das matérias primas que recebemos no estado atual” (HARVEY, 2003, p. 221). Identifica na história dos tipos de pensamento utópico uma orientação para as formas espaciais e outra para os processos sociais. Após fazer um balanço sobre os limites e possibilidades de cada um desse tipo de pensamento utópico, Harvey acredita ser possível pensar o futuro realizando efetivamente as promessas de mudanças da sociedade atual na direção da reprodução da vida ao invés da eterna reprodução das desigualdades e das ameaças. É exatamente isso que propõe o conceito de utopismo dialético.

Outros autores, embora com menos impacto acadêmico, têm investido nessa direção em nossos países latino-americanos. Não são poucos os intelectuais, acadêmicos e militantes que têm construído teorias utópicas a partir de análises da realidade concreta e dos possíveis futuros nela contidos, tais como os que expressam os conceitos de Reforma Urbana e Direito à Cidade.

Nos anos 1960 e 1970, essa concepção utópica já se apresentava no debate latino americano sobre a urbanização. Na famosa coletânea “Imperialismo y Urbanización en America Latina”, organizada por Manuel Castells, por exemplo, Jorge Hardoy e Oscar Moreno republicaram o artigo “Primeros Pasos de la Reforma Urbana En America Latina”, anteriormente difundido na *Revista EURE*, no ano de 1972. Não nos aparece por acaso o fato de esse artigo, mais claramente expressando um pensamento propositivo, aparecer na referida coletânea como o último capítulo de uma obra justificada, em suas primeiras linhas, como tendo objetivo de se colocar em oposição a uma outra utopia, qual seja, o da ideologia da modernização. A obra pretendia submeter à análise crítica do conhecimento científico essa ideologia considerada como conservadora por não considerar o imperialismo como mecanismo reprodutor do subdesenvolvimento.

Considerando a reflexão acima exposta, podemos nos perguntar que utopia deve orientar nossas análises sobre a metropolização da América Latina.

No Brasil, país em que vivo e desenvolvo pesquisas, o pensamento sobre a metrópole se orienta estreitamente pelos ideais da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, institucionalizados na Constituição de 1988 e na Lei Federal de 2001 conhecida como Estatuto da Cidade. Esse marco regulatório contém o princípio utópico segundo o qual a construção e a gestão da cidade deve se orientar por sua função social na provisão do bem-estar da população. A cidade, como meio ambiente construído e como espaço social passou a ser considerada como um Bem Comum Urbano, em contraposição a sua consideração como mercadoria. Desde a Argentina, sob a liderança de José Luis Coraggio, vem-se desenvolvendo, por crescente fundamentação e sofisticação teórica, o conceito utópico-teórico de economia social e funcional capaz de atender aos imperativos de integração societária baseados na reciprocidade e como princípios da produção e distribuição da riqueza, também em contraposição ao mercado. Entre esses dois projetos existem, como sugeriria Max Weber, muitas afinidades

eletivas, mas há importantes diferenças de compreensão sobre a questão urbana nas grandes cidades e, sobretudo, sobre as estratégias de enfrentamento traduzidas em propostas políticas.

Colocar como ponto de partida a utopia, não significa, de forma alguma, secundarizar a tarefa de construção de uma teoria e, em especial, de sua utilização na compreensão dos problemas das metrópoles da América Latina. Trata-se de enfrentar um triplo desafio epistemológico. Em primeiro lugar, o de superar a dualidade singularidade/particularidade e criticar os mecanismos seletivos que tendem a nos impor realidades historicamente delimitadas como universais. Devemos considerar que toda e qualquer proposição de teoria com pretensões universais se diferencia da descrição do mundo social concreto, por ser uma das possibilidades de conhecimento deste mundo, cuja efetivação somente se realiza quando mergulhamos na particularidade deste mundo na busca da sua compreensão enquanto tal.

Vale a pena relembrar as observações de Pierre Bourdieu (1996) ao pronunciar uma conferência no Japão sobre a sua teoria de espaço social, construída a partir da sua análise sobre a particularidade histórica da sociedade francesa. Naquela ocasião, o sociólogo lança ao público uma pergunta sobre qual seria a pertinência da proposição teórica para entender a sociedade japonesa.

Depois de fazer algumas considerações epistemológicas sobre a teoria, Bourdieu expressa da seguinte maneira a sua visão sobre as condições para a produção do conhecimento que busca superar os etnocentrismos presentes no universalismo na imposição de modelos teóricos e os exotismos que ressaltam apenas o valor do particularismo histórico.

De fato, todo o meu empreendimento científico se inspira na convicção de que não podemos capturar a lógica mais profunda do mundo social a não ser submergindo na particularidade de uma realidade empírica, historicamente situada e datada, para construí-la, porém, como 'caso n particular do possível', conforme a expressão de Gaston de Bachelar, isto é, como uma figura em um inverso de configurações possíveis. Concretamente, isso quer dizer que uma análise do espaço social como a que proponho, a partir do caso da França dos anos 70, é a da história comparada, que se interessa pelo presente, ou da antropologia comparativa, que se interessa por uma determinada região cultural, e cujo objetivo é apanhar o invariante, a estrutura, na variante observada.

Estou convencido de que, ainda que tenha toda a aparência de etnocentrismo, a proposta de aplicar a um outro mundo social um modelo construído de acordo com essa lógica é, sem dúvida nenhuma, mais respeitosa em relação às realidades históricas (e das pessoas) e, sobretudo, cientificamente mais fecunda do que o interesse que o curioso pelos exotismos, pelas particularidades aparentes, já que ele atribui prioridade às diferenças pitorescas (penso, por exemplo, no que diz respeito e se escreve, no caso do Japão, sobre a 'cultura do prazer').

O segundo desafio é construir um pensamento científico, mas axiologicamente orientado, como propunha Weber (2001). Ou seja, um conhecimento que expresse um dos pontos de vistas históricos significativamente presentes nas correntes culturais das sociedades latino-americanas, mas que se organize com bases nos princípios da racionalidade. O conhecimento axiomático não significa um conhecimento com juízos de valores, fato que expressaria a construção normativamente argumentada, ou seja, não deduzir fatos de valores e tampouco o seu contrário. O que nos parece interessante em Max Weber (*idem*) é sua observação acerca do esforço de constante autocrítica.

Escolhido um ponto de vista a partir do qual o problema de conhecimento será construído, o estudo deverá seguir cânones “da ciência” tais como conhecemos. Nesse desafio, adquire relevância a primeira orientação mencionada anteriormente, bem como a discussão sobre a construção da utopia como fundamento da teoria urbana para a América Latina.

O terceiro e último desafio seria assumir uma concepção plural na interpretação do fenômeno metropolitano na América Latina como expressão do desenvolvimento geográfico desigual do capitalismo. Aqui será importante considerar as reflexões de David Harvey, publicadas em um texto sobre os desafios teóricos na produção do conhecimento adequado do desenvolvimento geográfico desigual e tendo em vista a dinâmica econômica contemporânea do capitalismo, buscando a articulação de quatro matrizes teóricas trabalhadas de formas separadas e, muitas vezes, antagônicas: histórico-difusionista, construtivismo, ambientalistas e geopolíticas.

Interessam nesse trabalho as duas primeiras matrizes identificadas por Harvey, posto que expressam duas maneiras distintas de interpretação do processo de metropolização na América Latina. Já a

segunda é mais reconhecível no debate que se organiza em torno dos “modelos” fundados no debate polarizado pela concepção *cepalina* e a teoria da dependência.

Com efeito, servimo-nos das palavras de Harvey segundo o qual os argumentos construtivistas focam no “desenvolvimento dos subdesenvolvidos”. As práticas de exploração do capitalismo, apoiadas em atividades políticas, militares e geopolíticas das nações mais poderosas se manifestam na exploração imperialista colonial ou neocolonial de territórios, populações e subculturas. Esse processo está na base do desenvolvimento geográfico desigual. Como resultado, há diferentes padrões de exploração. Desde exploração de populações e de recursos à exploração de terras. A interpretação histórico-difusionista trata, por sua vez, do desenvolvimento político-econômico dos países capitalistas avançados (do Ocidente) como motor do capitalismo que envolve todos outros territórios, culturas e lugares. E ela abrange também os diferentes caminhos adotados no progresso econômico, político, institucional e intelectual.

O desenvolvimento geográfico desigual é interpretado como um processo diferenciado de difusão a partir de um centro que deixa por trás resíduos de eras precedentes ou se encontra com áreas de resistência para o progresso e modernização que o capitalismo promove. Adoto o termo capitalismo histórico proposto por Wallerstein (1985) para identificar a corrente de pensamento que usarei na “seção 4”. Lá então proporemos uma forma de compreensão do processo de metropolização que abre a possibilidade de escapular das armadilhas teóricas (universalidade/particularidade) que nos impelem frequentemente para espaços cognitivo-ideológicos de dominação através de categorias, conceitos objetos e problemas científicos do Norte, pela via da importação teórica. Ao mesmo tempo, penso que essa concepção teórica permitirá construir um caminho de enfrentamento dos efeitos da razão imperialista e sua lógica de imposição de agendas científicas sem os riscos de cairmos na concepção de uma teoria das singularidades locais dos territórios e das populações da periferia do capitalismo, como penso estarem presentes nas proposições defendidas por Raewyn Connell.

Essa questão surgiu no famoso seminário realizado em 1989 em Quito sobre a Investigação Urbana na América Latina, posteriormente publicado em três volumes com uma introdução na forma de balanço das reflexões elaborada por José Luis Coraggio na qual ele registrava.

Se importaron objetos de estudios y sus correspondientes metodologías y conceptos operativos, se importó la definición de los problemas científicos (independientemente) de la peculiaridad de los problemas sociales) y también las jerarquizaciones entre problemas (CORAGGIO, 1989, p. 25).

Estou consciente de que a categoria “capitalismo histórico” não dá integralmente conta da totalidade das nuances teóricas da análise do desenvolvimento do capitalismo dos autores com os quais vou dialogar a fim de aventar uma concepção alternativa à compreensão do processo de metropolização. Creio, contudo, haver forte afinidade eletiva no sentido weberiano do termo. Essa concepção postulada neste texto, como alternativa, parece-me muito fértil e, por isso, poderá amparar quatro orientações teórico-metodológicas que estão presentes em minha experiência à frente do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles. Gostaria de enunciá-los da seguinte maneira:

Como resgatar os processos históricos concretos da metropolização dos nossos países e suas regiões não apenas como contextos explicativos, mas como variável explicativa das modalidades, ritmo, características, consequências, sem, contudo, cair na tentação da prática de um historicismo-individualizante?

Em função dessa preocupação, como empreender estudos comparativos que capturem essas dimensões históricas em modelo de análise coerente e apropriado, em que pesem explicações simultaneamente diacrônica e sincrônica dos processos de metropolização?

Como, com base nessas orientações, definir uma estratégia de pesquisa empírica que, além de “investigar rigorosamente as diferenças específicas”, sejam elas quantitativas ou qualitativas, nos ofereçam conhecimento sistemático dos casos, se nunca sabemos se as conclusões são efetivamente comparáveis e tampouco se podem compor um quadro mais amplo da compreensão dos processos, seu desenrolar etc.?

Por fim, como entender o processo de metropolização na América Latina no quadro de transição histórica do capitalismo que atravessamos desde a segunda metade dos anos 1970, cujas marcas principais são a retomada do pleno poder global das forças econômicas e políticas do capital, de seu fundamento central, das modalidades “primitivas” de reprodução do capital, conceituada por David Harvey

como acumulação por espoliação (HARVEY, 2005)? Essa transição vem sendo descrita através do termo neoliberalismo, com grande ressonância na academia e nas várias esferas da ação política, mas pela sua imprecisão não permite entender que por ele estamos nomeando processos de mercantilização e comercialização de culturas, territórios, natureza, instituições, enfim diversos âmbitos da reprodução da vida que desconstrói sistemas de proteção, mas que se materializa de maneira espaço-temporal desigual, heterogênea, ambígua e até mesmo conflitante em termos de lugares, territórios e escalas. Alguns analistas têm proposto o termo neoliberalização para destacar o caráter histórico-processual dessa nova etapa de mercantilização do capitalismo em razão dos movimentos de resistência amparados nos sistemas de proteção nacional e sociais anteriormente construídos pelo próprio capitalismo. Como pensar essa transição nas metrópoles da América Latina que conheceram o desenvolvimento do capitalismo praticamente organizado pelo mercado, embora possamos identificar diferenças históricas em função do que chamaremos neste trabalho de matrizes socioculturais?

Desde logo, é importante alertar ao leitor deste capítulo para o fato de não encontrar no presente texto uma proposta teórico-metodológica que resolva o conjunto dessas questões. Essa é uma tarefa coletiva para cuja realização este seminário poderá muito contribuir.

Antes de apresentar a concepção que nos interessa neste trabalho, dedicaremos a parte a seguir à apresentação sintetizada de como percebo as várias interpretações do processo de metropolização da América Latina que identificaremos como integrado à categoria construtivista de interpretação do processo de metropolização. Classificamos essa corrente de interpretações como estruturalista-dedutiva.

O que nos interessa não é apresentar um estado da arte das interpretações, mas apenas construir um ponto de vista do qual possamos esclarecer o lugar teórico a partir do qual propomos uma interpretação.

2. METROPOLIZAÇÃO: interpretações estruturalistas-dedutivas

Há um consenso na literatura sobre as particularidades da nossa urbanização quando comparada com o que ocorreu nos países europeus e nos Estados Unidos: a) a velocidade e intensidade da transferência da população do campo para a cidade; b) a constituição

de um processo de metropolização precoce gerando um uma rede urbana desarticulada; c) dissociação entre urbanização e industrialização gerando uma cidade marcada pela informalidade, irregularidade e precariedade em termos das condições habitacionais e urbanas de vida; d) segregação residencial e desigualdades socioespaciais; e) ausência de planejamento.

Essas particularidades foram pensadas como resultantes da dualidade entre forças internas e forças externas nas sociedades latino-americanas, expressa no confronto entre as teorias da urbanização dependente, a do capitalismo periférico e a do fordismo periférico.

2.1. A Metrópole Dependente

Em um artigo produzido recentemente, Pedro Arantes (2009) observou a ascendência de Manuel Castells enquanto intelectual marxista que pensou nos anos 1970 as cidades da América Latina. A urgência política daquela década colocou Castells na condição de principal intérprete marxista da urbanização latino-americana. Devido a sua ascensão no campo dos estudos urbanos, Castells pôde influenciar e direcionar o olhar de outros intérpretes marxistas que tiveram como ponto de encontro no Chile, entre 1970 e 1973, na condição de exilados políticos e simpatizantes do governo socialista de Salvador Allende. Ali se encontra a conexão entre os intérpretes que formulavam hipóteses para urbanização latino-americana. O sociólogo espanhol Manuel Castells ficou responsável pela publicação do livro *Imperialismo e Urbanização na América Latina*, que se transformaria num marco da crítica marxista à interpretação do rápido crescimento urbano latino-americano como resultante da disfunção entre urbanização e modernização. Na busca de resposta alternativa, Castells propõe que a partir do conhecimento profundo e sistemático das particularidades históricas de cada cidade latino-americana, esse fenômeno pode ser interpretado como derivado de um processo de “urbanização dependente”.

A partir dali, Castells e outros intelectuais (como Aníbal Quijano, Fernando Henrique Cardoso) que pertenciam à CEPAL defenderão que uma industrialização com baixa capacidade de absorver os trabalhadores migrantes produz um descompasso entre urbanização e proletarização. Para Arantes (idem), aqueles intelectuais serão responsáveis por uma teoria de classe diferente da marxista convencional. Eles observam uma estratificação social nova: os “marginais”, migrantes que não encontram trabalho no núcleo hegemônico. Tais marginais

representam mais do que lumpen ou exército industrial de reserva. Constituem um verdadeiro polo na estrutura econômica. São instáveis, irregulares e precários. Ocupam posições no setor terciário, em serviços subalternos e informais.

Castells e Quijano se apresentam, naquele momento, como a principal resposta alternativa à teoria de modernização, bem como ao marxismo europeu. Castells fundamenta o conceito de “marginalidade”, que surge atrelado diretamente à nova fase de dominação imperialista e monopolista na América Latina. Em suas discussões, o conflito central não é aquele observado pelos marxistas convencionais (entre o capital e o trabalho), mas entre trabalhadores em ação coletiva e o Estado em sua ideologia planificadora. Olham, portanto, a produção industrial, com suas estratégias de localização e infraestrutura, como capaz de interferir na dinâmica regional.

Paul Singer, economista integrante do grupo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), foi um dos intelectuais de esquerda que permaneceram no Brasil durante o Golpe Militar. Singer, foi fortemente influenciado pela sociologia francesa, mas também indiretamente pelas ideias de Castells. Naquele livro organizado por Castells, encontramos capítulo de Paul Singer no qual busca, através de um exercício metateórico, examinar criticamente as premissas teóricas do conceito de urbanização dependente aplicado na explicação das características e dinâmicas da urbanização na América Latina. Singer (1973) examina ali as contribuições de Manuel Castells e Aníbal Quijano.

Paul Singer percebe que tanto Castells como Quijano defendem a urbanização na América Latina como decorrente da dominação capitalista comercial e imperial. Castells enfocou a urbanização da América Latina articulando-a primeiro com colonialismo, depois com o imperialismo. Ao tomar por base essas correlações, Castells defenderá a urbanização da América Latina como um fenômeno social específico, acreditando possuir “uma marca comum” em todos os países do continente por resultar da mesma fonte de determinação social: a situação colonial cria cidades como para atender às necessidades das potências dominantes.

Já Quijano não realiza análise histórica muito diferente de Castells. Para ele, os focos principais do desenvolvimento urbano durante os primeiros séculos de colonização se concentraram sob a base da prévia existência de sociedades indígenas desenvolvidas.

A urbanização, inclusive no período colonial, foi condicionada pela localização e pela disponibilidade de recursos naturais, pela topografia das diferentes regiões, que condicionou também a rede de comunicação.

Mais tarde, Castells reconhecera que, após a independência política e a inserção da América Latina no mercado capitalista mundial, houve uma forte diversificação da dependência com o surgimento de modalidades como a economia de enclave, a economia agrícola e pecuária para exportação, a economia de *plantation*, dando lugar a uma forma específica de urbanização, isto é, uma urbanização muito débil. Já Quijano defende que o crescimento da produção industrial e o crescimento urbano demográfico marcharam de maneira muito desnivelada. Como se pode notar, Quijano coloca muitas fichas na expansão industrial urbana como canal efetivamente constitutivo de integração da sociedade.

Não obstante em Quijano se observe certa e limitada apologia ao capitalismo nacional, que supõe possuir uma relativa autonomia, eleva demasiadamente a influência e o poder do capital estrangeiro como explicativo da urbanização. Em sua concepção, com efeito, os grupos empresariais monopolistas operam em função das necessidades econômico-sociais da reprodução do capital e, por isso, esquecem-se da população.

Depois da II Guerra Mundial, os Estados na América Latina foram perturbados e, no final, pervertidos pelo restabelecimento de relações de dependência com os países desenvolvidos. Segundo Castells e Quijano, o processo de industrialização nacional reforçou consideravelmente as aglomerações existentes e acelerou o crescimento urbano, provocando fluxo migratório e urbanização excessivos. A modernização dos aparatos produtivos dos países dependentes se deu, portanto, mediante a intervenção de grandes firmas multinacionais cujas decisões eram tomadas em função de uma estratégia mundial e cuja lógica escapava à economia do país. Compreende os efeitos desreguladores no interior de cada sociedade a partir dos interesses das grandes firmas e a longos prazos.

Segundo Singer (1973), Castells e Quijano trataram o capitalismo nacional dos países da América Latina como produtor potencial de uma urbanização equilibrada. Não obstante, a penetração do capital estrangeiro perverteu esse equilíbrio. Se, para ambos, a urbanização não era excessiva, passou a ser. Se antes a população que migrava para

cidade era integrada social e economicamente, passou a cair na marginalidade. Castells e Quijano defendem, confiantemente, o capitalismo como produtor das distorções.

Na análise de Singer, Castells considerou a urbanização na América Latina como acelerada por não conseguir evitar um desnível entre o fraco desenvolvimento das forças produtivas e a rápida concentração espacial da população. Formou-se assim uma rede urbana truncada e desarticulada. Rede essa que não deu conta de hierarquizar as aglomerações de acordo com a divisão técnica das atividades.

Segundo Pedro Arantes (2009), Castells e Quijano se colocaram, muitas vezes, numa posição dualista ou funcionalista. Porque defenderam ortodoxamente que uma industrialização com baixa capacidade de absorver os trabalhadores migrantes acaba sempre por produzir um descompasso entre urbanização e proletarização.

2.2. A Metrópole do Capitalismo Dependente

O que chama atenção é Paul Singer publicar, no próprio livro organizado por Castells, um capítulo que pode ser considerado como uma antítese à tese da urbanização dependente de Castells e Quijano.

Singer (1973) reconhece que o império inglês interveio em muitas lutas travadas na América Latina. Todavia, considera exagerado admitir a tese de Castells e Quijano segundo a qual a determinação das fronteiras políticas da América Latina resultou de diversas situações de dependência capitalista-comercial. Singer parece não negar que as oligarquias rurais, base de tantos estados nacionais da América Latina, resultaram de longo processo de lutas de classe, com auxílio do imperialismo. Muitos momentos decisivos da história dos países latino-americanos foram frutos das lutas de classe, cujo desenlace pesou sobre todas as condições internas. Para ele, contudo, o que importa principalmente é determinar quais foram os fatores decisivos no desenvolvimento da história latino-americana desse período.

No entendimento de Singer, o nível de abstração adotado por Castells não era adequado para se cogitar que a urbanização fora determinada pela dependência. A crítica de Singer é fundamentada no método proposto por Marx (1982) para análise da sociedade moderna segundo o qual toda investigação precisa começar do real, do concreto, das categorias mais simples para as mais abstratas. Ao partir de totalidades como população, nação ou Estado, chega-se a uma visão muito caótica do todo. O concreto, para Marx, precisa ser tratado como

o verdadeiro ponto de partida. Castells acabou, portanto, caindo na armadilha que Marx negava, qual seja, a de começar sempre por uma totalidade mais abstrata como divisão internacional do trabalho. O foco escolhido por Castells parte da consequência e não da causa.

Com base na hierarquia das relações no quadro da sociedade moderna, as relações “campo-cidade” tratadas por Singer são categorias mais simples do que, por exemplo, as categorias “divisão internacional do trabalho” e “trocas internacionais” privilegiadas por Castells.

