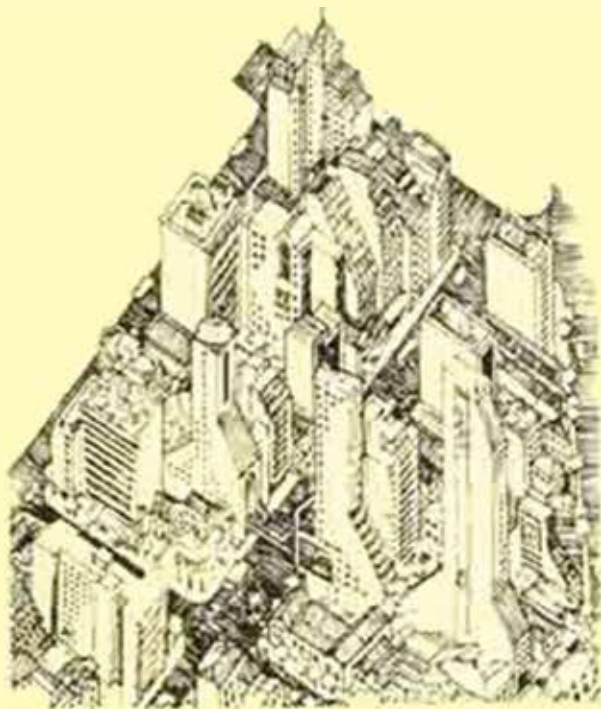


GLOBALIZAÇÃO **FRAGMENTAÇÃO** **e** **REFORMA URBANA**

O FUTURO DAS CIDADES BRASILEIRAS NA CRISE



ORGANIZADORES

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO
ORLANDO ALVES DOS SANTOS JÚNIOR



**Observatório
das Metrôpoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRECAPITAL

2ª EDIÇÃO

GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO
E REFORMA URBANA

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Orlando Alves dos Santos Junior
(organizadores)

GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO
E REFORMA URBANA

O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise



Observatório
das Metrôpoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Junior, 2015

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(es).

1ª edição, 1996

EDITOR: João Baptista Pinto

CAPA: Luiz Guimarães

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

G478

Globalização, fragmentação e reforma urbana [recurso eletrônico] : o futuro das cidades brasileiras
na crise / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Júnior. - [2. ed.]
- Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : INCT, 2015.
recurso digital

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-416-5 (recurso eletrônico)

1. Política urbana - Brasil. 2. Planejamento urbano - Brasil. 3. Renovação urbana - Brasil. 4.
Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, 1947-. II. Santos Júnior, Orlando Alves dos.
III. Observatório das Metrôpoles. IV. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia.

15-27272

CDD: 307.760981

CDU: 316.334.5(81)

15/10/2015 15/10/2015

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5ª andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ
Tel/Fax 55-21-3938-1950
www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA

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

letracapital@letracapital.com.br

SUMÁRIO

NOTA	9	
INTRODUÇÃO	O futuro das cidades brasileiras na Crise Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Junior	11
PRIMEIRA PARTE — A CIDADE NA GLOBALIZAÇÃO		21
	Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento	
	Michael Storper	23
	Cidades globais e segmentação social	
	Edmond Preteceille	65
SEGUNDA PARTE — CRISE E MUDANÇAS NA CIDADE BRASILEIRA		
	Tendências do mercado de trabalho metropolitano: des(assalariamento) da mão-de-obra e precarização das relações de trabalho	
	João Saboia	93
	Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras	
	Sônia Rocha	121
	Violência e sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil	
	Luís Antônio Machado da Silva	147

Gênero, cidadania e políticas urbanas	
Lena Lavinas	169
Segregação racial e crise urbana	
Edward Telles	189

TERCEIRA PARTE — REFORMA URBANA E OS DESAFIOS DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo	
José Luís Coraggio	221
Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios	
Luiz César de Queiroz Ribeiro	261
Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural	
Celso Daniel	291
Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta	
Ermínia Maricato	309
Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal	
Jorge Bittar e Franklin Dias Coelho	327
* Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas	
Raquel Rolnik	351
Plano diretor de Santo André	
José Abílio B. Pinheiro e Otilie Pinheiro	361
Plano diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana	
Paulo Fernando Cavalieri	373
O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife	
Virgínia Pontual	403

NOTA

Os textos aqui reunidos foram apresentados no seminário realizado sob o mesmo título, em 1993, pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional — IPPUR/UFRJ e pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional — FASE. Dela participaram 48 pessoas, entre pesquisadores, técnicos de organizações governamentais e não-governamentais, cuja lista pode ser encontrada no final deste livro. O seminário teve como objetivo a reflexão sobre as mudanças emergentes da sociedade urbana brasileira, no quadro de crise e reestruturação por que passamos.