Para Singer, a urbanização em si na América Latina nada teve de excessiva. Na realidade, foi reflexo do desenvolvimento das forças produtivas:

Es preciso notar que la velocidad del proceso también sufre la influencia del crecimiento de la población, que se aceleró en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, y de los factores de expulsión que actúan en las zonas rurales produciendo flujos de migración urbana (SINGER, *idem*, p. 294).

A acelerada urbanização na América Latina é considerada por Singer como o resultado da ação conjunta de fatores de pressão da população sobre a terra, mas também de expulsão. Singer quer demonstrar que, em um processo de industrialização, uma determinada área pode ser menos atrativa para o capital do que outra. Se isso ocorre, a área menos atrativa perde a concorrência para aquela mais atrativa do ponto de vista racional do capitalismo e sofre consequências sérias. Sua população empobrece relativamente e o nível de vida populacional permanece baixo. As oportunidades econômicas quase inexistem. A consequência disto será a expulsão de migrantes. “Os fatores de expulsão que levam às migrações são de duas ordens: fatores de mudança e fatores de estagnação” (SINGER, 1987, p. 38). O primeiro faz parte do próprio processo de industrialização e decorre da implantação de relações de produção capitalistas. Essas, ao passo que buscam cada vez mais mão de obra qualificada, descartam um quantitativo desqualificado, obrigando-o a buscar novos meios de sobrevivência.

Para Singer (1973, p. 295), “*nada de esto tiene que ver necesariamente con la dependencia*”. A urbanização pode ser um aspecto necessário do desenvolvimento das forças produtivas, cuja intensidade é refletida pelo ritmo de crescimento das cidades. Além disso, a urbanização pode também refletir a incapacidade do sistema para responder positivamente ao desafio representado pelo crescimento da população.

Por isso, a concentração urbana e primazia metropolitana reaparecem na argumentação de Singer como falsos problemas. Sua eventual correção demanda apenas certo perfeccionismo do aparato de planificação territorial, nos limites do sistema. É preciso não assimilar os desníveis que se originam da superconcentração urbana aos que se derivam da concentração de capital. Essas últimas são, para Singer (*idem*), contradições centrais do capitalismo contemporâneo.

A conclusão a que chega Singer é de que a presença do capital estatal no “setor hegemônico” não foi casual na América Latina. Deve-se a uma política posta em prática por numerosos países, os quais tiveram por objetivo não permitir ao capital estrangeiro a condução exclusiva do processo de industrialização. Procurar novas formas de controle sobre o capital estrangeiro foi outra faceta da mesma política, como a formação de empresas mistas com participação de capital privado estrangeiro e nacional, e de capital estatal.

De fato, houve uma luta para controlar o setor hegemônico. Nos países que iniciaram sua industrialização mais recentemente, depois de 1950, a presença do capital estrangeiro foi, conforme sustenta Singer (*idem*), mais ativa desde o início. O mesmo não ocorreu nos países que presenciaram a industrialização há mais tempo, como o Brasil. O desenvolvimento “precoce” do capitalismo monopolista na América Latina deve-se a numerosos fatores. Um deles remete à dependência em termos de inovação tecnológica. Porque quase todas as inovações foram trazidas de países capitalistas adiantados. As firmas multinacionais detiveram elevado poder de competência monopolista, já que o custo de produção de inovação tecnológica é relativamente elevado.

Para a construção desse argumento, Singer recorre à teoria da tendência declinante da taxa de lucro de Karl Marx (*O Capital* III). Para ele, as indústrias não se interessaram pela taxa média de mais-valor, mas por uma taxa média de lucro a qual não é senão uma relação do excedente dividido pela soma do capital constante mais o capital variável. Essa relação forma o que Marx chamou de composição orgânica do capital.

Se os capitalistas estivessem interessados em taxa média de mais-valor não procurariam fazer investimentos em novas tecnologias (máquinas, equipamentos, ou seja, em capital constante). As indústrias sempre procurarão, através da pesquisa, descobrir novas tecnologias e mantê-las em segredo. Até que outras indústrias tenham acesso a essa nova tecnologia, o capital constante da indústria pioneira na

inovação terá sofrido um acréscimo significativo, de modo que poderá dominar a indústria retardatária. Com o aumento na dimensão ótima da unidade do processo de produção, o capital maior derrubará ou dominará o menor.

Essa tendência ilustra um fenômeno intrínseco ao capitalismo, já enunciado por Marx: a centralização. Como os países desenvolvidos estão sempre em condição superior de desenvolver novas tecnologias, os países da América Latina, imersos no sistema capitalista, estarão sempre numa condição de desvantagem e vulnerabilidade.

Embora Singer admita significativas relações causais entre dependência e marginalização, essas relações precisam ser estudadas e analisadas de modo mais adequado em um nível mais concreto. Conforme Singer já salientara, há vários outros fatores que influenciaram no desenvolvimento, na urbanização e na marginalidade em sociedades como as latino-americanas.

2.3. A MetrÓpole do Fordismo Periférico

O economista francês Alain Lipietz (1989) faz uma investigação na história do pensamento econômico a fim de encontrar as características do processo de urbanização que se instalou nas cidades da América Latina durante o período posterior à II Guerra Mundial. Lipietz se dedica a duas evoluções divergentes, mas que tiveram “combustível” para ação semelhante: França e Itália na Europa, por um lado, e o Terceiro Mundo, por outro.

Entre os anos 1945 e 1955, segundo Lipietz (1989), a França e a Itália eram países quase subdesenvolvidos. Receberam um fluxo maciço de créditos e de doações dos EUA para se equiparem. As classes dirigentes foram enviadas ao EUA, onde receberam curso para administrar um novo modelo de desenvolvimento capitalista: o fordismo. Vinte anos após, as estruturas sociais e geográficas desses dois países foram completamente transformadas. Planejadores regionais prognosticavam uma explosão da metrÓpole parisiense e de algumas outras grandes cidades que absorviam o êxodo rural. Todavia, essas hipóteses não se confirmaram. Na Itália, da mesma forma, não ocorreu uma urbanização excessiva. Ao contrário, o fenômeno reverteu-se nos anos 1960, em benefício de uma urbanização difusa.

Nos anos 1960, alguns países do Terceiro Mundo também receberam, como França e Itália outrora, transferência de créditos e de

tecnologia proveniente do fordismo central. A Itália, por exemplo, se “beneficiou” de uma forma de industrialização nacionalista durante os 20 anos de fascismo mussoliano. Na América Latina, nada impedia que o getulismo brasileiro e o peronismo argentino de seguirem o mesmo caminho. Todavia, a mesma fórmula que era veneno para o desenvolvimentismo latino-americano, mostrou-se como remédio para o desenvolvimento na Itália. Todavia, no Terceiro Mundo o processo de industrialização foi acompanhado por uma agricultura que não criava tanto emprego como os setores industriais e terciários daqueles países europeus.

O modelo fordista francês, como todo fordismo central, realizou uma redistribuição dos ganhos de produtividade entre todas as classes sociais, rurais e urbanas. Ao passo que no caso de um país tão grande como o Brasil, seu imenso mercado oferece margem de manobra para desenvolver um regime verdadeiramente “autocentrado”.

Lipietz chama a atenção para um ponto dessa “margem de manobra” que o Terceiro Mundo oferece. Quando um país conta com 120 milhões de pessoas, basta que 20% dessa população (24 milhões de pessoas) apropriem-se de dois terços da riqueza para que se constitua um mercado. Essa porcentagem de pessoas com condição de consumir os bens de consumo duráveis e mesmo de luxo será equivalente ao de um país médio da Europa Ocidental. Segundo a lógica do sistema, comparativamente há uma equivalência no número de consumidores de um grande país e de um pequeno país europeu.

Logo, a metropolização explosiva não é senão a marca espacial de uma polarização social explosiva. Essa industrialização acompanhada de explosão urbana é conceituada como “fordismo periférico”. Nas duas evoluções, as mesmas causas não tiveram os mesmos efeitos. Isso conduz Lipietz a levantar a hipótese de que isso aconteceu porque as causas não eram exatamente semelhantes, nem eram idênticas às condições da acumulação.

Para o economista, na América Latina houve duas tentativas de programar uma política de substituição de importações. Na primeira, aproveitando-se da grande crise dos anos 1930, os regimes populistas da América Latina inauguraram a “estratégia de substituição de importações”. Esperavam aplicar essa tática para estimular a produção de bens duráveis e de capital. Não obstante, essa primeira tentativa não obteve êxito.

Já nos anos 1960, esses países reaplicaram a política, mas sem

muito êxito, já que o modelo fordista não se completou totalmente. Naquele período, o fordismo, como uma estratégia, passou por grandes dificuldades e mostrou-se incapaz de inseri-los no “círculo virtuoso” do fordismo central. Há três razões para isso, na opinião do autor.

A primeira se refere ao processo de trabalho. Aqueles que implementaram essa política desconsideraram a necessidade *a priori* de relações sociais de trabalho compatíveis com o novo modelo de produção social. Os países da América Latina não possuíam uma classe operária experimentada e qualificada ou mesmo pessoal de apoio necessário para aplicar os modos de produção fordistas. Além disso, a incorporação de novas tecnologias através da importação de máquinas não saldava a defasagem tecnológica, pois tecnologia não é um recurso transferível.

A segunda razão se refere aos mercados. A regulação “monopolista” ficou reduzida à administração marginal de lucro e da moeda de crédito. Foram raros os casos de ampliação significativa do poder de compra do operário e do camponês. Os mercados permaneceram limitados às classes médias e superiores. Por fim, as trocas externas que o autor julga como a terceira razão.

Para ele, o aumento muito rápido do volume de investimentos e, portanto, das importações não foi compensado pelo crescimento das exportações de matérias-primas. A política de substituição de importações defrontou-se com a barreira do deficit do comércio exterior e do endividamento, acompanhado por uma inflação interna, tal como ocorreu no caso do Chile. Essas condições fomentaram uma “dependência” real.

O autor lembra que mesmo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a revolução fordiana não foi feita em um só dia. Na concepção de Lipietz, durante o processo de difusão-integração internacional das relações capitalistas nos anos 1960, faltou à América Latina a existência de regimes políticos, cujas classes dirigentes dispunham de uma mão de obra “livre” e que optavam por apostar nesse jogo; nenhuma das condições foi encontrada na América Latina.

Antes de qualquer coisa, Lipietz quer entender por que razão as metrópoles “explodiram” nos países do “fordismo periférico” dos anos 1970 e não ocorreu o mesmo na Europa do pós-guerra. A razão desse descompasso é atribuída tanto aos limites específicos às condições políticas, sociais e econômicas dos países latino-americanos quanto aos

limites intrínsecos ao modelo fordista. Lipietz chega ao mesmo denominador comum de Paul Singer quando nota que os campos na América Latina expulsaram a população, algo que não ocorreu na França e na Itália, pois seus campos conseguiram retê-la de maneira mais eficaz. O fordismo não teve êxito nos países do Terceiro Mundo que já passavam por uma fase de explosão demográfica e só conseguiu, portanto, adequar-se às metrópoles centrais e em condições históricas específicas.

2.4. A Metrópole das Transições

Nos anos 1980, Alejandro Portes (1989) desenvolveu um estudo sobre a América Latina onde procurou comparar tendências com o que foi produzido pela literatura anterior sobre a evolução da urbanização latino-americana. A América Latina, em sua concepção, experimentara um rápido processo de urbanização distorcido em decorrência do subdesenvolvimento.

Para sua experiência comparativa, Alejandro Portes selecionou três países da América Latina. Uruguai e Chile porque foram países cujo processo de industrialização e de urbanização ocorreu cedo. Neles, o surgimento do proletariado urbano foi acompanhado pelo sistema de bem-estar social e legislação trabalhista. O crescimento desses países se concentrou, segundo o sociólogo, nas cidades capitais, gerando por isso altos níveis de primazia urbana. O terceiro país escolhido foi a Colômbia para o qual teve padrão de desenvolvimento industrial, urbanização e regulação de mercado trabalhista próprios. Era o único caso na América Latina que, segundo Portes, com ausência acentuada de primazia urbana.

Alejandro Portes (1989) chama a atenção para o que ele considera um processo de mudança que ocorreu nas cidades latino-americanas nos anos 1970: desaceleração da primazia urbana. Para Portes, houve um crescimento rápido das cidades secundárias; as mudanças se manifestaram em países com níveis distintos de desenvolvimento e em países com diferentes sistemas políticos. O mais curioso nessa observação de Portes é que ela vai fortemente de encontro com as observações dos intelectuais marxistas que se concentraram na Cepal nos anos 1970.

Conforme procuramos demonstrar acima, Castells (1973), Quijano (1973) e Singer (1973; 1987) – embora este último discorde daqueles dois no que tange às causas da urbanização na América Latina – todos defendem um processo de urbanização concentrado nas principais cidades latino-americanas.

A análise de Portes, sem dúvida, trilha um caminho oposto ao escolhido pelos intérpretes marxistas da urbanização latino-americana que se reuniram nos primeiros anos da década de 1970 no Chile. Encontravam-se ali também Fernando Henrique Cardoso, Cândido Prociópio de Camargo e Lúcio Kowarick. Há um capítulo (publicado no mencionado livro coordenado por Manuel Castells e publicado em 1973) desses três sociólogos, no qual procuram tecer explicações para o processo de urbanização, para a estrutura urbana, como também para o fenômeno da migração e produção de uma marginalidade na cidade de São Paulo.

O trio de sociólogos paulistas corroborava a teoria explicativa proposta por Castells, qual seja, da “urbanização dependente”. Com essa concepção em mente, Cardoso, Camargo e Kowarick (1973) argumentam que a cidade de São Paulo aceitou a deflagração do desenvolvimento, sem, contudo, contar com um mínimo de infraestrutura urbana. Sustentam que o Poder Público em São Paulo não se posicionara em direção ao desenvolvimento urbano da metrópole. Essa carência de ação pública era, sobretudo, visível no uso do solo. A metropolização foi orientada pelo setor privado da economia que organizou parcialmente o desenvolvimento urbano segundo seus interesses. Os grupos ligados à especulação imobiliária lotearam a cidade de acordo com critérios próprios, sem intervenção da prefeitura.

Para se ter uma ideia, durante o período desenvolvimentista dos anos 1940, quando houve, segundo os três sociólogos, a intensa ocupação urbana, as prefeituras dos municípios que compunham a então metrópole paulista prescindiam de instrumentos eficazes para orientar o processo de ocupação do solo. Somente no ano 1965 é que se aprovou uma lei para regulamentação do solo na zona considerada rural da cidade de São Paulo.

Nesse cenário, o fenômeno migração não se mostra aos sociólogos como positivo. Para eles, esse fenômeno impôs uma mudança do padrão de sociabilidade entre os indivíduos que viviam naquela cidade. Como a cidade não oferece acesso a bens e valores culturais, os recém-chegados e as faixas de população de baixa renda irão experimentar uma cultura da pobreza, estilo de vida que decorre de níveis econômicos precários e de padrões sociais deficientes para enfrentar os desafios que a cidade grande impõe. Assim, marginalidade e pobreza ocorrem paralelamente ao dinamismo industrial e configuram uma situação de dependência do modelo de industrialização que se implantou em São Paulo.

Como o desenvolvimento não precedeu a industrialização, a cidade passou a ter dificuldade de pensar no seu habitante apenas como trabalhador. A dependência gera a marginalidade e intensifica a pobreza, impedindo, portanto, que os indivíduos consigam incorporar e usufruir dos aspectos modernos da vida metropolitana: aprender, viver ludicamente e se realizar enquanto ser social.

Alejandro Portes questiona que as mudanças que se manifestaram na América Latina possam ser atribuídas a fatores idiossincráticos, contradiz as teses dos *cepalinos* acerca da urbanização, defendendo uma desaceleração da primazia urbana. Para ele, a explosão urbana não pode ser explicada através da demografia. Os efeitos da mudança nos padrões de fertilidade ocorrem paralelamente a outros fenômenos. Essa mudança, sustenta Portes (1989), não teve o poder de influenciar a migração e a primazia urbana, pois esta última pôde se expandir, mesmo na ausência de crescimento demográfico.

Depois de mais de uma década, no livro *Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Portes e Roberts (2005) trazem um estudo comparativo sobre o caráter e a evolução das cidades latino-americanas durante as últimas décadas do século XX e início do século XXI. Analisam período que coincide com o fim do modelo de industrialização por substituição de importações. E o novo modelo de abertura de mercados, inspirado na economia ortodoxa.

Nesse novo estudo comparativo são tomados por base seis países (Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai) que juntos somam mais de 80% da população de toda América Latina. Analisam informação do Censo e questões representativas existentes. Baseiam-se em acordos colaborativos com equipes de pesquisadores nos seis países que conduziram investigação intensa de temas baseados numa estrutura metodológica comum, como “sistema e primazia urbana”, “desemprego urbano e emprego informal”, “pobreza e desigualdade”, “delinquência, vitimização e insegurança urbana”.

A partir desse estudo comparativo, Portes e Roberts observam que, em meados do século XX, políticas de Industrialização por Substituição de Importação (ISI) impactaram diretamente as características das cidades latino-americanas. As cidades experimentaram um rápido processo de urbanização, centrado em uma ou duas cidades do país, migração interna massiva, surgimento de moderna classe trabalhadora industrial e classe média em serviços governamentais e indústrias privadas, crescimento de classe trabalhadora “informal”, autoem-

pregadas em múltiplas atividades industriais e serviços fora do setor moderno, aumento da população que representou uma pressão sobre o mercado de terras e residências. Esse quadro fez proliferar bairros e assentamentos irregulares na periferia das cidades. Ao passo que as elites e classe média também abandonaram o centro para se realocarem em áreas que foram, anteriormente, ocupadas por pobres.

Essa movimentação de classes pobres e ricas pelo espaço urbano acentuou a polarização espacial, ao mesmo tempo em que os bairros de elite e setores médios tornaram-se mais heterogêneos devido a sua proximidade com assentamentos de baixa renda.

O crescimento econômico sustentado durante o período de ISI fomentou aumento de mobilidade para o migrante pobre. Também foi sob a vigência do ISI que os movimentos sociais populares impulsionaram os processos de mobilidade ascendente através das lutas por melhores condições de emprego.

Por todos esses aspectos, a sociedade urbana durante o período de ISI pode ser considerada como fundamentalmente organizada. Nos seis países, os resultados mostraram tendências manifestas de crescimento contínuo da população urbana, redução do tamanho relativo das cidades principais ou, no caso do Brasil, das cidades dominantes (Rio de Janeiro e São Paulo). O crescimento das cidades principais diminuiu e seu relativo domínio sobre o sistema urbano nacional também declinou.

Os autores concluem que, ao fim do modelo ISI e à chegada do neoliberal, houve um efeito significativo na reorganização do sistema. Essa reorganização se apoiou no processo de transformação dos sistemas urbanos daqueles países associado ao surgimento do novo modelo macroeconômico. Nos países onde o novo modelo não foi ou foi levemente aplicado, os níveis de primazia urbana permaneceram inalterados. Já em países onde o modelo gerou novas inversões concentradas em torno das cidades principais, cresceram os níveis de primazia e novas megacidades começaram a surgir.

2.5. As Metrôpoles do Capitalismo Histórico: mercado e estado

Não é satisfatório explicar a metropolização latino-americana através de nenhuma dessas linhas de pesquisa separadamente. As matrizes dos processos latino-americanos não podem ser reduzidas a um ou outro modelo que generaliza os fenômenos urbanos a partir da

experiência histórica dos países desenvolvidos. O desafio que precisamos enfrentar é articular as particularidades empíricas das metrópoles latino-americanas, levando-se em conta a história de cada país, às condições da economia mundial.

Pensamos que o tamanho das nossas metrópoles, suas desigualdades, suas favelas e periferias, sua violência é corolário da disjunção entre economia, sociedade e território que caracteriza a nossa expansão periférica na economia-mundo capitalista. A imagem que traduz essa ideia é a descrição que fez Braudel sobre a disjunção ocorrida à época da formação da economia-mundo entre os planos e o tempo da vida material e quotidiana da maioria da população que construía a sua sobrevivência diária praticamente à margem da rede de trocas organizada sob a hegemonia das “altas finanças” que atravessava as regiões da Europa.

Propomos pensar a metropolização na América Latina através da ótica dos conceitos de economia-mundo capitalista e sistema interestatal (ARRIGHI, 1995; BRAUDEL, 1979; 1985). A economia-mundo vem se expandindo desde o século XV sob dois movimentos históricos: a construção da ordem interestatal, dando nascimento aos Estados Territoriais e depois aos Estados Nacionais e à construção da ordem industrial. Vamos focalizar a nossa reflexão na busca de nexos da metropolização como a expressão da geografia criada pelo capitalismo nessa parte da economia-mundo.

O mundo capitalista foi constituído por uma ordem gerada pela aliança entre o poder político e os donos do dinheiro. Essa aliança fez surgir um capitalismo globalizado desde seu nascimento e que se desenvolveu tendo como força a dinâmica de um sistema de competição interestatal. Essa dinâmica criou uma geografia mundial baseada na constituição de sucessivos núcleos, semiperiferias e periferias.

A formação do Estado-Nação e a constituição da ordem industrial nos países do centro da economia-mundo desencadearam um duplo movimento histórico, responsável pela Grande Transformação do capitalismo entre os séculos XIX e XX. Esse movimento histórico para Karl Polanyi apresenta dois princípios organizadores da sociedade (liberal), cada um deles determinando os seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios. Um foi o liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulado, dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *laissez-faire* e o livre-

comércio como seus métodos. O outro foi o princípio de proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da própria organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – principalmente as classes trabalhadoras e fundiárias – que utilizava a legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (POLANIY, 1980).

No coração da economia-mundo capitalista esses dois movimentos se traduziram no internacionalismo transformado em nacionalismo-liberal associado ao imperialismo. O Estado passa a atuar na proteção dos seus mercados nacionais. Como disse Polanyi: “Na verdade, o novo nacionalismo foi o corolário do novo internacionalismo” (1980, p. 198). Na formação dos Estados Nacionais dos países da semiperiferia e na periferia, esses dois princípios atuaram de maneira desigual.

Para Fiori (1999; 2001), esses dois princípios enunciados por Polanyi seriam universais na medida em que expressam duas contradições essenciais ou materiais do capitalismo: contradição entre capital e trabalho e a entre globalidade dos seus fluxos econômicos e a territorialidade da gestão política. Fiori identifica a dificuldade de Polanyi de tratar o desenvolvimento desigual desse duplo movimento em termos de tempo e formas, “produzindo efeitos igualmente distintos nas várias sociedades nacionais (*Idem*, p. 172). Ele é desigual porque obedece ao (i) desenvolvimento territorial desigual do capitalismo e (ii) é impulsionado pela competição e hierarquização do poder dos Estados nacionais. É exatamente isso que nos interessa sublinhar: apesar de sua universalidade, esses dois princípios atuam de forma completamente diferente fora do núcleo original (norte-europeu) do sistema. Entretanto, para poder introduzir essa dimensão histórico-territorial é necessário primeiro clarificar, conceitualmente, algumas distinções no raciocínio de Polanyi.

Em primeiro lugar, o princípio da autoproteção promoveu a autorregulação das relações sociais internas de cada país, resultando em uma politização das relações de classe, forçando uma lenta democratização dos sistemas políticos europeus. Em segundo lugar, a proteção social também se manifestou sob a forma de uma autoproteção nacional através da regulação estatal das relações econômicas externas de cada país, uma política do tipo neomercantilista. Mas esse segundo princípio somente se realizou plenamente no núcleo da economia. Esses países impõem uma proteção nacional e, ao mesmo

tempo, no plano internacional o livre-cambismo e políticas liberal-internacionalizantes. Fazendo esta diferenciação, Fiori constata que os dois movimentos do desenvolvimento do capitalismo se realizaram de formas distintas no núcleo e na semiperiferia. O princípio internacional-liberalizante foi imposto pelo poder material e cultural da potência econômica dominante.

Como periferia dessa economia-mundo, a América Latina teve como particularidade histórica o fato de ter um Estado territorial independente desde o século XIX, mas tal fato não desencadeou o movimento de autoproteção na sua dupla dimensão: a nacional e a social. Frente ao sistema interestatal conformado globalmente, os Estados na América Latina não se colocaram em confrontação com o movimento liberal-“expansionalizante”. Tampouco ocorreu no continente um expansionismo regional. Esse fato ocorreu em outras periferias constituídas pela economia-mundo e pelo sistema interestatal. Por exemplo, no Sudeste Asiático com a conformação do Estado japonês. O fato é que no continente latino-americano “os estados nacionais não participam da competição interestatal como tampouco sua competição regional ocupa lugar de destaque na multiplicação das riquezas nacionais” (FIORI, 1999, p. 175).

Nesse ponto, Fiori lembra os ensinamentos de Charles Tilly que confrontando os processos de formação dos Estados na Europa, América Latina e na Ásia, observa que eles “diferem grandemente no que diz respeito tanto à organização interna quanto à posição dentro do sistema universal de estado [...] e] ao estender-se ao mundo não europeu, o sistema de estados não continuou simplesmente o mesmo (TILLY, 1996, p. 278).

Quais as consequências para o processo de metropolização na América Latina?

A formação e evolução das nossas metrópoles expressam o efeito das forças liberalizantes. No desenvolvimento do capitalismo no continente, desde a sua origem, a formação do Estado Nacional não gerou a necessidade histórica da constituição de um sistema de proteção nacional, tampouco a emergência de uma ordem capitalista industrial tornou necessária a transformação desse sistema ampliado para a proteção do trabalho e da terra. Como periferia do movimento histórico de expansão do capitalismo globalizado (denominado pelos autores aqui referidos como a economia-mundo), sempre tivemos posição marginal no sistema de competição interestatal.

Ao mesmo tempo, onde ocorreu um processo de industrialização, a força de trabalho foi constituída pelo intenso movimento migratório interno e externo, portanto, por um intenso movimento de mercantilização do trabalho. A cidade da industrialização com “massa marginal” permitiu que a formação da classe operária fosse vivida como um processo de mobilidade social ascendente já que era associada à intensa migração dos camponeses empobrecidos do campo, consequência dos efeitos de desarticulação das economias regionais provocada pelas relações de dependência.

A migração foi um fator de “mobilidade social ascendente” para esses trabalhadores, dadas as enormes disparidades de condições de vida. A formação de um extenso exército industrial de reserva na cidade. No caso brasileiro, podemos dizer que, por um lado, nossa industrialização em sua gênese prescindiu de um urbano como força produtiva capaz de fornecer os meios necessários à reprodução coletiva do capital e da força de trabalho, em razão do seu caráter autárquico. Por outro, a indústria nascente produziu, com efeito, o seu “urbano”, através do modelo da “servidão burguesa” (LEITE LOPES, 1982).

Parece-nos importante ainda acrescentar à metropolização no Brasil, e creio que podemos generalizar para a América Latina, a constituição de um “mercantilismo urbano” resultante da relação entre o Estado, as forças liberal-internacionalizantes e as forças liberais-nacionais, expressa no que Carlos Lessa e Sulamis Dain chamaram de “sagrada aliança” (LESSA; DAIN, 1984). A “sagrada aliança” assegurou a convergência de interesses entre os capitais nacionais dominantes em órbitas não industriais e os capitais internacionalizados, de tal forma de uma coalisão de interesses que comandou de maneira liberal e conservadora a inserção dos países da América Latina na expansão e difusão do capitalismo globalizado.

Para tanto, o Estado vem cuidando para que sejam obedecidas duas cláusulas: a divisão das órbitas de acumulação e a distribuição horizontal da mais-valia, de forma que ocorra a equalização de lucratividade dos capitais nas duas órbitas. A cidade e, em especial, a metrópole foi usada nessa “sagrada aliança” como fronteira de viabilização dos interesses mercantis nacionais na forma de vários circuitos de acumulação sustentados pela produção e apropriação da cidade. Circuitos relacionados com os mercados imobiliários e fundiários, a construção de obras de equipamentos coletivos através da encomenda do Estado,

a exploração dos serviços urbanos através de permissões e concessões, chegando até ao comércio ambulante de carácter territorial.

O Estado atuou ativamente na gestão da harmonia da coalisão de interesses desse capitalismo liberal-internacionalizante garantindo suas condições e promovendo a permanente mercantilização da cidade. Ao mesmo tempo, a metrópole dessa política do *laissez-faire* urbano teve como contrapartida a utilização da metrópole como fronteira aberta à massa marginal que expressa o intenso processo de mercantilização da força de trabalho. Esse outro lado da gestão das metrópoles operada por essas coalisões de interesses foi, portanto, uma espécie de política perversa de tolerância total com todas as formas de ilegalidade e irregularidade no uso e ocupação do território das metrópoles.

Em conclusão, enquanto no núcleo a competição interestatal e aliança entre Estado e os donos do dinheiro desencadeou um momento de regulação nacional e social como forma de regular o conflitos entre globalização e fixação territorial do capital e entre capital e trabalho, no qual a cidade e o trabalho foram parcialmente desmercantilizados para assegurar a expansão do capital, na América Latina essa expansão leva ao seu contrário, ou seja, a intensa mercantilização do trabalho e da cidade, o que se constitui no núcleo explicativo do nosso processo de metropolização. Mas, essa dinâmica ocorreu de maneira diferenciada em termos de intensidade nos países do continente, em função dos seus processos de constituição dos Estados-Nacionais e da ordem industrial.

Capítulo 11

AS METRÓPOLES NA TRANSIÇÃO URBANA LATINO-AMERICANA: esperanças e desafios¹

Introdução

A América Latina é uma das regiões mais urbanizadas do mundo. Atualmente, mais de 80% da população vive nas cidades. Essa proporção elevada é semelhante nos países mais desenvolvidos. Em meados do século XXI, 91,4% da população dos países da América Latina viverá nas cidades, seguida pela Europa (90,7%) e pela América do Norte (90,2%). O número de cidades aumentou seis vezes nos últimos 50 anos. Hoje, metade da população urbana vive em cidades com população acima de 500 mil habitantes e 14% delas em megacidades. Mais de 222 milhões de vidas em cidades e 65 milhões nas megacidades. Por outro lado, vem surgindo novas configurações urbanas resultantes de conturbações relacionadas com os processos de implosão/explosão previstos por Henry Lefebvre como o limiar da emergência da sociedade urbana. Como exemplo, vale a pena mencionar a constituição ainda em curso da megalópole brasileira (em torno do eixo São Paulo-Campinas-Belo Horizonte e Rio de Janeiro) com mais de 45 milhões de habitantes, a megalópole mexicana (na região da Cidade do México) com mais de 34 milhões de habitantes e, finalmente, a megalópole argentina (nos arredores de Buenos Aires) com cerca de 12,5 milhões de habitantes.

De acordo com o recente relatório da ONU/Habitat, “State of Latin American and Caribbean cities”, o futuro das sociedades no continente estará estreitamente dependente do que vai acontecer nas cidades nos próximos 30 anos. Por um lado, devido ao fato de que a sociedade urbana surgiu por meio de cidades ainda fortemente

¹ Este capítulo tem como base a palestra “Urban Transition: hopes and challenges Brazilian and other Latin American References”, proferida no evento URBAN FUTURES - SQUARING CIRCLES: Europe, China and the World in 2050 International Conference, 10-11 outubro de 2014, Lisboa, Portugal.

caracterizadas pela informalidade e pela falta de boas condições de moradia, *deficit* de serviços urbanos básicos, degradação ambiental, desigualdade social e segregação urbana. Tais características podem ser consideradas como legados do crescimento explosivo evidenciado durante o período 1950-1980, além de um modelo de desenvolvimento industrial baseado na concentração de renda, riqueza e poder.

No entanto, nos últimos 30 anos os países latino-americanos passaram por um momento de inflexão muito importante que abre perspectivas esperançosas sobre o futuro de suas cidades. Tem-se evidenciado uma nova transição urbana derivada da aceleração das transformações demográficas e da retomada do crescimento econômico em relação à distribuição de renda por um processo de consolidação democrática.

1. NOVA TRANSIÇÃO URBANA: oportunidades e desafios

O referido relatório aponta notáveis tendências de inflexão nos processos de urbanização que criam perspectivas para um futuro melhor nas cidades, bem como perspectivas que podem contribuir para a construção de melhores sociedades. A efetivação de tais tendências vai depender da capacidade política e institucional das sociedades em aproveitar as oportunidades resultantes dessa inflexão, mesmo enfrentando seus desafios. Desse modo, vamos examinar algumas dessas características de transição urbana:

- A) A urbanização no passado ocorreu com uma transferência populacional muito rápida e intensiva dos espaços rurais para as cidades. Os países deste continente passaram por cerca de 40 anos sob pressão demográfica nas cidades, o que gerou um modelo de urbanização caracterizado pela informalidade e ilegalidade da habitação, falta de qualidade nos serviços urbanos e desigualdade social.
- B) Diminuição drástica da migração rural-urbana. Diminuição das taxas de fertilidade seguida de mudanças na pirâmide etária. As cidades foram beneficiadas por dividendos demográficos acompanhando o maior crescimento da população economicamente ativa sobre a população infantil. O efeito global esperado nesse cenário é a diminuição do raio de

dependência da população nos próximos 30 anos, o que dá a oportunidade de expandir os investimentos apoiados por essa população em idade ativa.

- C) A diminuição da pressão demográfica tende a diminuir a magnitude relativa dos problemas típicos de crescimento muito rápido, *deficit* habitacional e serviços básicos. Esse fato está incitando a possibilidade de investimentos mais focados na melhoria da qualidade das infraestruturas, dos serviços e dos espaços públicos.
- D) Mais recentemente, a rede urbana foi sendo alterada ao longo do crescimento intenso das cidades mais importantes localizadas em grandes aglomerações metropolitanas. Essa tendência tem respondido ao processo de desconcentração econômica e demográfica, reduzindo as pressões e os problemas das megacidades. No entanto, isso se mostra como um processo de desconcentração na medida em que as cidades que receberam tal fluxo de atividades e pessoas são aquelas situadas em uma relação de influência metropolitana.
- E) A superação dos ciclos de estagnação e inflação nas economias nacionais percebidos na América Latina entre as décadas de 1980 e 1990 tem criado condições para que as cidades deste continente consigam reduzir drasticamente os efeitos sofridos pela recessão global. Nos anos 1980 e 1990, crises sucessivas fizeram com que as cidades fossem acometidas dramaticamente por problemas sociais, como a pobreza urbana, distância social, violência etc. A partir dos anos 2000, a cidade passa a ser não mais concebida apenas como resultado social e ambiental da emergência de novas áreas de crescimento econômico, mas sim resultado direto dos processos de globalização e das mudanças particulares nos processos produtivos. Embora a maior parte do benefício gerado se concentre em um punhado de grandes áreas metropolitanas, mais de dois terços da riqueza metropolitana são oriundos de outras regiões. Dessa forma, a amplitude dos que contribuem para a expansão dessa riqueza e seu subproduto resultou no potencial aumento dos tradicionais centros urbanos consonantemente ao espraiamento urbano para outras áreas, gerando processos de conturbação.

- F) O surgimento de políticas públicas de proteção social, transferência de renda e garantias mínimas sociais também se concentrou positivamente nas cidades pela redução da pobreza e da desigualdade social e pela estabilização da vida social. Essas políticas públicas também têm agido positivamente em países onde houve a retomada dos compromissos com a política de habitação voltada para grupos populacionais historicamente marginalizados pelo mercado imobiliário empresarial. Em alguns lugares, a política de habitação é baseada em subsídios diretos para essa população.
- G) A urbanização das favelas e as políticas de legalização das terras emergiram em muitos países do continente. Após experiências agressivas na remoção de residentes de espaços informais e ilegais, tais políticas podem representar uma inflexão significativa das normas tradicionais relativas à intervenção pública de exclusão.
- H) Em muitos países, as políticas de urbanização das favelas integram programas de reforma urbana determinados por princípios de função social da propriedade, uso e regulação da terra, universalização dos serviços urbanos, recuperação do governo por parte da avaliação da terra urbana e gestão democrática da cidade. Como no Brasil, a concepção de uma reforma urbana tem sido encarada como princípios e instrumentos de intervenção institucionalizada em todas as disposições constitucionais e legais.

2. DESAFIOS A MÉDIO PRAZO

As tendências de transição em curso brevemente apresentadas anteriormente criam condições sociais, políticas e institucionais para enfrentar a ação contra enormes e estruturais problemas urbanos e ambientais, dando esperança à existência de melhores cidades no futuro. Esse é um fato importante para as sociedades emergente em urbanização acelerada. Por outro lado, algumas tendências opostas devem ser objeto de preocupação dos pesquisadores e planejadores.

2.1 Das tendências macroeconômicas

Após o momento de crise derivado de um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização de substituição de importações (1980 e parte da década de 1990) e no experimento neoliberal, o crescimento econômico dos países deste continente experimentou um crescimento dinâmico que reduziu a desigualdade social. Por sua vez, também promoveu a inclusão social e a expansão do mercado doméstico fortemente suprido pelo “efeito China” sobre a economia global. A crise global iniciada em 2008 gerou vários efeitos nas economias latino-americanas, especialmente na sua realidade urbana. Dessa forma, vale a pena observar as tendências relacionadas à “reprimarização” das economias nacionais, expandindo seu setor de *commodities* de baixo valor agregado, além de recursos naturais. Esse fato pode estar restringindo as oportunidades de investimento urbano em favor do investimento em infraestrutura econômica que possibilite a logística de exportação.

2.2 Das heranças de problemas urbanos

As cidades deste continente permaneceram fortemente afetadas pela desigualdade e segregação na organização social do território. Há impactos na estrutura das oportunidades possibilitadas para a universalização do ensino primário e expansão do mercado. Algumas pesquisas apontam que a efetivação da democracia das oportunidades educacionais possibilitadas para a educação pública das crianças pode ser limitada pela privação da moradia e pelos efeitos da segregação urbana sobre as condições de vida das famílias e suas sociabilidades (KAZTMAN; RIBEIRO, 2008). Outros estudos indicam que a segregação urbana evidenciada na metrópole brasileira trouxe à luz impactos reprodutivos das desigualdades no mercado de trabalho (RIBEIRO *et al.* 2009).

2.3 Das novas políticas urbanas competitivas.

Algumas cidades foram transformadas em máquinas de crescimento (MOLOTCH, 1976) sob a ação de três forças: parte do deslocamento do capital financeiro inserido nos circuitos europeus e norte-americanos de acumulação urbana devido à crise evidenciada em 2008; existência de ativos financeiros a preços baixos; a utilização do investimento urbano como ferramenta para sustentar alianças de capital entre habitação pública e obras com partidos políticos nacionais que

apoiem tais investimentos como uma máquina de lucro, renda e votos; e, finalmente, as estratégias derivadas de coalizões locais de inserção competitiva das cidades no mercado global da indústria do entretenimento e da divisão internacional do consumo. Essa emergência política altera a agenda de investimentos urbanos em relação àqueles que poderiam transformar estruturalmente, e em longo prazo, o bem-estar da população sobre a diminuição da desigualdade social. Essas políticas pressionam os governos municipais a abandonarem seus compromissos relativos aos objetivos da reforma urbana, assim como a universalização e o aumento da qualidade dos serviços coletivos. Esse cenário favorece também as intervenções sobre o incentivo à acumulação urbana a fim de concentrar os investimentos urbanos em determinados distritos e territórios com o objetivo de transformá-los em locais atrativos para o capital global. Um exemplo significativo dessa tendência pode ser dado pelas políticas urbanas no Rio de Janeiro, inteiramente concebidas para a inserção da cidade na divisão internacional do consumo, relacionada com os megaeventos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, que têm um impacto regressivo em termos de distribuição da população de renda real (RIBEIRO, 2014).

2.4 Das tendências da expansão urbana

Apesar da redução substancial da pressão demográfica observada no passado, as cidades cresceram fisicamente duas a três vezes mais rapidamente do que a população. Tal fato decorreu da ação conjunta de três forças: aumento dos preços de terras localizados em áreas centrais devido à especulação imobiliária, retomada de políticas vigorosas de construção de moradias sociais pelos governos centrais, adoção do modelo americano quanto aos enclaves urbanos na periferia das grandes cidades por parte das classes médias. Vale ressaltar três consequências dessas forças de expansão urbana: elas tendem a elevar o preço dos custos de expansão e manutenção dos serviços urbanos, contribuindo também para forçar a população que vive em situação de pobreza a migrar para áreas distantes de tecidos urbanos mais ricos, bem como contribui na desarmonização da equidade urbana. Quanto à falta de políticas públicas baseadas no transporte coletivo fornecido pelos sistemas públicos, um processo de expansão urbana tende a tornar as cidades ainda mais dependentes da estrada, de rodovias e grandes vias expressas e do sistema de mobilidade urbana privada.

2.5 Da financeirização da produção habitacional

A provisão de moradias nas cidades latino-americanas tem sido historicamente resultante de três sistemas: uma autoprodução, responsável por uma parte significativa da construção de moradias; uma produção *just in time*, especialmente para usuários e pequenos construtores, considerados, por muitos, como informais; produção de empresas de desenvolvimento de capital nacional, algumas delas constituídas por atuação de empresas familiares em mercados locais. A articulação entre os vários tipos de oferta de moradia trouxe um modelo de segregação residencial bastante típico nas cidades latino-americanas, uma vez que combina a distância social com a proximidade territorial das classes sociais em toda a organização social das áreas urbanas estabelecidas nas grandes cidades.

Ao longo dos últimos anos, uma importante transformação relacionada a esse sistema de provisão de habitação vem ocorrendo através da participação das grandes empresas no desenvolvimento imobiliário e no campo da construção. Como resultado dessa transformação, podemos destacar: uma notável pressão para a adoção de modelos de regulação da cidade favoráveis às empresas urbanas e imobiliárias urbanas; uma tendência para o aumento do preço da terra urbana; uma tendência para transformar essa organização social do território sobre a população no deslocamento da pobreza para áreas periféricas.

2.6 Da sociedade civil

Nos últimos anos, a retomada do movimento social vem ocorrendo em algumas cidades importantes para lutar em prol do Direito à Cidade. No Brasil, o notável Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) criou o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Como expressão desse tipo de tendência, vale a pena mencionar um movimento baseado no “Cooperativismo Habitacional Autogestionário”, responsável pela disputa com grandes empresas do direito de acesso a créditos habitacionais para provisão de moradia como um direito social (LAGO, 2012). O surgimento desses movimentos tem pressionado os governos das cidades importantes para a adoção de uma espécie de política pública orientada por esses objetivos, princípios e ferramentas de reforma urbana. Recentemente, como observado, um Plano Diretor para a maior cidade latino-americana, São Paulo, poderia criar mecanismos para recuperar os ativos urbanos.