Vincula-se à pesquisa *Questão Urbana. Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa de reforma urbana frente às transformações da sociedade brasileira*, desenvolvida pelos coordenadores do seminário.

A realização do seminário e a publicação do presente livro não seriam possíveis sem o apoio da FUNDAÇÃO FORD — Escritório Brasil, a quem muito agradecemos. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro — FAPERJ também colaboraram para o sucesso desse evento.

INTRODUÇÃO

O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise

Luiz César de Queiroz Ribeiro
Orlando Alves dos Santos Júnior

O futuro das nossas cidades vai depender dos desdobramentos da crise econômica por que passa a sociedade brasileira. A globalização e a reestruturação em curso no cenário internacional implicam mudanças nos paradigmas de gestão das cidades, passando-se a exigir eficiência, produtividade e focalização das políticas urbanas. A adaptação de cada cidade a esse novo modelo de gestão vai depender de várias características e condicionantes, entre os quais aqueles decorrentes do sistema político local.

Nada indica que tais mudanças signifiquem melhoria da qualidade de vida e maior justiça social. O desafio está em buscar modelos de políticas que combinem às novas exigências da economia urbana globalizada a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social.

Há um consenso sobre a necessidade de repensar o Estado. Qual será, então, o seu novo papel? Estado mínimo? Estado regulador? Estado provedor? Estado descentralizado? Estado habilitador? Quais as possibilidades e os limites do planejamento urbano nas cidades inseridas no movimento de globalização? Que forças sociais serão capazes, em nível local ou nacional, de sustentar e implementar a proposta da reforma urbana?

Foi no contexto dessas questões que o conjunto de ensaios reunidos neste livro foi elaborado. Buscando abrir novos horizontes ao debate acadêmico e à prática política, os textos presentes nesta coletânea certamente darão uma visão ampla e diversificada da questão urbana na sociedade brasileira.

Nosso propósito, nesta introdução, é menos fazer a apresentação de cada artigo do que oferecer ao leitor uma síntese das questões que nortearam os debates que se seguiram à sua apresentação.

A Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada um marco do período da re-democratização e da consolidação da agenda da reforma social no Brasil. A proposta de reforma urbana, juntamente com a sanitária, é um dos mais importantes projetos que consegue influenciar decisivamente a reconstrução institucional do país. A vitória nas eleições municipais de 1988 e 1992 de coalizões políticas populares comprometidas, em algumas das mais importantes cidades, com as teses reformistas, fortalece o movimento pela reforma urbana na sociedade brasileira. Seus princípios tornam-se referências nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana. No campo dos movimentos sociais, é criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que agrupa várias entidades representativas de segmentos em luta, organizações não-governamentais e órgãos de pesquisa.

As teses reformistas obtêm vitórias num quadro de crise e mudanças. Na década de 80, além da queda do PIB *per capita* à razão de 0,5% a.a., da retração dos investimentos e do cresci-

mento da concentração de renda, observou-se, ainda a reversão da tendência histórica de diminuição dos pobres nas cidades. Nessa direção, os textos de João Saboia e Sônia Rocha contêm um interessante diagnóstico da evolução do emprego e da renda, no qual são evidenciadas mudanças estruturais no mercado de trabalho e na composição socioespacial das metrópoles brasileiras. O desassalariamento e a precarização das relações de trabalho que caracterizam essa década não são apenas efeitos da crise, mas expressam também a reestruturação econômica já em curso na sociedade brasileira. Há poucos indícios de reversão desse quadro, apesar da retomada recente do crescimento econômico. A piora na concentração da renda e a diminuição no ritmo de oferta de empregos mantiveram elevados os patamares de carência e desigualdades sociais, gerando, portanto, graves consequências sobre as condições de reprodução social.

Sob o enfoque da renda, a pobreza se agudiza no início da década de 90, primordialmente nas regiões metropolitanas, e particularmente naquelas mais modernas do Centro-Sul.

Quando se analisa, não obstante, a dimensão urbana das carências e das desigualdades sociais, através do exame dos indicadores de acesso aos serviços de consumo coletivo, verificamos que na década de 80 ocorreu um fenômeno paradoxal. Ao longo desse período, com efeito, houve melhoria nos padrões de nutrição, alguns avanços nas condições habitacionais, de saneamento e infra-estrutura, e no acesso aos serviços de saúde e educação. A manutenção, e mesmo a melhoria, das condições urbanas de vida numa década de crise poderia ser explicada pela transição demográfica dos anos 80, quando se verifica uma queda bastante acentuada das taxas de fecundidade. Poder-se-ia ainda fazer menção aos efeitos deslocados no tempo dos investimentos urbanos realizados nos anos do milagre econômico.