3. DESAFIOS A LONGO PRAZO

A sociedade urbana prevista por Henri Lefebvre como um legado histórico da sociedade industrial está se tornando um fato em todo o mundo, isto é, uma realidade global em emergência. Essa transformação gerou novos impactos e desafios para o futuro das nações, distintos devido às diferentes trajetórias históricas dos países e continentes em suas épocas de desenvolvimento industrial. Com isso, o Programa de Assentamento Humano das Nações Unidas (UN-Habitat 1996) declarou o surgimento da “Era Urbana”. Muitos autores têm falado sobre as fortes evidências sobre as tendências de urbanização prolongada e concentrada previstas por Henri Lefebvre como movimento de implosão/explosão construído pelas novas formas de desenvolvimento do capitalismo territorial. Essas tendências exigem o debate acerca das novas abordagens teóricas sobre os processos de urbanização e suas morfologias. (BRENNER, 2013)

De nossa própria experiência da urbanização que ocorreu na América Latina, destacamos o seguinte:

3.1 O desafio da metrópole e das novas formas de governança urbana

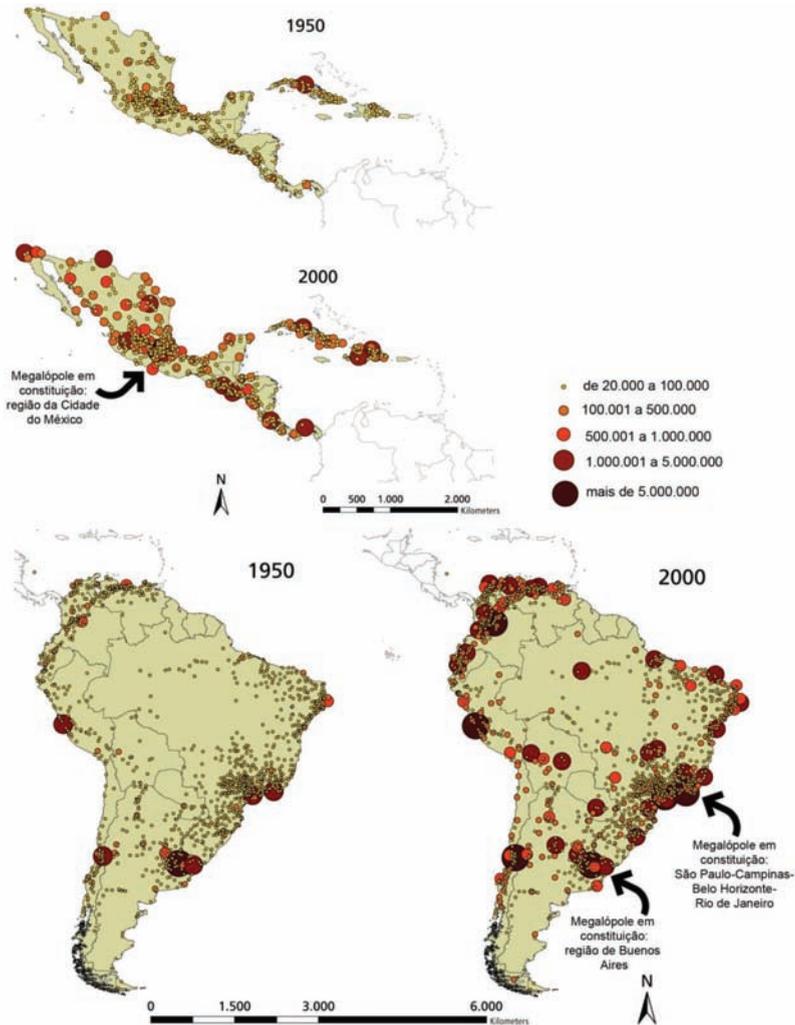
O processo de implosão/explosão urbana associado ao reescalonamento dos Estados Nacionais (BRENNER, 2004) vem gerando novas dinâmicas de ocupação territorial e novas configurações socioterritoriais, fracamente “capturadas” por conceitos imprecisos, como os da cidade-região, da megalópole, da cidade global etc. Em todos esses novos territórios nacionais encontramos um paradoxo expresso na contradição entre o crescente significado econômico para os países e a inexistência de sistemas e políticas institucionais que os dotariam de governabilidade. O sistema político observa duas tendências que impedem a transformação das cidades no espaço político. Por um lado, há uma sub-representação no parlamento regional e nacional. Por outro lado, há uma forte presença na metrópole de um padrão paroquial de representação política (ROJAS; RIBEIRO, 2013). No campo da política pública, as ações governamentais são caracterizadas por intervenções setoriais e localistas gerando um padrão fragmentado de governança urbana.

De acordo com o relatório da ONU-Habitat (2012, p. 133),

in region, the debate about devolved and redistribution functions

of economic transfers and competences between different levels of government is still on-going. Considering is still the vast differences between countries and the within them, the promotion of harmonization and territorial cohesion policies is crucial to ensuring an equitable development of all cities. The new urban configuration such as metropolitan and urban development corridors pose additional governance challenges that require to adapt to the new territorial.

FIGURA 10.1
 América do Sul – cidades com mais de 20 mil habitantes, 1950 e 2000.



Source: Compiled with data from CELADE, UNDESA and national censuses.

Fonte: ONU-Habitat (2012, p.27) – Reprodução.

3.2 O desafio da qualidade do bem-estar urbano

Assim como a construção do conceito de Desenvolvimento Humano foi importante como concepção da crítica ao crescimento econômico, tornou-se hoje imperativo construir um conceito de desenvolvimento urbano capaz de avaliar o grau de bem-estar real proporcionado pelo progresso material da economia. Na sociedade urbana emergente as oportunidades democráticas e, mesmo, a coesão social tornar-se-ão progressivamente dependentes do ambiente construído encontrado nos vários modelos da cidade. Esse desafio tem particular importância nos países de industrialização tardia, à medida que evoluem para uma sociedade urbana com metrópoles gigantescas, precárias, informais, desiguais e ambientalmente insustentáveis.

Sobre essa questão, o INCT Observatório das Metrópoles elaborou um indicador de mensuração para o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) nas metrópoles brasileiras. O IBEU procura mensurar uma dimensão urbana de bem-estar, valorizada pelos cidadãos brasileiros em relação ao poder de mercado, através do consumo mercantil, bem como pelos serviços sociais prestados pelo Estado (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Tal dimensão está relacionada às condições coletivas de vida fornecidas pela cidade ambientalmente construída em moradias e escalas próximas vizinhas, além de serviços e equipamentos urbanos. Para alcançar seu objetivo principal, o IBEU é concebido em dois tipos: Global e Local. O cálculo do IBEU Global consiste em utilizar o conjunto de 15 metrópoles nacionais para comparar as condições de vida urbana em mais três escalas entre metrópoles, municípios metropolitanos e bairros que integram esse conjunto de metrópoles. O IBEU Local é calculado especificamente para cada metrópole de modo a avaliar as condições de vida urbana interna de cada uma delas.

O IBEU tem também cinco dimensões: Mobilidade urbana; Condições ambientais urbanas; Condições urbanas de habitação; Serviços urbanos de serviços coletivos; Infraestrutura urbana. Cada uma dessas dimensões é formada por um conjunto de indicadores baseados no Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

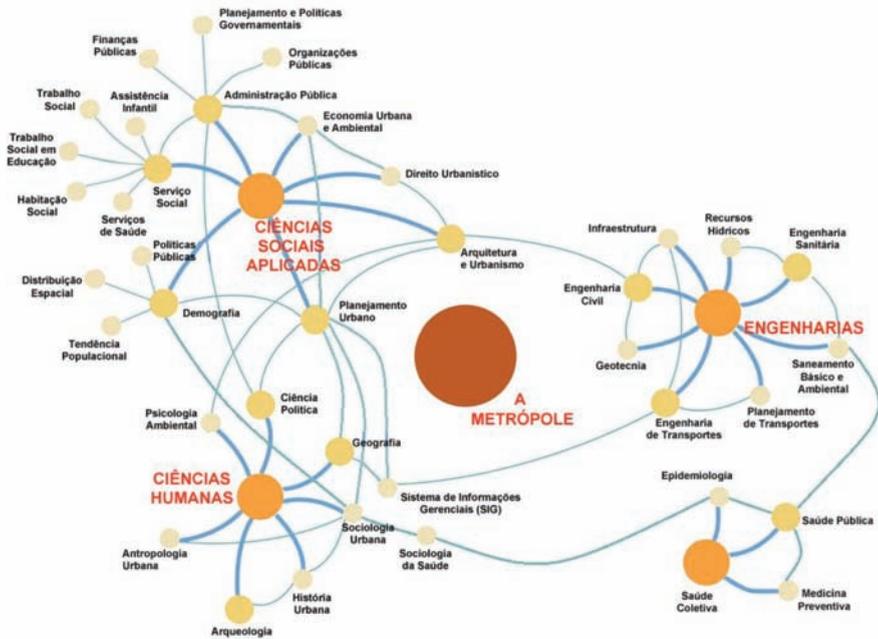
3.3 O desafio do conhecimento

O padrão de produção fragmentada do conhecimento predominante no período industrial é inadequado para uma correta

compreensão da realidade da sociedade urbana. A fragmentação por campos de conhecimento, disciplinas e temas não produz o conhecimento do fato urbano como fato social total. Além disso, não constitui a base para a concepção, métodos e instrumentos necessários para criar políticas públicas adequadas para a sociedade urbana. O esquema (Figura 10.2) abaixo ilustra a fragmentação de áreas e subáreas de organização do conhecimento relacionadas ao tema metropolitano com base no Sistema Brasileiro de Ciência, Tecnologia e Inovação:

FIGURA 10.2

Rede tradicional de saberes urbanos: campos e subcampos de conhecimento*.



Elaboração: INCT Observatório das Metrôpoles. (*) As áreas de conhecimento dispostas na figura se inspiram nos mesmos campos e subcampos de conhecimento do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq).

De acordo com o esquema acima, vale a pena observar a concepção de uma metrópole articulada a uma gama de tipos fragmentados de conhecimento ligados um ao outro de alguma forma. Em outras palavras, as Ciências Humanas interagem com as Ciências Sociais Aplicadas que, por sua vez, têm uma aproximação próxima com as Engenharias (veja a ligação entre Arquitetura e Urbanismo à

Engenharia Civil). Ao mesmo tempo, a área de Saneamento Ambiental Básico – relacionada à Engenharia – se relaciona de forma determinista com a área de Saúde Pública, que é apenas o campo do conhecimento cujo grande impacto reflete sobre a qualidade de vida nas metrópoles e notadamente as necessidades básicas saudáveis da sua população. Portanto, em matéria de Saúde Pública, é inegável concatená-lo com o campo da Sociologia, uma vez que a interação observada entre os habitantes metropolitanos gera não só a ideia de Saúde Coletiva (sua principal área de conhecimento), como também a própria Sociologia joga luz sobre as distinções uns dos outros em seu enfoque.

Assim, vale a pena mencionar que muitas dessas áreas têm seus próprios “ramos” de conhecimento que não deveriam ser vistos como uma hierarquia preocupada apenas com a sua área original – afinal, esses ramos podem estar apenas representando a variedade e o objeto de um determinado tipo de conhecimento. Portanto, a complexidade e a sofisticação são aspectos notáveis que se destacaram do cenário de conhecimento em que a metrópole se insere.

No que diz respeito à metrópole, o conhecimento fragmentado, apesar de apresentar uma “característica isolada”, está articulado integralmente com outros tipos, também. Isso é exatamente o que fornece o funcionamento de governança e aspectos de dinamismo da metrópole, especialmente suas questões de bem-estar urbano. Aludindo à ideia de conhecimento fragmentado e integrado, o bem-estar individual lida com um lado idiossincrático envolvendo questões importantes, como os níveis de renda e consumo, além do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ao longo dos indicadores de educação e longevidade. Por outro lado, há outro aspecto encontrado em um lado mais abrangente, em rede, representado pelo bem-estar urbano notavelmente circunscrito aos interesses coletivos das condições de vida e reprodução social.

Através desse ponto de vista, essa intrincada rede de conhecimento fornece uma consistência à completude da metrópole cujos impactos envolvem sua configuração física – ou seja, espacial e/ou territorial – bem como uma configuração abstrata, incluindo amplamente as discussões, reflexões e estudos que determinam as diretrizes do bem-estar urbano: mobilidade, condições ambientais e habitacionais, serviços coletivos, infraestrutura etc.

Creio que estamos diante do desafio do conhecimento identificado por Henri Lefebvre em seu famoso livro *The Urban Revolution*.

Escrito sob os impactos dos protestos de maio de 1968, ele persegue uma série histórica de mudanças sobre o surgimento de uma nova sociedade cujo fenômeno urbano se transformaria em um fenômeno social total (algo substancialmente tratado por antropólogos e sociólogos), implicando na transformação do modo de produção do conhecimento derivado da sociedade industrial:

Nor the separation of fragments and contents, nor a confuse reunion can define (thus express) the urban phenomenon. It depends on a total lecture together with geographical, demographic, economical, sociological, semiological lexical, etc... the urban phenomenon may not be defined for an addition neither for a synthesis, not even by their superposition (LEFEBVRE, 1999 [1970], p. 157).

Capítulo 12

FINANCEIRIZAÇÃO, MERCANTILIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO ESPAÇO-TEMPORAL: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento¹

Introdução

Pretendemos, com o presente artigo, refletir sobre as relações entre financeirização e mercantilização, considerados os impactos urbanos e territoriais desses processos inter-relacionados. Ao fazê-lo, apresentaremos algumas das hipóteses da pesquisa *Metrópole, Capital e Estado*, desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrópoles. Em linhas gerais, o principal objetivo dessa pesquisa é encontrar marcos teóricos para a compreensão do atual ciclo de reestruturação espaço-temporal a partir das teorias do sistema-mundo capitalista e das teorias da economia política das relações internacionais, fundadas numa matriz braudeliana.

Como se sabe, as mudanças urbanas e territoriais típicas da atual fase de desenvolvimento do capitalismo expressam, cada vez mais, uma lógica geral de produção social do espaço que está determinada pelas novas formas de acumulação financeirizada. Sem dúvida, essas formas manifestaram, explícita e abertamente, seus efeitos mais contraditórios desde o início da última grande crise sistêmica do capitalismo, ainda em curso².

¹ O presente capítulo foi escrito em coautoria com Nelson Diniz. A primeira versão foi apresentada pelos autores no XIV Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), realizado em Monterrey, México, de 3 a 7 de outubro de 2016. Posteriormente, uma versão ampliada foi publicada nos *Cadernos Metrópole*, n. 39, Vol. 19, 2017, 351-377.

² Nos referimos, mais precisamente, às consequências da denominada crise das hipotecas *subprime*, nos Estados Unidos, para um relato dos efeitos dessa crise nas cidades norte-americanas, em especial no que diz respeito ao número de despejos e execuções hipotecárias, cf. Harvey (2011). Em sua obra mais recente, informada por sua atividade como relatora especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Rolnik (2015) oferece uma ampla descrição das consequências sociais da “financeirização global da moradia”.

Pois bem, organizaremos nossa exposição em torno de dois objetivos básicos. Em primeiro lugar pretendemos nos posicionar, a partir de uma perspectiva braudeliana e polanyiana, nos debates sobre os diferentes sentidos atribuídos à financeirização e à mercantilização. Desse modo, buscamos contribuir para uma melhor definição dos limites teóricos entre esses dois conceitos fundamentais. Em seguida, procuramos ilustrar, com alguns exemplos, de que maneira essas leituras particulares sugerem a possibilidade de construção de um novo olhar sobre fenômenos e objetos que estão no centro das investigações no campo dos estudos urbanos e territoriais.

1. O QUE É FINANCEIRIZAÇÃO?

É comum iniciar o debate sobre o significado da financeirização contemporânea do capitalismo enfatizando sua forma de manifestação mais aparente. Sendo assim, podemos afirmar, em consonância com Braga (1997), que esse processo se refere, antes de tudo, à “crescente e recorrente defasagem, por prazos longos, entre os valores dos papéis representativos da riqueza [...] e os valores dos bens, serviços e bases técnico-produtivas em que se fundam a reprodução da vida e da sociedade” (p. 196). O Quadro 12.1, elaborado por Paulani (2009), permite ilustrar essa tendência atual por intermédio da comparação entre o crescimento do estoque de ativos financeiros e o do Produto Nacional Bruto (PNB) mundiais.

QUADRO 12.1
Riqueza fictícia e renda real.

Ano	Estoque mundial de ativos financeiros* (US\$ trilhões)	PNB mundial (US\$ trilhões)	Relação estoque ativos financeiros/PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	200**	54,8	3,65
2010***	209	55,9	3,74

* Inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos. ** Estimativas. *** Projeções. **Fonte:** Elaborado por Paulani (2009) a partir de dados do McKinseys Global Institute (ativos) e do FMI (PNB).

É evidente que a identificação da defasagem entre os valores dos ativos financeiros e o dos bens e serviços não é, de modo algum, suficiente para definir com precisão o processo em tela. Não obstante, os dados acima indicam que, mesmo após a crise sistêmica de acumulação iniciada em 2007-2008, mantiveram-se as projeções de crescimento da desproporção entre esses valores. Portanto, ainda de acordo com Braga (1997), tomamos como um ponto de partida mais consistente a ideia segundo a qual a financeirização deve ser compreendida como o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. Quer dizer, como um processo geral de transformação do capitalismo que se torna estrutural, que cria novas formas institucionais, que marca as estratégias de todos os agentes privados relevantes, altera a operação das finanças e dos gastos públicos e, de alguma maneira, se diferencia dos modos de manifestação do capital enquanto expressão do valor-trabalho.

Com efeito, são muito variadas as formas de explicar e enunciar as características, as causas e as consequências da denominada financeirização. Dentre elas, destacamos, por exemplo:

- A) A releitura das reflexões de Karl Marx (1986) sobre o capital portador de juros e o capital fictício, assim como de suas teorias da renda.
- B) A retomada das teorias sobre o advento e as relações entre o imperialismo e o capital financeiro, na passagem do século XIX ao XX. Teorias desenvolvidas, principalmente, por autores clássicos do marxismo, como Rudolf Hilferding (1986), Nicolai Bukharin (1986) e Vladimir Lênin (1977).
- C) O resgate das teorias do capitalismo monopolista, que consolidaram e ampliaram as formulações dos clássicos do marxismo e que se referem, por exemplo, às elaborações seminais de Paul Sweezy e Harry Magdoff (1987).
- D) As abordagens que buscam compreender as relações entre as crises de sobreacumulação de capitais e a produção social do espaço. Sem dúvida, Henri Lefebvre (2008) e David Harvey (2015) são seus principais expoentes;
- E) As teses e teorias sobre o surgimento do regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira, elaboradas por autores tais como Michel Aglietta (1998) e Robert Boyer (2000). Em nossa opinião, essas teses e teorias se tornaram as

formas mais difundidas de compreensão crítica da financeirização contemporânea, sobretudo na versão formulada por François Chesnais (2002).

- F) A hipótese da instabilidade financeira do capitalismo, de matriz pós-keynesiana, desenvolvida por autores como Hyman Minsky (1982) e que expressam a renovação e a atualização da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda de John Maynard Keynes (1986).
- G) As distintas perspectivas que denominamos, provisoriamente, sociologia econômica e/ou geografia econômica da acumulação financeirizada. Sublinhamos, por exemplo, as reflexões de: i) Costas Lapavistas (2009), sobre as novas formas de expropriação financeira; ii) Melissa García-Lamarca e Maria Kaika (2016), sobre a biopolítica do endividamento hipotecário; e iii) Zygmunt Bauman, sobre a vida a crédito (2010).
- H) As teorias do sistema-mundo capitalista e as teorias da economia política das relações internacionais, de viés braudeliiano, cujos principais representantes são Immanuel Wallerstein (2011), Giovanni Arrighi (2003) e José Luís Fiori (2014). Ressaltamos, principalmente, a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação, apresentada por Giovanni Arrighi em seu clássico *O longo século XX: poder, dinheiro e as origens do nosso tempo*.

Sem deixar de dialogar com as demais abordagens, tomamos como referência fundamental a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação. Desse modo, tal como Arrighi (2003), acreditamos que é possível buscar formas de compreensão das atuais transformações do capitalismo “à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial” (p. 4). Para nós, ainda em consonância com Arrighi (2003), a ampliação dos horizontes de referência espaço-temporais permite revelar como “tendências que pareciam inéditas e imprevisíveis começam a afigurar-se familiares” (p. 4). Dito de outra maneira, buscamos relativizar ou mesmo superar as interpretações que enfatizam, excessivamente, as mudanças contemporâneas do capitalismo.

2. TEMPO, ESPAÇO E CAPITALISMO NA PERSPECTIVA BRAUDELIANA

Como já mencionado, a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação está fundada no pensamento de Fernand Braudel, particularmente nas suas formas de conceber o papel do tempo e do espaço na explicação dos processos sociais e em sua descrição singular das características gerais do capitalismo. Portanto, antes de nos referirmos sistematicamente a essa concepção, apresentaremos alguns elementos de sua fundamentação teórico-metodológica.

2.1 A injeção de história na economia

Em sua exposição sobre as posturas metodológicas estabelecidas por Braudel, Cecilio (2012) destaca, em primeiro lugar, o que denomina “injeção de história na economia”. Ao fazê-lo, aponta dois “méritos” principais na abordagem histórico-social de matriz braudeliana. De um lado, ela permitiria identificar padrões de recorrência típicos de toda a história do capitalismo e fundamentais para a compreensão do mundo contemporâneo³. De outro, seria um contraponto aos distintos modos de elaboração de leis sociais abstratas e universalmente válidas, sobretudo as produzidas no campo das ciências econômicas⁴.

De acordo com Wallerstein (2006), no que diz respeito à concepção do tempo, Braudel travou uma “batalha” teórico-metodológica em duas frentes, isto é, “contra as duas posições nominalmente antitéticas que vêm dominando o pensamento social desde pelos menos a metade do século XIX, as epistemologias ideográfica e nomotética” (p. 161). A perspectiva ideográfica é a que se concentra em datar acontecimentos para obter “uma cronologia e, por conseguinte, uma narrativa, um relato, uma história que é peculiar e explicável somente em seus próprios termos” (WALLERSTEIN, 2006, p. 161). A perspectiva nomotética, por sua vez, ao pretender distinguir padrões universais do comportamento humano, torna o tempo histórico irrelevante. Em

³ “O mérito de Braudel é, pelo seu olhar aguçado, ter detectado certas constâncias que estavam esquecidas na leitura hegemônica sobre a economia pré-industrial e que iluminam também a compreensão do mundo hoje” (CECILIO, 2012, p. 47).

⁴ “[...] há ainda um outro mérito nesta abordagem descritiva de Braudel: ela se apresenta como um contraponto essencial – e radical – ao rumo que a teoria econômica adotou no último século. Como explica Morineau, a economia neste período desenvolveu-se com base em intuições geniais, porém de aplicação limitada ao mundo concreto. Assim, privilegia a análise estática, a elegância formal e a matemática. Procura se comportar como uma ciência dura, onde se pode encontrar leis universais e válidas para todos os tempos” (CECILIO, 2012, p. 47).

seus esforços de superação simultânea das epistemologias ideográfica e nomotética, Braudel (1990) recorreu à construção de uma tipologia diferencial dos tempos histórico-sociais. Para tanto, ainda segundo Wallerstein (2006), sublinhou a importância dos ritmos cíclicos e das estruturas duradouras, em detrimento do tempo breve da história dos acontecimentos.

Braudel (1990) não defendeu que os historiadores e cientistas sociais abandonassem por completo o tempo dos acontecimentos, “a mais caprichosa, a mais enganadora das durações” (p. 11). Não obstante, sugeriu “sair-se dele para voltar a ele mais tarde, mas com outros olhos, carregados com outras inquietações, com outras perguntas” (BRAUDEL, 1990, p. 17). Em sua perspectiva, todo trabalho histórico decompõe o tempo passado de acordo com preferências e exclusões. A história tradicional, por exemplo, privilegiou a narrativa atenta ao tempo breve, “à medida dos indivíduos, da vida cotidiana, das nossas ilusões, das nossas rápidas tomadas de consciência” (BRAUDEL, 1990, p. 11). Por seu turno, a história econômica e social salientou a oscilação cíclica e sua duração. Trata-se do recitativo da conjuntura, que investiga o passado dividindo-o em amplas seções. Acima do recitativo da conjuntura, encontrar-se-ia “uma história de fôlego ainda mais contido e, neste caso, de amplitude secular: trata-se da história de longa, e mesmo de muito longa, duração” (BRAUDEL, 1990, p. 10). Nos termos de Braudel (1990), considerar a longa duração significa reconhecer que todas as possíveis escalas e fragmentações do tempo devem ser compreendidas a partir da “profundidade” e das “estruturas” em torno das quais gravitam. Isto é, envolve “familiarizar-se com um tempo que se tornou mais lento, por vezes, até quase ao limite da imobilidade” (BRAUDEL, 1990, p. 17).

Portanto, apesar de conceber a “existência de dezenas e até centenas de tempos na história” (ROJAS, 2013, p. 21), Braudel elaborou sua proposta metodológica das temporalidades diferenciais a partir da “tripla esquematização do tempo dos acontecimentos ou tempo da curta duração, tempo das conjunturas ou tempo médio e tempo longo das estruturas, o tempo da longa duração histórica” (ROJAS, 2013, p. 21). Para Rojas (2013), a concepção braudeliana das temporalidades diferenciais conduz à desconstrução da visão moderna do tempo. Quer dizer, em oposição ao tempo linear, plano e unitário, Braudel elaborou uma “nova teoria da decomposição e diferenciação temporal” (ROJAS, 2013, p. 23) – teoria fundada em “tempos e durações de densidade e

intensidade diferenciadas, hierarquizados, entre os quais o mais importante é a longa duração” (ROJAS, 2013, p. 23).

2.2 O espaço-tempo ampliado: da economia-mundo europeia à economia mundial capitalista

Braudel definiu sua investigação da história de longa duração do capitalismo, entre os séculos XV e XVIII, como uma tentativa de “vincular o capitalismo, sua evolução e seus meios, a uma história geral do mundo” (BRAUDEL, 1987, p. 30). Para tanto, discerniu uma unidade que se afirmou progressivamente sobre a existência de todas as economias. Para explicar o processo de constituição da sociedade mundial hierarquizada, estabeleceu a distinção entre economia mundial e economia-mundo⁵.

As economias-mundos são definidas a partir de três aspectos básicos: i) ocupam um espaço geográfico determinado, ainda que potencialmente suscetível a rupturas; ii) organizam-se em torno de um centro ou núcleo, um polo representado por uma cidade dominante; e iii) dividem-se em zonas sucessivas: o centro, as zonas intermediárias e as margens. Considerada a organização hierárquica da sociedade mundial, essas zonas concêntricas são progressivamente desfavorecidas à medida que se distanciam do núcleo – *locus* dos preços e salários altos, das indústrias lucrativas, do desenvolvimento técnico-científico e do afluxo de metais preciosos, de moedas e títulos de crédito⁶.

Pois bem, a partir da ampliação das escalas espaço-temporais de explicação dos processos sociais, Braudel (1987) demonstrou como a economia-mundo europeia constituiu-se na matriz do capitalismo e da economia mundiais. Para reconstruir essa trajetória, enfatizou movimentos de centragem, descentragem e recentragem. Isto é, concentrações e deslocamentos de poder realizados no curso de conflitos, tensões e crises econômicas.

Até aproximadamente 1750, os centros dominantes da economia-mundo europeia foram cidades ou cidades-Estados: sucessivamente,

⁵ “Por economia mundial entende-se a economia do mundo considerada em seu todo, o “mercado de todo o universo”, como já dizia Sismondi. Por economia-mundo, palavra que forjei a partir do vocábulo alemão *Weltwirtschaft*, entendo a economia de somente uma porção do nosso planeta, na medida em que essa porção forma um todo econômico” (BRAUDEL, 1987, p. 30).

⁶ Segundo Braudel (1987), a Rússia, até 1869, o Império Turco, o Império Chinês, o Japão, a Índia-Insulíndia e o mundo islâmico, até o final do século XVIII, são exemplos de economias-mundos “coexistentes, que só têm entre elas trocas extremamente limitadas” (p. 31). Ao lado delas, muito antes de 1492, a Europa e o Mediterrâneo formavam, igualmente, uma totalidade econômica centrada em Veneza, Milão, Gênova e Florença.

Veneza, Antuérpia, Gênova e Amsterdam. A partir de então, as criações e dominações urbanas foram substituídas pela dominação nacional. Quando o centro da economia-mundo europeia se deslocou para Londres, a Inglaterra já era uma economia nacional, ou seja, “um espaço político transformado pelo Estado, em virtude das necessidades e inovações da vida material, num espaço econômico *coerente*, unificado, cujas atividades podem encaminhar-se em conjunto numa mesma direção” (BRAUDEL, 1987, p. 36). A ascensão de Londres, assim como a transformação da Inglaterra em economia nacional unificada, inaugurou uma nova etapa da história do capitalismo.

Braudel (1987) observa que a Revolução Industrial inglesa foi decisiva no deslocamento do centro da economia-mundo europeia, no século XVIII, de Amsterdam para Londres. No entanto, ao contrário do que sugere o termo “revolução”, tratou-se de fenômeno lento e de determinações profundas. Seja como for, a partir desse momento, a economia-mundo europeia tornou-se, progressivamente, economia mundial capitalista, baseada na formação de monopólios de direito ou de fato e na exploração dos recursos do mundo inteiro.

O processo de centragem, descentragem e recentragem da economia-mundo europeia, em benefício de Londres, assim como a transformação da Inglaterra num espaço político e econômico coerente, já indicam alguns dos traços da concepção braudeliana do capitalismo. Sugerem, acima de tudo, uma dialética entre poderes capitalistas e poderes territoriais. A dialética entre Estado e capital será retomada mais adiante. Antes disso, é preciso destacar de que maneira, segundo essa concepção, a flexibilidade, o ecletismo e a liberdade de escolha são consideradas características fundamentais da reprodução do capitalismo histórico como sistema mundial.

2.3 A unidade do capitalismo: flexibilidade, ecletismo e liberdade de escolha

À semelhança do que fez com os tempos histórico-sociais, Braudel também criou um esquema conceitual tripartido para definir as características gerais do capitalismo. Conforme esse esquema, representado na Figura 12.1, a vida econômica é dividida em três camadas que correspondem às estruturas da vida ou civilização material, da economia de mercado e do capitalismo.

FIGURA 12.1
 Representação do esquema tripartido da vida econômica.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Pois bem, tal como sugerido pela observação da Figura 12.1, as camadas nas quais a vida econômica é dividida constituem uma hierarquia. Na base dessa hierarquia está a camada da vida material, quer dizer, a esfera da reprodução social cotidiana, organizada, prioritariamente, em torno da lógica do valor de uso⁷. Acima dessa camada, ergue-se a economia de mercado, uma esfera de trocas e comunicações horizontais reguladas de maneira mais ou menos automática pela lógica da demanda, da oferta e dos preços. No topo, a camada do capitalismo ou do antimercado consiste numa esfera de circulação diferenciada, caracterizada, sobretudo, pela não especialização, pela formação de monopólios e pelo privilégio das relações com o Estado⁸. Enfim, o capitalismo é concebido como a camada superior não especializada da hierarquia do mundo do comércio. Por conseguinte, a

⁷ Rojas (2013) afirma que o conceito de vida ou civilização material – “que se conforma com todas aquelas realidades, elementares e cotidianas, frutos das diferentes estratégias de resposta humana às diversas pressões e coações da base geo-histórica” (p. 94) – foi desenvolvido por Braudel com o objetivo de abordar temáticas tais como as “da alimentação, dos mecanismos de reprodução demográfica e controle do crescimento da população, da técnica, das formas do habitat, do vestuário ou dos diferentes esquemas de organização e colonização do território, tanto urbano quanto rural. São temáticas tipicamente ‘antropológicas’, resgatadas no conceito braudeliano da vida material, mas agora com uma clara vocação para estabelecer sua real historicidade e sua vinculação global com as demais dimensões civilizatórias da evolução humana no tempo” (p. 91).

⁸ “O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado” (BRAUDEL, 1987, p. 25).

flexibilidade, o ecletismo e a liberdade de escolha foram as características essenciais de sua unidade, desde a Itália do século XIII.

Arrighi (2003) defende que a concepção braudeliana do capitalismo pode ser tomada como uma reafirmação da fórmula geral do capital de Marx (DMD’). O capital-dinheiro (D) é o mesmo que liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capital-mercadoria (M) indica a expectativa de lucro com base no investimento numa dada combinação de insumo-produto e, dessa maneira, significa concretude, rigidez, estreitamento e fechamento das opções. Por fim, D’ expressa a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha. Assim, não são as inversões em combinações específicas de insumo-produto que tornam um agente capitalista. Tais inversões são apenas um meio contingente para alcançar seus objetivos, ou seja, “para chegar à finalidade de assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro” (ARRIGHI, 2003, p. 5).

Ainda de acordo com Arrighi (2003), quando há frustração da expectativa de aumento da liberdade de escolha, “o capital *tende* a retornar a formas mais flexíveis de investimento – acima de tudo, à sua forma monetária” (p. 5). Dito de outro modo, trata-se da questão da preferência pela liquidez⁹. Ou seja, sendo absolutamente flexíveis e ecléticas, as ações dos principais agentes capitalistas ora indicam o sentido geral de territorialização e de investimento em formas materiais de expansão econômica, ora desterritorializam-se e assumem formas mais líquidas de valorização dos capitais. O fazem sempre a partir da mediação fundamental com os poderes estatais e com o objetivo de ampliar sua liquidez, sua flexibilidade, enfim, sua liberdade de escolha. A partir dessa caracterização do capitalismo, em geral oposta à concepção de modo de produção, Braudel (1987) estabeleceu e demonstrou a ideia de que todas as fases de significativa expansão material da economia-mundo capitalista foram sucedidas por fases de expansão financeira. Portanto, em consonância com a matriz de pensamento braudeliana, defendemos que a financeirização contemporânea deve ser considerada como um dos momentos históricos recorrentes em que “os agentes capitalistas passam a ‘preferir’ a liquidez, e uma parcela incomumente grande de seus recursos tende a

⁹ Para Keynes, o “desejo de manter o dinheiro como reserva de valor constitui um barômetro do grau de nossa desconfiança e de nossos cálculos e convenções quanto ao futuro” (KEYNES, 1937, p. 173 apud BELLUZZO, 2015, p. 30).

permanecer sob forma líquida” (ARRIGHI, 2003, p. 5). Esse é o pressuposto básico da concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação que apresentaremos a seguir.

3. A CONCEPÇÃO DOS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO

As teses e teorias sobre o advento de um regime de acumulação financeirizado (CHESNAIS, 1996; 2002) indicam que, ao menos desde a metade dos anos 1970, há uma preponderância crescente dos capitais de aplicação financeira em relação à totalidade dos capitais que circulam na economia mundial. No contexto do esgotamento do regime de acumulação fordista-keynesiano, esse processo teria coincido com mudanças estruturais no alcance e no conteúdo da mundialização do capitalismo. Chesnais (1996) observa que, a partir de então, “o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros” (p. 15). Segundo Paulani (2013), consagradas na literatura de economia política nacional e internacional desde a década de 1990, as teses e teorias sobre a financeirização do capitalismo apontam que:

[...] a partir de meados dos anos 1970, o capitalismo ingressa numa fase em que a valorização financeira vai adquirindo um papel cada vez mais importante, até assumir o comando do processo de acumulação. Em outras palavras, atualmente, o processo de valorização do valor que é definidor do capitalismo, estaria sob o comando da lógica financeira, que é rentista e curto-prazista, além de ainda mais contraditória do ponto de vista do funcionamento do sistema como um todo, ou se quisermos, do ponto de vista da acumulação sistêmica (p. 255).

Para nós, os limites das teses e teorias sobre a emergência de um regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira dizem respeito, principalmente, à excessiva ênfase nas transformações econômicas contemporâneas. Com efeito, formulações como as de Aglietta (apud CHESNAIS, 2002) sugerem que, ao menos nos países centrais, sobretudo nos Estados Unidos, algo como um “capitalismo de amanhã” estaria em desenvolvimento. Como não acreditamos que a atual fase de expansão financeira constitui uma etapa inteiramente

nova do capitalismo, defendemos, em consonância com a abordagem de matriz braudeliana de Arrighi (2003), que é necessário ampliar os horizontes espaço-temporais de análise da denominada financeirização.

A evidência de que algo fundamental se transformou no modo como funciona o capitalismo, nos anos 1970, também é o ponto de partida das reflexões de Arrighi (2003). Como o próprio autor sugere, suas indagações se assemelham às de Harvey (2007). A tese de Harvey (2007) é bastante conhecida:

Vem ocorrendo uma mudança abissal nas práticas culturais, bem como político-econômicas, desde mais ou menos 1972.

Essa mudança abissal está vinculada à emergência de novas maneiras dominantes pelas quais experimentamos o tempo e o espaço. [...] Mas essas mudanças, quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalista, mostram-se mais como transformações da aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial inteiramente nova (p. 8).

Para ambos, períodos de crise, reestruturação e reorganização são inerentes à reprodução ampliada do capitalismo. Não obstante, Arrighi (2003) busca esclarecer as tendências contemporâneas à luz de padrões de repetição e evolução de longa duração¹⁰. Conforme o autor:

Nossa tese é a de que, de fato, a história do capitalismo está atravessando um momento decisivo, mas essa situação não é tão sem precedentes quanto poderia parecer à primeira vista. Longos períodos de crise, reestruturação e reorganização – ou seja, de mudanças com descontinuidade – têm sido muito mais típicos da história da economia capitalista mundial do que os breves momentos de expansão generalizada por uma via de desenvolvimento definida, como a que ocorreu nas décadas de 1950 e 1960. No passado, esses longos períodos de mudanças com descontinuidade terminaram em reorganizações da economia capitalista mundial sobre bases novas e mais amplas (ARRIGHI, 2003, p. 1).

¹⁰ “As indagações que geraram este estudo são semelhantes às de Harvey. Mas as respostas são buscadas numa investigação das tendências atuais à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial. Uma vez que ampliemos dessa maneira o horizonte espaço-temporal de nossas observações e conjecturas teóricas, tendências que pareciam inéditas e imprevisíveis começam a afigurar-se familiares” (ARRIGHI, 2003, p. 4).

Ao desenvolver sua tese, Arrighi (2003) recorreu à fórmula geral do capital de Marx (DMD') para compreender não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas, igualmente, o padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. Esse padrão é definido pela alternância de fases de expansão material, nas quais os capitais são investidos em combinações específicas de insumo-produto, e fases de renascimento e expansão financeiros, nas quais os capitais libertam-se de sua forma mercadoria. Associadas, essas duas fases constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação.

As fases de expansão material (DM) caracterizam-se por mudanças contínuas, isto é, a economia capitalista cresce por uma única via de desenvolvimento. Por sua vez, as fases de expansão financeira (MD') são de mudanças descontínuas, quando o crescimento pela via estabelecida atinge seu limite, impondo reestruturações sob a liderança de determinados blocos de agentes governamentais e empresariais. Ou seja, “em toda e qualquer expansão financeira, o capitalismo mundial reorganizou-se ainda mais fundamentalmente sob uma nova liderança” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 41, tradução nossa). Por conseguinte, a expansão do capitalismo vinculou-se à competição interestatal pelo capital circulante¹¹ e à emergência de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas.

Arrighi (2003) identificou quatro ciclos sistêmicos de acumulação: i) o ciclo genovês (do século XV ao início do século XVI); ii) o ciclo holandês (do fim do século XVI até a maior parte do século XVIII); iii) o ciclo britânico (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX); e iv) o ciclo norte-americano (do final do século XIX até o período contemporâneo). Em cada um dos ciclos, combinaram-se, de maneira contraditória, duas lógicas de poder distintas, dando forma à economia capitalista mundial e ao moderno sistema interestatal. Sobre as relações entre as lógicas territorialista e capitalista do poder, Arrighi (2003) propõe o seguinte:

Parafraseando a fórmula geral do capital de Marx sobre a produção capitalista (DMD'), podemos traduzir a diferença entre essas duas

¹¹ Sobre o papel da competição interestatal pelo capital circulante na formação do capitalismo, Weber observa que: “Essa luta competitiva criou as mais amplas oportunidades para o moderno capitalismo ocidental. *Os estados, separadamente, tiveram que competir pelo capital circulante, que lhes ditou as condições mediante as quais poderia auxiliá-los a ter poder.* (...) Portanto, foi o Estado nacional bem delimitado que proporcionou ao capitalismo sua oportunidade de desenvolvimento – e, enquanto o Estado nacional não ceder lugar a um império mundial, o capitalismo também persistirá” (apud ARRIGHI, 2003, p. 12).

lógicas do poder pelas fórmulas TDT' e DTD', respectivamente. Segundo a primeira fórmula, o domínio econômico abstrato, ou o dinheiro (D), é um meio ou elo intermediário num processo voltado para a aquisição de territórios adicionais ($T' - T = + \Delta T$). De acordo com a segunda fórmula, o território (T) é um meio ou um elo intermediário num processo voltado para a aquisição de meios de pagamento adicionais ($D' - D = + \Delta D$) (p. 33).

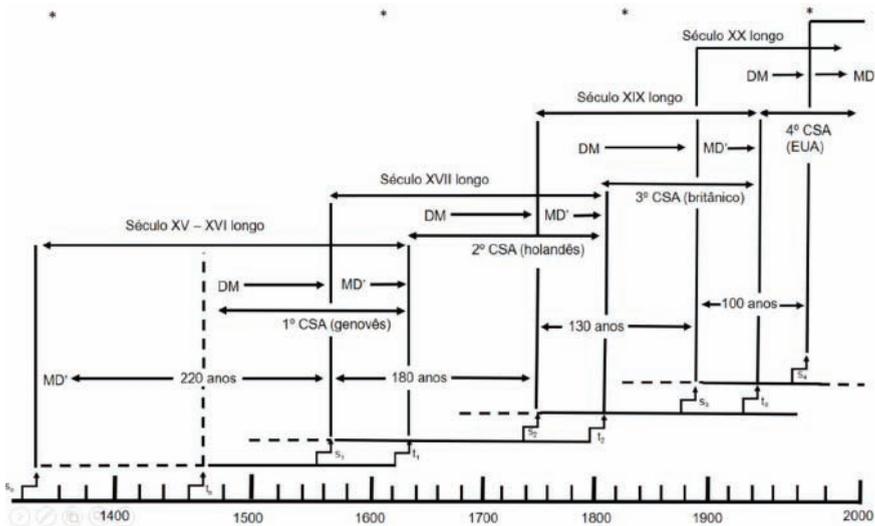
A combinação contraditória dessas lógicas correspondeu à formação de blocos capitalistas/territorialistas de poder, baseados em regimes de acumulação particulares e capazes de exercer funções de governo e liderança sobre um sistema de nações soberanas. Em sua análise comparativa dos ciclos genovês, holandês, britânico e norte-americano, Arrighi (2003) sublinha o padrão recorrente de ascensão, plena expansão e superação desses blocos de poder.

Em primeiro lugar, há um período de expansão financeira no decorrer do qual um novo regime de acumulação desenvolve-se dentro das estruturas do antigo regime. Em seguida, uma fase de consolidação e desenvolvimento do novo regime, no qual seus agentes fundamentais promovem e se beneficiam da expansão material da economia mundial. Por último, outro momento de expansão financeira, quando as contradições do regime plenamente desenvolvido criam oportunidades para a ascensão de regimes concorrentes, um dos quais se torna dominante. Reunidas, essas etapas constituem “séculos longos” – progressivamente mais curtos, em virtude da aceleração dos ritmos da história capitalista (Figura 12.2).

O início de cada fase de expansão financeira é marcado por uma *crise sinalizadora* do regime de acumulação dominante, isto é, o momento em que os principais agentes dos processos sistêmicos de acumulação revelam “uma avaliação negativa da possibilidade de continuar a lucrar com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial” (ARRIGHI, 2003, p. 220). Concomitantemente, se estabelecem as condições para uma “avaliação positiva da possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças” (ARRIGHI, 2003, p. 220). Além da especialização nas altas finanças, os momentos de “colheita dos frutos” de uma fase anterior de expansão material apresentam, segundo Arrighi (2003), as seguintes características fundamentais: i) intensificação da concorrência intergovernamental e intercapitalista; ii) crescimento do controle dos interesses

monetários sobre os governos, e iii) consumo ostensivo de produtos culturais. Encerradas as oportunidades de expansão financeira, a crise sistêmica subjacente transforma-se na *crise terminal* do regime de acumulação dominante. Abre-se espaço para uma nova expansão material da economia mundial monitorada por um novo bloco hegemônico de agentes capitalistas e territorialistas.

FIGURA 12.2
Séculos longos e ciclos sistêmicos de acumulação.



Fonte: Arrighi (2003).

Portanto, a financeirização como padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo – cujo advento remonta às transformações econômicas estruturais iniciadas nos anos 1970 – possui precedentes nos ciclos sistêmicos de acumulação anteriores ao norte-americano. No entanto, não se trata da simples repetição do que ocorreu nos demais ciclos. A narrativa histórico-estrutural de Arrighi (2003) admite como igualmente relevantes processos sistêmicos de repetição e de inovação. Isso coloca uma questão fundamental: o que há de novo na atual fase de expansão financeira do capitalismo? Em consonância com Braga (1998) e Paulani (2016), destacamos os seguintes aspectos fundamentais:

- A) A escala, o alcance, o volume e a profundidade dos negócios e da lógica financeira.
- B) A securitização, entendida, em sentido amplo, como “o

processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras e governos emitem títulos de dívida, com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando, desta forma, os mercados crédito, de capitais, de derivativos” (BRAGA, 1998, p. 198).

- C) A crescente substituição, nos mercados financeiros em geral, da importância relativa das moedas e dos depósitos à vista por ativos financeiros geradores de juros – isto é, ativos dotados, a um só tempo, de liquidez e rentabilidade.
- D) As novas formas de organização capitalista que apontam, de um lado, para a formação de conglomerados globais de serviços financeiros e, de outro, para a ampliação das funções financeiras no interior das corporações produtivas.
- E) A transformação da gestão da riqueza em gestão de portfólios de negócios. Quer dizer, todos os agentes privados relevantes tendem, cada vez mais, a organizar suas ações de modo multiescalar, multifuncional e multisetorial.
- F) A fragilização da capacidade regulatória dos Estados nacionais e territoriais. Fragilização evidenciada, por exemplo: i) no modo como se tornaram emprestadores de última instância; ii) no crescimento do componente financeiro dos déficits públicos; e iii) na diminuição relativa da influência dos gastos governamentais sobre as rendas nacionais.
- G) O rentismo como traço característico dos contemporâneos processos de acumulação de capital. Acumulação que, de acordo com Paulani (2016), “se dá sob os imperativos da propriedade mais do que da produção e propriedade que é cada vez mais de capital fictício do que de meios de produção” (p. 533).

A hipótese central que orienta nossa pesquisa sugere que as características distintivas da atual fase de expansão financeira do capitalismo desencadearam um novo ciclo de mercantilização generalizada que tende a alcançar e aprofundar-se em todos os âmbitos ou dimensões da vida social. Portanto, antes de ilustrarmos de que maneira a financeirização produz impactos urbanos e territoriais típicos do período contemporâneo, é necessário definir o modo como compreendemos o fenômeno da mercantilização.

4. O QUE É MERCANTILIZAÇÃO?

Consideramos que a definição do conceito de mercantilização exige, antes de tudo, a definição do conceito de mercadoria. Tal como Jessop (2007), optamos por uma síntese que atribui à mercadoria três sentidos básicos:

- a) Uma mercadoria é, em primeiro lugar, um bem ou serviço produzido para a venda por intermédio do processo de trabalho.
- b) Na acepção marxista uma mercadoria capitalista é aquela produzida por intermédio do processo de trabalho submetido à concorrência capitalista. Isto é, aos imperativos de diminuição do tempo de trabalho e do tempo de rotação do capital socialmente necessários.
- c) Por último, uma mercadoria fictícia, nos termos de Karl Polanyi, é aquela que possui a forma de uma mercadoria – pode ser comprada e vendida – mas que não foi necessariamente e originalmente produzida para a venda. Ou seja, ela já existe na “natureza” ou foi criada apenas com um valor de uso antes de adquirir um valor de troca.

Como se sabe, Polanyi (2012) descreveu o surgimento e a consolidação da economia de mercado, na Europa do século XIX, como o resultado de um duplo movimento. De um lado, “os mercados se difundiam sobre toda a face do globo”, de outro, “uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro” (POLANYI, 2012, p. 88). De acordo com essa perspectiva, o trabalho, a terra e o dinheiro são mercadorias fictícias, elementos da natureza e da sociedade que não foram originalmente produzidos para a venda¹². Portanto, a transformação do trabalho, da terra e do

¹² “Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia” (POLANYI, 2012, p. 78). Em nossa opinião, isso significa dizer, recorrendo à matriz braudeliana, que o trabalho, a terra e o dinheiro são elementos fundamentais da vida material.

dinheiro em mercadorias e em elementos fundamentais da atividade industrial pode ser interpretada como um processo de mercantilização que resultou da denominada Revolução Industrial, à medida que o advento de maquinarias e fábricas complexas exigiu seu fornecimento permanente, sistemático e por intermédio de mecanismos de mercado.

Segundo Polanyi (2012), o duplo movimento de mercantilização e desmercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro fundou-se em “dois princípios organizadores da sociedade (liberal), cada um deles determinando os seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios” (POLANYI, 2012, p. 139). Conforme o autor:

Um foi o princípio do liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulável, dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *laissez-faire* e o livre comércio como seus métodos. O outro foi o princípio da proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (POLANYI, 2012, p. 139).

Dito de outro modo, se o princípio do liberalismo foi o que se identificou com o objetivo de estabelecer mercados globais autorreguláveis, o princípio da proteção social, por sua vez, correspondeu aos contramovimentos que buscavam evitar a subordinação total da “substância da própria sociedade às leis de mercado” (POLANYI, 2012, p. 77). Na origem dessa formulação está o pressuposto que indica que as sociedades seriam completamente desarticuladas e, no limite, destruídas se a utopia liberal da sociedade de mercado fosse plenamente realizada.

Pois bem, seguindo o renovado interesse pelo pensamento de Karl Polanyi¹³, Silver e Arrighi (2014) ressaltam que, como no século XIX, os movimentos contemporâneos em direção a mercados autorreguláveis, nos marcos da “globalização neoliberal”, também desenca-

¹³ Cf., por exemplo, Bugra e Artagan (2007).

dearam “um contramovimento de proteção das perturbações causadas pela intensificação da concorrência mundial por capital e mercados” (p. 23). No entanto, há diferenças no modo como o duplo movimento se realizou em cada caso – diferenças que podem ser compreendidas tomando os ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano como referências de periodização.

No ciclo sistêmico de acumulação britânico, a Revolução Industrial e a afirmação dos princípios do liberalismo foram decisivas para a formação e expansão dos mercados globais autorregulados. Por um lado, como já mencionado, se impôs a necessidade de mercantilização e fornecimento sistemático dos elementos fundamentais da atividade industrial. Por outro, a aceitação generalizada dos princípios clássicos do liberalismo tornou-se uma força adicional. Quer dizer, acompanhando as exigências de transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias, esses princípios foram resumidos da seguinte maneira: i) o trabalho deve encontrar seu preço no mercado; ii) a criação do dinheiro precisa ser objeto de um mecanismo automático; e iii) os bens devem circular livremente entre países¹⁴.

Silver e Arrighi (2014) assinalam que a principal distinção entre as hegemonias e os ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano refere-se, justamente, ao afastamento dos Estados Unidos dos princípios e práticas do liberalismo da Grã-Bretanha, tal como descritos acima. Em sua opinião, esse distanciamento pode ser explicado pelas diferenças na estrutura e organização dos sistemas globais de governo e acumulação centrados, sucessivamente, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. O Quadro 12.2 sintetiza alguns critérios de comparação.

¹⁴ Segundo Polanyi (2012), o resultado da “cruzada liberal” das décadas de 1830 e 1840 pode ser demonstrado levando em consideração a aprovação de três medidas principais pelo Parlamento britânico: i) o Poor Law Amendment Act, de 1834, responsável por subordinar a oferta de trabalho aos mecanismos de mercado; ii) o Peel’s Bank Act, de 1844, que vinculou a circulação monetária interna ao funcionamento internacional do padrão-ouro; e iii) o Anti-Corn Law Bill, de 1846, que garantiu a abertura do mercado britânico aos grãos do mundo inteiro.

QUADRO 12.2

Comparação da relação hegemônica dos Estados com a economia política global.

	Sistema mundial de governo e acumulação	
	Centrado no Reino Unido	Centrado nos Estados Unidos
Relação estrutural predominante	Entrepasto/complementar	Autocentrado/competitivo
Principal instrumento de reorganização	Comércio livre unilateral/tributo colonial	Liberalização comercial negociada/investimento direto estrangeiro
Principal restrição na capacidade de reorganização	Equilíbrio do poder/rivalidades interimperialistas	Poder social dos grupos subordinados/desafios comunistas e nacionalistas

Fonte: Silver e Arrighi (2014).

Para Arrighi (2003), os ciclos britânico e norte-americano distinguiram-se, principalmente, pelo caráter respectivamente extrovertido e autocentrado das economias da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. Dentre os fatores responsáveis pela natureza extrovertida da economia britânica e que permitiram sua adesão unilateral aos princípios do livre comércio, Silver e Arrighi (2014) destacam, de um lado, o papel da Grã-Bretanha como entreposto comercial e financeiro da economia global e, de outro, o império do qual extraía tributos e forças militares adicionais – sobretudo da Índia. Por sua vez, na primeira metade do século XX, a economia norte-americana não exercia funções de entreposto e não controlava diretamente um império territorial além de suas próprias fronteiras. Entretanto, possuía dimensões continentais e era amplamente autossuficiente.

O caráter autocentrado e autossuficiente da economia norte-americana, isto é, a abundância de recursos demográficos e territoriais, dispensava a necessidade de abertura unilateral de seu mercado interno para as exportações de todo o mundo. Concomitantemente, ensejou meios diversos de reorganização da economia global em torno da potência hegemônica. No pós-Segunda Guerra Mundial, o desequilíbrio entre a renda nacional e o poder militar dos Estados Unidos e os dos demais países tornaram-se prerrogativas na definição dos termos dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio¹⁵. Mais preci-

¹⁵ “Em 1948, a renda nacional dos EUA foi mais do dobro da renda nacional conjunta da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e países do Benelux e seis vezes maior do que a da URSS. [...] Finalmente, ao promover a liberalização e a expansão do comércio mundial, os Estados Unidos podiam contar com sua incontestável primazia militar vis-à-vis seus aliados no confronto com a

samente, tornaram-se vantagens consideráveis “na indução de outros Estados no sentido de que entrassem em negociações para a liberalização do comércio e cedessem à pressão dos EUA no decurso das negociações” (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 17).

Do mesmo modo, as novas condições hegemônicas fundamentaram-se na internalização dos custos de transação. Quer dizer, a internalização, no campo organizacional de corporações verticalmente integradas, de atividades antes executadas por unidades empresariais distintas. O surgimento e expansão das modernas corporações transnacionais permitiu aos Estados Unidos conquistar mercados por intermédio de investimentos externos diretos, mesmo quando esses mercados estivessem protegidos contra importações estrangeiras.

No que se refere aos contramovimentos de proteção social, a primeira distinção remete ao papel das forças sociais subordinadas. Conforme Silver e Arrighi (2014), no ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, essas forças restringiram, desde o início, o movimento no sentido da autorregulação. Ou seja, a partir da segunda metade do século XX, os contramovimentos teriam antecipado o movimento em direção a mercados autorreguláveis. De acordo com essa interpretação, no ciclo norte-americano o poder social dos grupos subordinados e os desafios “comunistas” e “nacionalistas” tornaram-se os principais fatores de limitação da capacidade dos Estados Unidos de reorganizar o sistema mundial e de promover o livre comércio.

A segunda diferença fundamental diz respeito à ausência da principal força desestabilizadora dos mercados globais autorregulados centrados na Grã-Bretanha. Silver e Arrighi (2014) indicam que, no ciclo norte-americano, principalmente na fase de expansão financeira, a autocracia das potências capitalistas foi substituída pela centralização do poder militar nos Estados Unidos e por uma crescente interdependência das unidades territoriais que compõem o moderno sistema interestatal¹⁶.

Observadas as características distintivas do duplo movimento nos ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano, Silver e Arrighi (2014) defendem que, ao lado da “resistência vinda do Sul do mundo” (p. 24), uma das fontes mais importantes de

URSS” (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 17).

¹⁶ “Não estamos dizendo que não há brigas entre as potências capitalistas sobre o ritmo e a direção do processo de formação do mercado mundial. Simplesmente não vemos essas discussões se transformando na força motriz na reversão desse processo, como o que ocorreu no final do século XIX e no início do século XX” (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 23).

reversão do impulso à formação contemporânea de mercados globais autorregulados é o próprio protecionismo dos Estados Unidos. Segundo os autores:

Uma fonte mais provável de reversão do processo de formação do mercado mundial centrado nos EUA é o seu próprio protecionismo persistente. Como já observado, mesmo no auge de sua cruzada para mercados abertos e livres os Estados Unidos têm pregado, muito mais do que praticado, o credo liberal. [...] Esta é outra diferença importante entre o funcionamento do duplo movimento de Polanyi sob o domínio britânico e sob a hegemonia dos EUA. Embora a Grã-Bretanha consistentemente tenha aderido ao movimento de comércio livre, os Estados Unidos têm sido muito menos consistentes, minando assim a credibilidade da sua cruzada para mercados abertos e livres [...] As inconsistências dos EUA são sem dúvida um grande fator contribuinte para o contramovimento para a proteção da sociedade (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 24).

Ou seja, os contramovimentos de proteção social não são necessariamente anticapitalistas e/ou contra-hegemônicos¹⁷. Trata-se, antes de tudo, de formas de estabilização que permitem a continuidade dos processos de acumulação de poder e capital. Para explicar esses processos gerais de estabilização defendemos, em consonância com Fiori (2000), uma releitura da teoria do duplo movimento que o decomponha em quatro movimentos. Ao fazê-lo, há que se considerar as duas contradições essenciais do capitalismo: “a contradição entre capital e trabalho e a contradição entre a globalidade dos seus fluxos econômicos e a territorialidade de sua gestão política” (FIORI, 2000, p. 70). Em outras palavras, existe uma face do duplo movimento que corresponde aos conflitos entre capital e trabalho – principalmente, mas não exclusivamente, no interior de cada Estado-economia nacional – e outra que se refere à competição interestatal¹⁸. Ambas, variando no tempo e no espaço da economia-mundo, foram responsáveis por determinar a existência de formas institucionais e de coesão

¹⁷ Segundo Bienefeld (2007), Polanyi não descartou, inclusive, a possibilidade de que os contramovimentos à expansão de mercados autorreguláveis assumissem formas fascistas.

¹⁸ De nossa perspectiva, a referência às contradições essenciais do capitalismo se torna tanto mais relevante quando consideramos que “embora Polanyi reconhecesse a existência (e, às vezes, até mesmo a importância) do poder diferencial entre classes e Estados, ele, no entanto, minimizou o papel que essas relações de poder desiguais desempenharam na determinação da trajetória histórica que ele analisava” (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 7).

social funcionais ao desenvolvimento do capitalismo, mesmo que, para tanto, tenham limitado a expansão das forças de mercado¹⁹.

Em suma, o duplo movimento e suas especificidades espaço-temporais se referem às tensões entre os objetivos de mercantilização e de desmercantilização dos principais elementos da vida material e coletiva. Em consonância com a matriz braudeliana que orienta nossas reflexões, destacamos, dentre esses elementos, além do trabalho, da terra e do dinheiro, o papel fundamental das cidades²⁰. Assim, para ilustrar nosso ponto de vista e concluir o presente artigo, esboçaremos, a seguir, algumas indicações do modo como os processos gerais de mercantilização, desencadeados pela atual fase de expansão financeira do capitalismo, possuem dimensões urbano-territoriais.

5. CONCLUSÃO: IMPACTOS URBANOS E TERRITORIAIS DA FINANCEIRIZAÇÃO-MERCANTILIZAÇÃO CONTEMPORÂNEAS

Em nossa opinião, até aproximadamente o final dos anos 1960, sobretudo nos países centrais e nos marcos do regime de acumulação fordista-keynesiano, o duplo movimento assinalado por Polanyi (2012) correspondeu a uma tendência de desmercantilização parcial das cidades. Tal como Topalov (1991), podemos dizer, para fins de ilustração, que o advento e a difusão do urbanismo e do planejamento urbano e regional, abrangentes e regulatórios, coincidiu com a emergência de um ideário reformador incompatível com os interesses imediatos de mercado. O que não quer dizer que esse ideário tenha sido completamente disfuncional em relação ao desenvolvimento capi-

¹⁹ Aqui cabe, portanto, uma vez mais, enfatizar a distinção braudeliana entre capitalismo e economia de mercado.

²⁰ Ao justificar porque optou pela reflexão sobre a moeda e as cidades nos últimos capítulos do primeiro volume de sua obra *Civilização Material, Economia e Capitalismo* – volume dedicado à camada da vida material –, Braudel (1987) observa que: “Quis livrar desses temas o volume seguinte, é verdade. Mas essa razão, evidentemente, não é por si só suficiente. A verdade é que as moedas e as cidades mergulham, ao mesmo tempo, no cotidiano imemoral e na modernidade mais recente. A moeda é uma invenção muito velha, se entendendo por moeda todo o meio que acelera a troca. E sem troca não há sociedade. Quanto às cidades, elas existem desde a pré-história. São as estruturas multisseculares da vida mais comum. Mas são também os multiplicadores, capazes de se adaptar à mudança, de a ajudar poderosamente. Poder-se-ia dizer que as cidades e a moeda fabricaram a modernidade; mas também, segundo a regra de reciprocidade cara a Georges Gurvitch, que a modernidade, a massa em movimento da vida dos homens, impeliu para diante a expansão da moeda, construiu a tirania crescente das cidades. Cidades e moedas são, ao mesmo tempo, motores e indicadores; elas provocam e assinalam a mudança” (p. 10).

talista. Muito ao contrário, foi um componente fundamental da estabilização e do crescimento econômico no contexto do capitalismo do pós-Segunda Guerra Mundial. No que se refere, por exemplo, à habitação de interesse social, Rolnik (2015) aponta que, particularmente nas décadas de 1950 e 1960, “a provisão pública de habitação constituiu-se em um dos pilares da construção de uma política de bem-estar social na Europa, um pacto redistributivo entre capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento” (p. 35).

Por sua vez, na atual fase de expansão financeira do capitalismo, as múltiplas formas de mercantilização das cidades correspondem a uma inversão do movimento anterior. Segundo essa perspectiva, a crise sinalizadora do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, a crise do regime de acumulação fordista-keynesiano e a ascensão do neoliberalismo, a partir do final da década de 1960, deram lugar a uma reestruturação espaço-temporal fundada, entre outros fatores, na busca por alternativas mais rentáveis de aplicação de capitais excedentes – capitais sobreacumulados que não podiam ser reinvestidos de maneira lucrativa nos setores tradicionais da produção material. Dentre essas formas, sobressaíram, sem dúvida, o investimento de capitais financeiros nos mercados imobiliários e no desenvolvimento urbano em geral. Ainda no que diz respeito ao exemplo da habitação, Rolnik (2015) considera que esse processo levou à sua desconstrução como bem social e à sua “transmutação em mercadoria e ativo financeiro” (p. 26).

Ou seja, o papel das cidades, como elementos centrais da vida material e como bases da reprodução geral da ordem capitalista, mudou ao longo do tempo. De parcialmente desmercantilizadas, as cidades passaram a ser tratadas como mercadorias e entraram nos circuitos da valorização financeirizada. Conforme Paulani (2016), defendemos que a contemporânea fase de expansão financeira do capitalismo ampliou a tendência geral de transformação do espaço urbano em um campo aberto para a circulação de capitais portadores de juros, o que permite uma aliança entre proprietários de terra e capitalistas e só é possível à medida que são deslocadas as demais formas de propriedade. De acordo com a autora:

[...] para que desapareça a contradição entre a lei do valor e a existência da renda fundiária, a terra deve se constituir num campo aberto à circulação do capital portador de juros, ou seja,

deve ser tratada como capital fictício. Isso significa que o preço da terra deve refletir a permanente busca do capital por rendas futuras aumentadas. Esse arranjo permite a coordenação do processo de utilização da terra, de modo a se garantir sempre os melhores e mais lucrativos usos e a maximizar a produção de valor excedente. A situação ideal é que toda terra seja assim encarada, de modo que todas as outras formas de propriedade da terra desapareçam. [...] O importante a destacar é o caráter virtuoso da associação entre captura de renda e busca de lucro que a circulação do capital portador de juros pode propiciar (PAULANI, 2016, p. 528).

Quer dizer, a terra urbana torna-se, a um só tempo, capital fictício e mercadoria fictícia. A cidade tende a ser, cada vez mais, não apenas um negócio, mas um negócio líquido e rentável. Para nós, o exemplo da mercantilização das cidades reforça interpretações como as de Bienefeld (2007), que, ao contrário de Silver e Arrighi (2014), sugerem a possibilidade não da antecipação, mas do retardamento, da distorção ou mesmo da supressão dos contramovimentos de proteção social diante da contemporânea “ditadura das finanças” e da “revolução neoliberal”²¹.

Pois bem, do nosso ponto de vista, é possível considerar os impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização contemporâneas destacando ao menos três aspectos básicos.

Em primeiro lugar, ressaltamos o surgimento de distintas formas de empreendedorismo urbano e territorial. Em nossa perspectiva, essas novas formas de empreendedorismo correspondem à fragilização das capacidades regulatórias dos Estados nacionais e territoriais. Recorrendo à concepção do duplo movimento, defendemos que, ao menos desde a passagem dos anos 1960 aos 1970, no centro da economia-mundo capitalista, há um relativo enfraquecimento dos mecanismos de proteção social dos Estados nacionais diante da crescente globalização, financeirização e liberalização dos fluxos econômicos. Por sua vez, na periferia e na semiperiferia, o Estado-nação não existe em sua forma plena. Assim, a permanente excentricidade dos Estados territoriais periféricos e semiperiféricos, em relação à dinâmica do núcleo central da economia-mundo e de seu sistema de gestão interestatal, tornam ainda menores as possi-

²¹ A tese central de Bienefeld (2007) é anunciada imediatamente no título original de seu trabalho sobre essa questão: *Supressing the double movement to secure the dictatorship of finance*.

bilidades de reação em face das forças nacionais e internacionais mercantilizadoras. Nesse contexto, os Estados em geral, em seus distintos níveis de governo, assumem, crescentemente, o papel de promotores de políticas de criação de espaços competitivos, abandonando a concepção do planejamento abrangente e regulador do mercado.

As iniciativas de empreendedorismo urbano e territorial se traduzem, por exemplo, nas denominadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). É o caso de projetos como o Porto Maravilha, uma política de “revitalização” de uma área de 5 milhões de (km²) quilômetros quadrados nas proximidades da área central do Rio de Janeiro. A lei municipal que instituiu o Porto Maravilha flexibilizou parâmetros de uso e ocupação do solo, estabeleceu intervenções prioritárias de infraestrutura e transporte, assim como mecanismos público-privados de gestão e financiamento. Um consórcio de empresas privadas – o Consórcio Porto Novo (OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia) – foi contratado para realizar obras e serviços urbanos, por um prazo de 15 anos, no valor estimado inicial de R\$ 7,6 bilhões. Esse valor resultaria da comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que são emitidos pelas autoridades municipais e podem ser adquiridos por investidores privados. A venda dos títulos – que podem, inclusive, ser negociados em bolsas de valores – financiaria as obras. No entanto, um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) organizado por um banco público, a Caixa Econômica Federal (CEF), adquiriu a totalidade dos títulos, liberando os recursos para o início das obras e serviços. Até o presente momento, apenas 8,74% deles foram recomprados por investidores privados²². Quer dizer, apesar dos discursos sobre a origem privada dos investimentos, na prática, o Estado assumiu os riscos²³.

Algo semelhante sucedeu com parte das políticas urbanas setoriais, principalmente de habitação, cada vez mais próximas das lógicas do mercado imobiliário e das inovações financeiras. No Brasil, por exemplo, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, reproduziu um padrão histórico de apropriação de fundos públicos por agentes privados. Para Rolnik (2015):

²² Informações do sítio oficial do Porto Maravilha na internet. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/estoque>. Acesso em: 10 nov. 2016.

²³ Para uma descrição das características gerais do projeto Porto Maravilha, assim como de seus antecedentes, cf. Diniz (2014).

O programa é representativo de padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados²⁴ (p. 309).

Em segundo lugar, assinalamos a mudança radical nas estratégias e características dos agentes capitalistas que operam no âmbito dos mercados imobiliários e do desenvolvimento urbano em geral. Tal como estabelecido por parte da literatura do campo dos estudos urbanos e territoriais, há, no período contemporâneo, uma tendência crescente de inversões em ativos imobiliários, titularizados e securitizados, como uma das alternativas centrais ao problema da sobreaacumulação de capitais. Em consonância com De Mattos (2016), acreditamos que a maior incidência de investimentos financeiros nas transformações urbanas modificou substancialmente a organização, o funcionamento, a morfologia e a aparência das principais cidades em todo o mundo. Do mesmo modo, implicou na mudança das estratégias e das características dos agentes mais relevantes da produção social do espaço.

Sanfelici (2013), por exemplo, destaca como o processo de abertura de capitais das principais incorporadoras/construtoras brasileiras, na primeira década do século XXI, alterou alguns aspectos fundamentais dos negócios imobiliários no Brasil. Por mais que essa abertura não indique, por si só, a completa financeirização dos mercados imobiliários brasileiros, ela estreitou os vínculos das incorporadoras/construtoras com os mercados de capitais e induziu um processo de dispersão territorial e de ampliação da escala de investimento dessas empresas – que deixaram de operar apenas nos seus mercados regio-

²⁴ Destacamos que a concepção braudeliana das relações de dependência entre capitalismo e Estado, apresentada na seção 3.3, é fundamental para a compreensão de processos econômicos típicos de formações sociais como a brasileira. Ao mesmo tempo, permite questionar até que ponto a “articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo” é representativa da especificidade dessas formações ou pode ser entendida como uma característica estrutural do moderno sistema interestatal.

nais de origem, passando a atuar em escala nacional. O fizeram não só pela via da capitalização em bolsa de valores, mas, sobretudo, acompanhando o ciclo de expansão da produção habitacional promovido pelo Estado brasileiro e consubstanciado no Programa Minha Casa Minha Vida²⁵.

Mudando a escala de ilustração, podemos citar, de maneira quase anedótica, a projeção de construção das Trump Towers no âmbito do mencionado Porto Maravilha. De acordo com o sítio oficial das Trump Towers Rio, a “marca Trump [...] já abrange projetos nos Estados Unidos, Panamá, Canadá e Turquia [e] é conhecida por representar o mais alto nível de excelência e luxo em propriedades residências e comerciais, hotéis, escritórios e campos de golfe”²⁶. Na verdade, uma reportagem da BBC Brasil, de julho de 2016, intitulada “Por que o maior empreendimento de Trump no Brasil encalhou?”²⁷, indica que ele será eventualmente conduzido por um consórcio de seis construtoras e imobiliárias licenciadas pela marca Trump – entre as quais destacam-se a búlgara MRP, a espanhola Salamanca e a brasileira Even. Ou seja, as Trump Towers Rio são apenas mais um elemento do portfólio de negócios da marca Trump. Enfim, após as eleições presidenciais nos Estados Unidos, não é preciso dizer muito sobre o nome Trump. Cumpre apenas sublinhar que, cada vez mais, os agentes capitalistas que operam nos mercados imobiliários o fazem segundo estratégias rentistas de caráter multiescalar, multifuncional e multisetorial típicas da atual fase de expansão financeira do capitalismo.

Por último, sugerimos que a profundidade da atual fase de expansão financeira do capitalismo deve ser relacionada ao grau de penetração da lógica mercantil no tecido social e urbano. Para ilustrar esse argumento, é possível tomar como referência, por exemplo, o modo como as rendas, os ativos, os patrimônios e as dívidas familiares sustentam novas formas de acumulação.

Como se sabe, diversos autores que analisaram a crise das hipotecas *subprime* revelaram informações sobre o desenvolvimento de uma economia de ativos vinculada aos patrimônios familiares²⁸. Segundo

²⁵ Basta considerar, conforme Sanfelici (2013), que “o volume de unidades habitacionais financiadas no Brasil saltou de uma média de 250 mil por ano, entre 2000 e 2005, para mais de 1 milhão em 2010” (p. 35).

²⁶ Disponível em: <http://www.trumptowersrio.com/pt-br/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

²⁷ Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36901182>. Acesso em: 10 nov. 2016.

²⁸ Cf., por exemplo, Lapavistas (2009), Roubini e Stephen (2010), Harvey (2011), Fix (2011), Sanfelici (2013) e Rolnik (2015).

Harvey (2011), o ambiente macroeconômico caracterizado por juros baixos, inflação de ativos, repressão salarial e afrouxamento das restrições ao crédito transformou o refinanciamento das hipotecas numa das principais fontes de expansão do consumo das classes médias e trabalhadoras norte-americanas. Roubini e Stephen (2010), por sua vez, afirmam que os imóveis hipotecados nos Estados Unidos se tornaram uma espécie de “caixa eletrônico”, ao serem mobilizados como garantias de uma cadeia permanentemente renovada de empréstimos ao consumo. Para Rolnik (2015), trata-se de novas maneiras de assegurar condições monetárias de reprodução social em face da diminuição da participação dos salários na composição da riqueza global e da pressão sobre os indivíduos e as famílias para buscarem mecanismos privados de proteção social²⁹.

Bauman (2010) observa que a emergência de novas formas de financiamento ao consumo acompanhou a passagem de uma sociedade de produtores, na qual os lucros provinham da exploração do trabalho, para uma sociedade de consumidores, na qual os lucros fundamentam-se na exploração dos desejos de consumo. Sustenta, ademais, que os indivíduos que se abstêm de tomar empréstimos e os que pagam seus compromissos financeiros nos prazos estabelecidos não possuem utilidade alguma para as instituições de crédito. Ou seja, “o devedor ideal é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas” (BAUMAN, 2010, p. 30). Em consonância com a lógica da transformação do endividamento numa fonte constante de lucros, bancos e empresas de cartão de crédito, por exemplo, “contam mais com o ‘serviço’ continuado das dívidas do que com seu pronto pagamento” (BAUMAN, 2010, p. 2010).

Não é preciso aceitar a tese do advento da sociedade dos consumidores para concluir que, de fato, o endividamento crescente vinculado à reprodução geral das classes trabalhadoras e médias tornou-se uma fonte permanente de lucros financeiros. Nos termos de Sanfelici (2013), esse processo corresponde à emergência de um novo *ethos financeiro* fundado no “entrelaçamento inaudito das cadeias de crédito nos interstícios mais recônditos da vida social”³⁰ (p. 30). Ainda de acordo o autor, esse entrelaçamento demonstra o modo

²⁹ “O uso da casa própria como estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização funcionaram na prática como substituto potencial dos sistemas públicos de pensão e aposentadoria” (ROLNIK, 2015, p. 38).

³⁰ Para nós, numa ampliação da proposição de Jameson (2001), trata-se do surgimento e da generalização de algo como uma “cultura urbana do dinheiro”.

como “o crédito e as finanças medeiam a relação entre os indivíduos, impõem ritmos no uso do tempo e engendram um ethos que define as expectativas e modela as disposições subjetivas dos indivíduos” (SANFELICI, 2013, p. 30).

Do nosso ponto de vista, de inspiração braudeliana, estamos diante da penetração cada vez mais profunda das lógicas financeira e mercantil na camada da vida material, isto é, na camada da reprodução social³¹. Em consonância com Sandel (2015), acreditamos que a mudança mais decisiva do período contemporâneo foi “a extensão dos mercados, e dos valores de mercado, a esferas da vida com as quais nada têm a ver” (p. 12). Tal como formulado por Bourdieu (2002), mesmo quando integra o circuito mercantil, a casa, por exemplo, não é jamais um simples bem econômico. A casa manifesta uma forte relação de pertencimento, é um projeto ou uma aposta coletiva sobre o futuro da unidade doméstica e base da coesão afetiva. Ou seja, uma vez que a denominada financeirização deixou de se expressar apenas nas esferas das “altas finanças” para atingir as esferas da vida cotidiana, necessariamente emergiram graves tendências de desarticulação social. Dadas as consequências da atual crise sistêmica do capitalismo, pode-se dizer, para concluir este artigo, que essas tendências se revelam ainda mais preocupantes diante da já mencionada hipótese do retardamento, da distorção ou da supressão dos contramovimentos de proteção social.

³¹ Braudel definiu a vida material como “a camada da não economia, o solo em que o capitalismo crava suas raízes, mas no qual nunca consegue penetrar” (apud ARRIGHI, 2003, p. 10). Numa atualização de seu argumento, defendemos que uma das principais especificidades da atual fase de expansão financeira diz respeito, exatamente, à penetração do capitalismo na camada da vida material.

Referências

- ABREU, M. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
- ABU-LUGHOD, J. "Going beyond global babble". In: KING, A. D. *Culture, globalization and the world-system*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991, pp. 131-38.
- ABU-LUGHOD, J. *New York, Chicago, Los Angeles: America's global cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- AGLIETTA, Michel. *Le capitalisme de demain*. Paris: Fondation Saint Simon, 1998.
- ALVES, F.; FRANCO JUNIOR, F.; RIBEIRO, L. C. Q. "Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro". In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (Org.). *A Cidade contra a Escola. Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2008, pp. 91-118.
- AMIN, A.; N. THRIFT (eds). *Globalization, institutions and regional development*. New York: Oxford University Press, 1995.
- ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas. Reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- AQUILES, A. "O fordismo como etapa superior do taylorismo". *Cultura política*, n. 20, RJ, 1942.
- ARANTES, P. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. In: *Novos Estudos - CEBRAP*, nº 83. São Paulo, 2009.
- AREND, M. *O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/Texto_para_Discussao_2012-n1_Arend.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- _____. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contra-ponto; São Paulo: UNESP, 1995.
- _____. *The long twentieth century*. New York: Verso, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 2001.
- ARRUDA CÂMARA, D. "O homem e a habitação". *Revista de Organização Científica*, vol. XIII, n. 135, RJ, 1943.
- AUTRAN, M. P. "Futuro será disputa entre grandes cidades, diz executivo do Citibank". *Folha de São Paulo*, 9 mar. 2013.
- AZEVEDO, V.; VAINER, C. "Classificar, selecionar, localizar. Notas sobre a questão racial e a migração". VAINER, C. et al. "Políticas migratórias no Brasil. Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho". Relatório de pesquisa, convênio IPPUR/FINEP. RJ, xerox, 1984.
- BAENINGER, R. "Crescimento das cidades: metrópole e interior do Brasil". In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, pp. 45-79.
- BARCELOS, M. *Variedades de capitalismo e reescalonamento espacial do Estado no Brasil*. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida a crédito*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BEAUREGARD, R. "Theorizing the global-local connection". In: KNOX, P.; TAYLOR, P. J. *World cities in a world-system*. New York: Cambridge Univ. Press, 1995, pp. 232-48.

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo. *Brazilian Keynesian Review*, 1 (1), 2015.
- BENEVIDES, M. V. *A cidadania ativa* São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BIENEFFELD Manfred. Suppressing the double movement to secure the dictatorship of finance. In: Ayse Bugra e Kaan Agartan (org). Reading Karl Polanyi for the twenty-first century. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BOLTANSKI, Luc. *Les Cadres*. La formation d'un groupe social. Paris: Editions Minuit, 1982.
- BORJA, J. *La Ciudad Conquistada*. Madrid, España: Alianza Editorial, 2003.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus/Pensamiento, 1997.
- BOSHI, R. R. (1999). "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 42, 4: 655-690.
- BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Editora Manantial, 2002.
- _____. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, 2008.
- _____. *La Distinction*. Critique social du judgement. Paris: Editions Minuit, 1979.
- _____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. *Razões Práticas*. Teoria da Ação. Campinas/SP: Papirus Editora, 1997, p. 15.
- _____. *The field of cultural production: essays on art and literature*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. Sobre as Artimanhas da Razão Imperialista. *Estudos afro-asiáticos*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2002.
- BOYER, Robert. Is a finance-led growth régime a viable alternative to fordism? *Economy and Society*, v. 29, n. 1, Feb. 2000.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRANDÃO, C. *Território & desenvolvimento*. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora UNICAMP, 2007
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001 (1ª edição).
- BRAUDEL, F. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*. XVve-XVIIIe siècle. Paris: Armand Colin, 1979 (três volumes).
- _____. *Civilização material, economia e capitalismo: Séculos XV - XVIII*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1995 [1979].
- _____. *História e ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1990.
- _____. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- _____. *La Dynamique du capitalisme*. Paris: Éd. Arthaud, 1985.
- BRENNER, N. *New State Spaces*. Urban Governance and rescaling os Statehood. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- _____. World City Theory, Globalization and the Comparative-Historical Method. Reflections on Janet Abu-Lughod's Interpretation of Contemporary Urban Restructuring. *Urban Affairs Review*, setembro 2001.
- _____. Global cities, "glocal" states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1): 1-37, 1998.

- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Depois da Neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, 2012, v. 14, n. 27.
- BRITTO, A. L. “A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Rio de Janeiro: transforma es na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 484-514.
- BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. “Universaliza o e privatiza o: os dilemas da Política de Saneamento na Metrópole do Rio de Janeiro”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora REVAN/Observatório das Metr poles, 2000. pp. 457-478.
- BRITO, F.; SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migra es intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodu o da pobreza. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: SEADE, v. 19, n. 4, p. 48-63, out./dez. 2005.
- BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: market economy as a political project*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BUKHARIN, Nicolai. *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- CALDEIRA, T. *Cidade dos muros, crime, segrega o e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Brasil: EDUSP, 2001.
- CAMPOS, P. H. P. *Estranhas catedrais. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar - 1964-1988*. Niterói: Editora da UFF/FAPERJ, 2014.
- CANO, W. “Concentra o Econômica e Metropoliza o”. In: CANO, W. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2011, p. 209-248.
- _____. *Desconcentra o produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: UNESP, 2008.
- _____. *Desequil rios regionais e concentra o industrial no Brasil (1930-1970)*. 3. ed. rev. e modificada. São Paulo: Unesp, 2007.
- _____. *Ensaio sobre a crise urbana no Brasil*. Campinas: Editora UNICAMP, 2014.
- _____. *Ensaio sobre a forma o econômica regional do Brasil*. Campinas: Unicamp, 2002.
- CARDOSO, A. L. “Construindo a utopia: Lucio Costa e o pensamento urbanístico no Brasil”. *Espaço e debates*, n. 27. SP, NERU, 1989a.
- _____. “Modernidade e tradi o nas origens do pensamento urbanístico no Brasil”. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, n. especial. RJ, IPPUR/UFRJ, 1989b.
- CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. “Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Rio de Janeiro: transforma es na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 320-353.
- CARDOSO, F. H. “A cidade e a política”. *Cadernos Cebrap*, n. 7. SP, CEBRAP, 1972.
- _____. “As classes sociais e história: considera es metodológicas”. In: CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratiza o*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, F. H.; CAMARGO, C. P. F.; KOWARICK, L. “Consideraciones sobre el desarrollo de São Paulo: cultura y participación”. In: CASTELLS, M. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.
- CARVALHO, J. M. “O Rio de Janeiro e a República”. Seminário “Habita o Popular no Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, mimeo, 1984.
- _____. *A forma o das almas. O imaginário da República no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.
- _____. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

- _____. *Os bestializados*. O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- CARVALHO, M. A. R. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, N. “Poder local: clientelismo e deficit legislativo”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 427-452.
- CARVALHO, N. R. Geografia Política das Eleições Congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 11, p. 367-384, 2009.
- CASTEL, R. *Les Métamorphoses de la Question Sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1972].
- _____. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. *The informational city*. Cambridge, MA: Blackwell, 1989.
- _____. *Imperialismo y Urbanización en America Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973.
- _____. *La Question Urbaine*. Paris: François Maspero, 1975.
- CAVALCANTE, B. O. “Beleza, limpeza, Ordem e Progresso”. *Revista Rio de Janeiro*, RJ, Edições UFF, 1985.
- CAVALIERI, F.; VIAL, A. Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010. *Coleção Estudos Cariocas*. Rio de Janeiro, n. 20120501, mai. 2012.
- CECILIO, Marco Bulhões. *Fernand Braudel no mundo contemporâneo e a acumulação acelerada de riquezas: economia de mercado e capitalismo como opostos?* Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.
- CERNY, P. Globalization and the changing logic of collective action. *International Organization*, 49 (4), pp. 595-625, 1995.
- CHAUÍ, M. “De alianças, atrasos e intelectuais”. *Folha de São Paulo*, 24 de abr. Caderno Mais: 8-9, 1994.
- CHESNAIS, F. (org.). *A mundialização financeira*. Gênese, custo e risco. São Paulo: Xamã, 1998.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.
- CMMAD. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- COMIN, A. “Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010”. In: ARRETCH, M. *Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.
- CONNEL, R. “Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge”. In: *The Social Sciences*. Allen and Unwin, Sydney, Australia, 2007b.
- _____. The Northern Theory of Globalization. *Sociological Theory*, 25 (4), 2007a.
- CORAGGIO, J. L. “Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina”. In: CORAGGIO, J. L. (ed.). *La investigación Urbana en América Latina*. Vol. 3. Las ideas y su contexto, Ciudad, Quito, Equador, 1989.

CORBISIER, R. *Brasília e o desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

CORRÊA, F. S. *Conexões eleitorais, conexões territoriais: as bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense*. 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

COUTINHO, L. “A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1997, pp. 81-106.

COX, K. R. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography*, v. 17, n. 1, pp. 1-23, 1998.

_____. “Neither global nor local: ‘Glocalization’ and the politics of scale”. In: COX, K. *Spaces of globalization*. New York: Guilford, 1997b, pp. 137-66.

CUNHA, J. M. P. Redistribuição espacial da população: tendências e trajetória. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: SEADE, v. 17, n.3/4, p.218-233, jul./dez. 2003.

DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. “Poliarquia em 3D”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, jan.1998.

DAIN, S. O Rio de todas as crises – crise econômica. *Série Estudos*. Rio de Janeiro, n. 80, dez. 1990.

DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A.; CLEMENTINO, M. L. *Turismo imobiliário nas metrópoles*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Rio de Janeiro, 2010.

DE MATTOS, Carlos A. Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital. *Sociologías*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 24-52, mai./ago. 2016.

DINIZ, C. C. *Dinâmica espacial e ordenamento do território*. [S.l.]: CEPAL, 2006. Convênio CEPAL/IPEA (Projeto: Brasil: o estado de uma nação).

DINIZ FILHO, L. L; BESSA, V. C. Vocaçao e nacionalismo: visões do urbano no pensamento do Estado brasileiro (1930-1961). *Espaço & debates*. São Paulo, n. 34, p. 104-112, 1991.

DINIZ, Nelson. *Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

DOUGLAS, M. *How institutions think*. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.

DUNFORD, M.; KAFKALAS, G. (eds). *Cities and regions in the new Europe*. London: Belhaven, 1992.

DYCKMAN, J. W. “O transporte urbano”. In: DAVIS, K. *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, pp. 145-168.

EDWALD, F. *L'État Providence*. Paris: Grasset, 1986.

ENGELS, F. *Engels selected writings*. Middlesex: Penguin Books, 1967.

ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociais de las economías postindustriales*. Barcelona: Editora Ariel, 2000.

_____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. 35, 1995.

FAINSTEIN, S. *The city builders*. Cambridge, MA: Blackwell. 1994.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Revista Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 29, pp. 98-119, 1991.

FARIAS, I. Urban assemblages: ANT and the examination of the city. *Athenea digital*, vol. 11(1), pp. 15-40, 2011.

FERNANDES, A. C.; NEGREIROS, R. “Desenvolvimento econômico, divisão do trabalho e

- mudanças na rede urbana brasileira: do desenvolvimentismo ao Plano Real”. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo. [1975], 2006.
- FERNANDES, V; ALFARO, M. Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120, pp. 51-93, jan./jun 2011.
- FERRAZ, F. Palestra no *Simpósio “O Homem e a Cidade”*, promovido pela Fundação Milton Campos, Brasília, 1975.
- FILGUEIRA, F. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada”. In: ROBERTS, B. (ed). *Ciudad y Política*. San Jose de Costa Rica: FLACSO/SSRC, 1998.
- FILGUEIRAS, L. A. *Natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização*. Programa de Bolsas de Pesquisa. Centro Celso Furtado. BNB. 2012.
- FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.
- _____. A propósito de uma ‘construção interrompida’. *Economia e sociedade*. Campinas, v. 14, pp. 1-19, jun. 2000.
- _____. *Brasil no espaço*. Petrópolis/ RJ: Vozes, 2001.
- _____. Desenvolvimentismo e dependência. *Valor Econômico*, 28 de março de 2012.
- _____. *O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.
- _____. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário brasileiro*. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/ SP, 2011.
- FRIEDMANN, J. The world city hypothesis. *Development and Change*, 17, pp. 69-83, 1986.
- FRIEDMANN, J.; WOLFF, G. World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, pp. 309-44, 1982.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GARCÍA-LAMARCA, Melissa; KAIKA, Maria. “Mortgaged lives”: the biopolitics of debt and housing financialisation. *Transactions Institute of British Geographers*, Manchester, 2016.
- GOLDTHORPE, J. H. *Social mobility and class structure in modern Britain*. Oxford: Clarendon Press (Oxford University Press), 1980
- GOMES, A. M. de C. O. Redescobrimo o Brasil”. In: GOMES, A. M. de C. O. *et al. Estado novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.
- GOMES, E. R. “Campo contra cidade – a reação ruralista à crise oligárquica no pensamento político social brasileiro”. Tese de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1980.
- GORELIK, A. A produção da “cidade latino-americana”. *Tempo social*. São Paulo, v. 17, n. 1, jun. 2005.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.

- _____. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Editora Annablume, 2005.
- _____. Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. *Regional Studies*. v.8, n. 3-4, p. 239-255, 1974.
- _____. El arte de la renta: la globalización y mercantilización de la cultura. In: HARVEY, D.; SMITH, N. *Capital financeiro, propriedade imobiliária y cultura*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2005.
- _____. *Espacios de esperanzas*. Madrid: Ediciones Alcal, 2003.
- _____. Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. *GeoBaires – Cuadernos de Geografía*, mai., 2007.
- _____. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____. *O neoliberalismo*. História e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- _____. *Social Justice and the City*. Baltimore: John Hopkins, 1973.
- _____. *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.
- HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- HILL, R. and FEAGIN, J. Detroit and Houston: two cities in global perspective. In: *The capitalist city*. Edited by J. Feagin and M.P. Smith, 155-77. Cambridge/MA: Blackwell. 1989.
- HIRSCH, F. *Limites sociais do crescimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico – 1991: documentação dos microdados da amostra*. Rio de Janeiro, 1996.
- _____. *Censo demográfico – 2000: documentação dos microdados da amostra*. Rio de Janeiro, 2002.
- _____. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011.
- JAMESON, Frederic. *A cultura do dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- JESSOP, Bob. Knowledge as a fictitious commodity: insights and limits of a polanyian perspective. In: BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: market economy as a political project*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- _____. “The World Market, Variegated Capitalism and the crisis of European integration”. In: NOUSIOS, P; OVERBEEK, H.; TSOLAKIS, A (org.) *Globalisation and European Integration: Critical Approaches to Regional Order and International Relations*. London: Routledge, 2012.
- KAZTMAN, R. “La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes”. *Revista Pensamiento Latinoamericano*. número 1, 2ª Epoca, del 15 oct. 2007.
- KEIL, R. *Los Angeles: globalization, urbanization and social struggles*. New York: John Wiley, 1999.
- KEIL, R.; LIESER, P. “Frankfurt: Global city-local politics”. In: SMITH, M. P. *After modernism: global restructuring and the changing boundaries of city life*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1992, pp. 39-69.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- KING, A. D. *Global cities: post-imperialism and the internationalization of London*. New York: Russell Sage, 1991.

- KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; HEREDIA, P. H.; REGIS, A. “Segregação residencial, moradia e desigualdade escolar”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 389-415.
- KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *Capitalismo e marginalidade urbana na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- KOWARICK, L.; BRANT, L. V. C. (orgs.). *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.
- KUSCHNIR, K. *A cidade dos políticos: gabinetes, escritórios e centros sociais*. 32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambú, 2008.
- LAGO, L. C.; CARDOSO, A. L. “Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 354-388.
- LAMOUNIER, B. “Formação do pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação”. In: FAUSTO, B. (org.) *História geral da civilização brasileira*. SP: Difel, 1985.
- LAPAVITSAS, Costas. Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. In: *Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation*. London: Department of Economics, School of Oriental and African Studies, 2009.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- _____. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LEFÈVRE, C. “Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. In: *La Governabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Anais... Washington, D.C.: Taller Internacional, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.
- LENIN, Vladimir. Imperialismo, fase superior do capitalismo. In: *Obras escolhidas*, Tomo I. Lisboa, Editorial Avante, 1977.
- LESSA, C. *O Rio de todos os Brasis*. Uma reflexão em busca da auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- LESSA, C.; DAIN, S. “Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento”. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1, p. 214-228.
- LIFSCHITZ, J. “Correndo atrás. Estratégias de trabalho e de consumo em uma favela carioca”. Dissertação de mestrado defendida no Instituto Universitário do Estado do Rio de Janeiro, 1999.
- LIND, M. (1995). *The next American nation*. New York: The Free Press., 1995.
- LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre: FEE, v. 10, n. 2, p. 303-335, 1989.
- LOGAN, J.; MOLOTCH, H. L. “The City as a Growth Machine”. In: FAINSTAIN, S.; CAMPBELL, S. (Eds.). *Readings in urban theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1996.
- LÓPEZ, N. *Equidad Educativa y Desigualdad Social: Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2005.
- MACHADO DA SILVA, L. A. “Vida e morte da teoria da marginalidade”. In: KONDER, L.; CERQUEIRA FILHO, G.; FIGUEIREDO, E. L. (org.) *Por que Marx?* Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul. *Stagnation and the Financial Explosion*. New York: Monthly Review Press, 1987.

- MAGRI, S. “La rationalisation urbaine dans les projets des reformateurs en France, 1900/1925”. Trabalho apresentado na *Conferência “Reestruturação urbana: tendências e desafios”*, organizada pela International Sociological Association. Rio de Janeiro, mimeo, 1988.
- MAHONEY, J. Long Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America. *American Journal of Sociology*, 2003.
- MALERBA, J. *Segregação do poder, poder de segregação*. Democracia, desigualdade e participação na dinâmica de acumulação urbana na metrópole do Rio de Janeiro. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- MANTEGA, G. *Teoria da dependência revisitada – um balanço crítico*. Relatório de Pesquisa nº27/1997, EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.
- MARCUSE, P.; VAN KEMPEN, R. (eds). *Globalizing cities: a new spatial order?* Cambridge, MA: Blackwell. 2000.
- MARQUES, E. C. *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos*. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1998.
- MARQUES, E. Estrutura Social e Segregação em São Paulo: transformações na década de 2000. *Revista Dados*, vol. 57, n.3, 2014
- _____. “Cultura e participação na esteira da tecnocracia”. Texto apresentado no *II Encontro de História Urbana*. Ampur, Salvador, 1993.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINE, G.; McGRANAHAN, G. “A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas”. In: BAENINGER, R. (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas/Brasília: Nepe/UNFPA, 2010.
- MARTINEZ-ALLIER; MOISÉS, J. A “A Revolta dos suburbanos ou “Patrão, o trem atrasou”, In: MOISÉS, J.; MARTINEZ-ALLIER, V.; OLIVEIRA, F.; LIMA, S. S. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. São Paulo: Paz e Terra/Cedec, 1977.
- MARTINS, C. E. “Tendências da economia mundial e perspectivas da América Latina”. *Boitempo Editorial (blog)*, 2 jul. 2012. Disponível em: < <http://boitempoeditorial.wordpress.com/2012/07/02/tendencias-da-economiamundial-e-perspectivas-da-america-latina/>>. Acesso em 18 nov. 2016.
- _____. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2011.
- MARX, K. “O Método da Economia Política”. In: *Introdução à crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro Terceiro: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- _____. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- MATELA, I. P. “A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviário”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 515-543.
- MCFARLANE, C. The Comparative City: Knowledge, Learning, Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research* v. 34, n. 4, pp. 725-742, 2010.
- MCKENZIE, R. D. “A comunidade humana abordada ecologicamente”. In: DONALD, P. (Org.). *Estudos de Ecologia Humana*. Tomo I. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1970. pp. 95-110.
- MELO, M. A. B. C. “Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República”. *Dados*, vol. 36, 1, 1993.

- MINSKY, Hyman. *Can it happen again? Essays on instability and finance*. Nova York: M. E. Sharp, 1982.
- MOISÉS, J.; MARTINEZ-ALIER, V. As rebeliões no subúrbio. *Centro de Estudos e Ação Social*. Salvador, n. 49, pp. 31-49, maio/jun. 1977.
- MOLOTCH, H. The city as a growth machine: Towards a political economy of place. *American Journal of Sociology*. 82, 1976.
- MORSE, R. A evolução das cidades latino-americanas. *Cadernos Cebrap*. São Paulo, n. 22, pp. 5-35, 1975.
- _____. *O espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MOURA, R. *Arranjos urbano-regionais brasileiros: uma análise com foco em Curitiba*. 2009. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Curso de Doutorado em Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, 2009.
- _____. *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Rio de Janeiro: Observatório/Letra Capital, 2016.
- MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto n. 324, de 3 de março de 1976. *Aprova o regulamento e zoneamento da Baixada de Jacarepaguá*. Rio de Janeiro, 1976.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NIJMAN, J. Introduction – Comparative Urbanism. *Urban Geography*. 28.1, 2007.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e Insulamento burocrático. Rio de Janeiro.: Jorge Zahar Editores. 1997.
- O'DONNELL, G. “Teoria democrática e política comparada”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 42, 4: 577-654, 1999.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Estudos e Debates*, 6, 1982.
- _____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, R. A. D. de; TAVARES, É. “Transformações demográficas: os movimentos da população no território”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 221-254.
- ONU-HABITAT. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Rumbo a una nueva transición urbana, 2012.
- ORELLANA, A.; LINK, F.; NOYOLA, J. (eds.). *Urbanización Planetaria y la Reconstrucción de la Ciudad*. Santiago, Chile: RIL Editores, 2016.
- OSORIO, M.; SOBRAL, B. L. B.; CARVALHO, G.; FILGUEIRAS, M. Análise da dinâmica espacial dos complexos logísticos-produtivos e recomendações para o maior impacto positivo dos empreendimentos estruturantes. *Report of Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião do Rio de Janeiro*. 2011.
- PÁDUA, J. “Espaço público, interesses privados e política ambiental”. *São Paulo em perspectiva*, 3(4), São Paulo: Seade, out./dez. 1989.
- PERALVA, A. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.
- PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.
- _____. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.
- _____. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, jul./set. 2016.

- PÉCAUT, D. *Os intelectuais e a política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ática, 1990.
- PECK, N. *Cidades além da comparação*. (MIMEO), 2014.
- PECK, N.; THEODORE, N. Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*. v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.
- PEREIRA, L. (org.). *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- PEREIRA, P. C. X. (Org.). *Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2011.
- PINTO, A. "Naturezas e implicações da 'heterogeneidade estrutural' da América Latina". In: BIELSCHOWSKY, R. (org). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Volume 2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PORTES, A. "La urbanización de América Latina en los años de crisis". In: LOMBARDI, M.; VEIGA, D. (Org.). *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*. Montevideo, Uruguay: Ed. Banda Oriental, 1989.
- PORTES, A.; ROBERTS, B. "La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal". In: PORTES, Roberts; GRIMSON, Alejandro (Ed.). *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.
- PORTO, H. R. *Saneamento e cidadania*. Trajetórias e efeitos das políticas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2003.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2013). *Strategic plan Rio de Janeiro Municipal Government (2013-2016)*. Disponível em: <http://www.conselhodacidade.com/v3/Book_StrategicPlanRio20132016/content/Strategic_Plan_Rio_City_Government_2013_2016.pdf>.
- QUIJANO, A. "Notas sobre o conceito de marginalidade". In: PEREIRA, L. (Org.). *Populações marginais*. São Paulo: Duas Cidades, 1978, pp. 11-72.
- _____. Dependência, mudança social e urbanização na América Latina. In: LOPES, F. (Org.). *A questão urbana na América Latina*. Textos. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1978.
- _____. La "Formación de un Universo Marginal en las Ciudades de América Latina". In: CASTELLS, M. *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973.
- RIBEIRO, L. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L. (Org.). *Metrôpoles*. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Coord.). *Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2010.
- _____. (Org.). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009. (Conjuntura urbana, 1).
- _____. "Acumulação urbana e a cidade. Impasses atuais da política urbana". In: ANPOCS (Org.). *Ciências sociais hoje*. São Paulo: ANPOCS/CORTEZ, 1986. pp. 53-78
- _____. "Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro". In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/Observatório das Metrôpoles, 2000. pp. 63-98.
- _____. "Classes Sociales et Politiques urbaines au Brésil". IN: D'ARC, H. R.; MEMOLI, M. (Eds.). *Le Paris Urbain em Amérique Latine*. Vivre au Centre Ville. Paris: Armand Colin, 2006.
- _____. "Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído - 1870/1930". *Espaço e debates*, n. 16. São Paulo: Cortez, 1985.

- _____. “Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território”. In: NETO, E. R.; BÓGUS, C. M. (Orgs.). *Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.
- _____. “Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil”. In: RIBEIRO, L. C. Q. & PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, povo e nação*. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- _____. *A cidade, as classes e a política*: reflexões mais que preliminares sobre a trajetória histórica da grande cidade brasileira na transição do desenvolvimentismo à globalização, a partir do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ippur, 1998.
- _____. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a.
- RIBEIRO, L. C. Q. et al. *Desigualdades urbanas. Desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles, 2010.
- RIBEIRO, L. C. Q. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. *Relatório de Pesquisa*: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, dez. 2012.
- _____. Segregação, acumulação urbana e poder na metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos Ippur Rio de Janeiro*, n. 19, pp. 01-21, 1997b.
- _____. Segregação, acumulação urbana e poder: classes sociais e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, ano XV, n. 2, ago. /dez. 2001.
- _____. *Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica*: 1980-2010. Hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Reprodução em fotocópia. Rio de Janeiro, 2013.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e a gestão democrática da cidade. In: *Sociedade e território*, ano IV, maio de 1990, n. 12, Lisboa.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CORRÊA, F. “Cultura política, cidadania e representação na *urbs* sem *civitas*”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 197-220.
- RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. *A Cidade contra a Escola*. Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, 2000.
- _____. Restructuring in Large Brazilian Cities: The Centre/Periphery Model. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 19, n. 3, pp. 369-382, 1995.
- RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, povo e nação*. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. *Análise social do território*: metodologia para o estudo da estrutura urbana brasileira. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2013.
- _____. Segregação residencial: padrões e evolução. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 163-192.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M.; CORRÊA, F. S. “Territory and employment: urban segregation, urban segmentation and occupational opportunities in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Eds.). *The Metropolis of Rio de Janeiro: a space in transition*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014.
- _____. Território e emprego: segregação, segmentação urbanas e oportunidades ocupacionais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu-MG: ABEP, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. *Associativismo e participação popular*. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q.; SILVA, E. T., RODRIGUES, J. M. Metrôpoles Brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 120, pp. 171-201, jan./jul. 2011.

RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. A. Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. *O social em questão*. Ano XVI, n. 29, 2013.

RIBEIRO, L. C. de Q. & L. C. Lago. “Espaço social das metrópoles: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte”. *Revista da ANPUR*, 2. 2000.

RIBEIRO, M. G. *Educação, posição de classe e território*. Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil. 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, V. L. *A economia política dos sistemas-mundo e a visão do sistema interestatal capitalista: uma análise comparativa*. (mimeo), 2012.

ROBINSON, J. Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n.1, pp. 1-23, Jan. 2011.

_____. Comparative urbanism: New Geographies and Cultures of Theorizing the Urban. *International Journal of Urban and Regional Research*, DOI:10.1111/1468-2427.122732005, 2005.

ROBINSON, J; ROY, A. Global urbanisms and the nature of urban theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, DOI:10.1111/1468-2427.12272, 2015.

ROCHA, S. As metrópoles brasileiras às vésperas do terceiro milênio. *Econômica*, Niterói, UFF, v. 2, n. 4, p. 5-24, dez. 2000.

RODRIGUES, J. “Condições de mobilidade urbana e organização social do território”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 287-319.

RODRIGUEZ, J.; BUSSO, G. *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*. Santiago de Chile: ECLAC/CELADE, 2009.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre. *Fernand Braudel e as ciências humanas*. Londrina: Eduel, 2013.

ROLNIK, Raquel. *A guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; KLINTOVITZ, D. (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos avançados*, São Paulo: USP, v. 25, n. 71, p. 89-108, jan./abr. 2011.

ROUBINI; Nouriel; STEPHEN, Mihm. *A economia das crises: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

ROYER, L. O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUIZ, R. M.; PEREIRA, F. B. *Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

SADER, E. Crise hegemônica na América Latina. *Revista em Pauta*, Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 19, Rio de Janeiro, 2007.

SADER, E.; PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. “Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico”. *Revista Brasileira de História*, n. 6, São Paulo, setembro de 1983.

SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. “Governança empreendedorista: a modernização neoliberal”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 453-483.
- SANTOS NETO, I. “Salvador: cara e coroa”. *Pretextos*, Série A, n. 3. Salvador. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, 1993.
- SANTOS, C. N. F. “Contra apenas uma arquitetura ou o perigo de planejarmos uma sociedade democrática sob medida para nossas conveniências”. *Revista Projeto*, 38, 1982.
- _____. “Para cada forma de dominação a utopia que merece”. *Arquitetura Revista*, n. 3, RJ, FAU/UFRJ, 1985.
- SANTOS, C.; BRONSTEIN, O. Meta-urbanização: o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 149, pp. 6-34, 1978.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- _____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- SCHWARTZ, R. Um seminário de Marx. In: SCHWARTZ, R. (org.). *Sequências brasileiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SCOTT, A. J. *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SEVCENKO, N. *A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. *Literatura como missão*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SILVA, É. T.; RODRIGUES, J. M. Mobilidade espacial nas metrópoles brasileiras: complexidade do espaço urbano. *Territórios: Revista de Estudos Urbanos y Regionales*. Bogotá: Universidad del Rosario, n. 22, p. 11-32, 1º semestre, 2010.
- SILVA, R. D. *Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro: 1990-2008*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- SILVER, Beverly J; ARRIGHI, Giovanni. “O duplo movimento” de Polanyi: comparação da hegemonia da belle époque britânica e estadunidense. *Emetropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n° 16, ano 5, 2014.
- SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Cebrap Novos Estudos*. 85, novembro de 2009.
- SINGER, P. “Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo”. In: *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. “Urbanización, Dependencia y Marginalidad en América Latina”. In: CASTELLS, M. *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973.
- _____. *Dominação e desigualdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981 [1975].
- _____. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1975.
- SINGER, P.; BRANT, V. C. *São Paulo: o povo em movimento*. São Paulo: Editora Vozes/Cebrap, 1981.
- SIQUEIRA, H.; MAIA, A. G. Desigualdades nos mercados de trabalho metropolitano e não metropolitano brasileiro (1981-2006). *Cadernos Metrópole*. São Paulo: EDUC, v. 12, n. 24, p. 349-367, jul./dez. 2010.
- SOBRAL, B. L. B. *Metrópole do Rio e projeto nacional*. Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

- SOJA, E. Economic restructuring and the internationalization of the Los Angeles region. In: FEAGIN, J.; SMITH, M. P. *The capitalist city*. Cambridge, MA: Blackwel, 1989, pp. 178-98.
- SOJA, E. The stimulus of a little confusion: a contemporary comparison of Amsterdam and Los Angeles. In: *After modernism: global restructuring and the changing boundaries of city life*. Edited by M. P. Smith, 17-38. New Brunswick/NJ: Transaction Publisher, 1992.
- SOUZA, J. A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, número 54, fevereiro de 2004.
- _____. *A modernidade seletiva*. Uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora da UNB, 2000.
- TAVARES, M. C. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- TILLY, C. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1984.
- _____. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: EDUSP, 1996.
- TOLOSA, H. “Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80”. In: VELLOSO, J. P. Reis (Org.). *A questão social no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1991, pp. 105-136.
- TOLOSA, H. C. The Rio/São Paulo extended metropolitan region: a quest for global integration. Paper presented at the *Conference on “The impact of Globalization on Urban Development”*. Bellagio, Italy, August. 2002.
- TOPALOV, C. “Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles no século XX”. In: RIBEIRO, L.C. Q.; PECHMAN, R. (orgs). *Cidade, Povo e Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- _____. “Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle”. *Les Temps Modernes*, n. 496/497. Paris, 1987.
- _____. De la planification à l’écologie. Naissance d’un nouveau paradigme de l’action sur la ville et l’habitat?. 5^a. Conferência Internacional de Investigação sobre a Moradia. *Anais...* Montreal, julho de 1992.
- _____. De la question sociale aux problèmes urbaines: reformateurs et travailleurs a Londres, Paris et New York au début du XXeme siècle. Trabalho apresentado na Conferência “Reestruturação urbana: tendências e desafios”, organizada pela ISA. *Anais...* Rio de Janeiro, 1988a.
- _____. *Naissance de l’urbanisme moderne et réforme de l’habitat populaire aux États Unis - 1900/1940*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988b.
- _____. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise. *Espaço & debates*, ano IX, n. 34, 1991.
- TOPALOV, C.; MAGRI, S. “De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905/1925”. *Revue Française de Sociologie*, XXVIII. Paris, 1987.
- TORRES, A. *A organização nacional*. São Paulo: Editora Nacional, 1978.
- TOURAINÉ, A. *Les Sociétés Dependentes*. Paris: Gembloux-Duculot, 1976.
- _____. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. Tradução de Iraci D. Poletti. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989.
- UNITED NATIONS (UN). *World Urbanization Prospects: the 2007 Revision Population Database*, 2007. Disponível em: <<http://esa.un.org/unup/>>. Acesso em: 10 set. 2011.
- V/A. “I Seminário de Habitação e Reforma Urbana”. *Revista RAM*, n. 62, RJ, Ibam, 1964.
- VELHO, G. *Mudança, crise e violência: política e cultura no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- VELTZ, P. *De lieux et des Liens*. Essai sur les politiques du territoire à l’heure de la mondialisation. Paris: Editions de l’Aube, 2008a.

- _____. *Firmes et territoires. Je t'aime moi non plus*. Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires. Paris : École de Paris du Management, 2002.
- _____. *Le nouveau monde industriel*. Le débat, édition revue et augmentée. Paris: Gallimard, 2008b.
- _____. *Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- VENTURA, Z. *A cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- VETTER, D. *et al.* Apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, ano 43, n. 4, p. 457-477, out./dez. 1981.
- VETTER, D. *The distribution of monetary and real income in Grande Rio's metropolitan system*. Los Angeles: University of California, 1975.
- VETTER, D.; MASSENA, R. "Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura urbana". In: SILVA, L. A M. (Org.) *Solo urbano*. Tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- VIDAL, D. *La politique au quartier*. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1998.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- WACQUANT, L. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2001.
- WALLERSTEIN, I. *Comprendre le monde*. Introduction à l'analyse des systemes-monde. Paris: La Découverte/Poches, 2009.
- _____. *O capitalismo histórico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- _____. *Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX*. São Paulo: Ideias e Letras, 2006.
- _____. *The modern world-system In: capitalist agriculture and the origins of the european world-economy in the sixteenth century*. Berkeley: University of California Press, 2011.
- WEBER, M. "A 'objetividade' do conhecimento na Ciência Política". In: *Metodologia das Ciências Sociais*. Campinas/SP: Cortez Editora/ Editora da Unicamp, 1985.
- _____. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Volume 1. São Paulo/ Brasília: Imprensa Oficial do Estado de SP/ Editora da UNB, 2004.
- WILHEIM, J. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Reunimos nesta publicação alguns textos que buscam sintetizar a nossa interpretação da transição urbana das metrópoles brasileiras no período 1980-2010 e os desafios do presente momento a partir dos resultados do programa quinquenal de pesquisa do Observatório das Metrópoles “Território, coesão social e governança democrática”, realizado no período 2009-2015. O título desse programa expressa a nossa compreensão a respeito dos impasses presentes na realidade urbano-metropolitana brasileira diante dos desafios do desenvolvimento nacional e das novas relações entre economia, sociedade e território, advindas das transformações do capitalismo que surgiram a partir da segunda metade dos anos 1970.



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



ISBN 978-85-7785-505-6



9 788577 855056