A redemocratização do país e o processo de mobilização política, ao revalorizarem o jogo eleitoral e ao fortalecerem as

organizações populares, contribuíram decisivamente para o funcionamento de uma precária política pública, o que teria impedido a deterioração do quadro de carências e desigualdades sociais. A descentralização político-administrativa, por outro lado, tornou a intervenção do Estado mais permeável aos interesses e reivindicações das camadas populares, o que teve importante papel na estabilidade da situação social das cidades brasileiras.

No final da década de 80, porém, observam-se claros e inquietantes sinais de mudança gerados pela inserção da nossa economia no movimento de globalização e a inexorável absorção do novo padrão de produtividade baseado na flexibilidade do trabalho, bem como pelo colapso da coalizão política desenvolvimentista, cuja face mais visível é a crise fiscal e orgânica do Estado brasileiro.

Os textos de Michael Storper e Edmond Préteceille trazem contribuições fundamentais para a compreensão da globalização e de seus impactos sobre o Brasil. Antes de mais nada, estes autores nos advertem sobre a inexistência de um modelo majoritário, que impõe uma única via de reestruturação produtiva para cada cidade e para cada país. Há, contudo, dois macroprocessos de globalização em curso, que se diferenciam pelos seus efeitos econômicos, sociais, políticos e urbanos. Se a hegemonia é do circuito financeiro, a cidade pode tornar-se apenas uma plataforma de aglutinação das empresas, conectadas às redes globais de informação, perdendo o seu papel de economia de aglomeração, e surgindo em seu interior uma forte tendência à dualização da estrutura social. Se, ao contrário, o circuito produtivo comanda a inserção, abrem-se novas possibilidades para a busca de um modelo que combine globalização e justiça social. Uma alternativa é a proposta de Storper de políticas de criação de ambientes favoráveis para a “economia do aprendizado” (*learning economy*), pela qual é possível desenvolver a criatividade e controlar as inovações tecnológicas, em lugar de atrair empresas multinacionais

pelo oferecimento de vantagens baseadas na redução de impostos e de salários.

A reflexão sobre a nossa crise não pode, portanto, ficar restrita à discussão dos muitos equívocos das políticas monetária, financeira e cambial. A retomada do ciclo de crescimento far-se-à necessariamente com base no novo padrão de produtividade, e não é descabido admitir que o cenário das nossas grandes cidades será marcado pela des-industrialização, des-metropolização e pela des-associação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contingente populacional cuja qualificação não o habilita a entrar no novo sistema produtivo.

A proposta da reforma urbana é transformada em possibilidade histórica no momento em que a capacidade de planejar do Estado encontra-se debilitada e diminui o ímpeto dos movimentos sociais urbanos. A partir da hipótese de que a violência, incluído aí o crime organizado, não decorre da crise institucional, mas se constitui em nova forma de sociabilidade urbana, o texto de L. A. Machado da Silva nos sugere vários desafios teóricos e práticos. Não podemos deixar de considerar no enfrentamento da questão urbana os valores culturais, as regras de subordinação e gratificação dessa nova sociabilidade. É necessário, sobretudo, aprofundar a reflexão sobre as implicações dessa nova sociabilidade na crise institucional que vivemos. Nesse sentido, parece impossível imaginar políticas públicas eficazes, capazes de resolver no curto prazo a violência na cidade.

Se em nível nacional assistimos à crescente incapacidade do governo federal formular políticas públicas, em nível local, observamos, em muitos municípios, a adoção de programas reformistas, baseados na gestão democrática da cidade e na redistribuição da riqueza produzida com o uso privado do solo urbano e as suas benfeitorias. Será possível a implantação da reforma urbana nesse quadro? Que transformações políticas e institucionais os processos participativos de elaboração dos pla-

nos diretores estão gerando nos municípios brasileiros? São a essas perguntas que os textos de Paulo Fernando Cavalieri, Virgínia Pontual e José Abílio B. Pereira e Otilie Pinheiro tentam responder, a partir das experiências dos Planos Diretores do Rio de Janeiro, Recife e Santo André, respectivamente.

A comparação entre o conteúdo dos vários planos, no que concerne o grau de absorção dos objetivos e instrumentos de reforma urbana, nos leva a constatar fortes diferenças resultantes das alianças e dos pactos produzidos em cada local. Em muitas cidades, o avanço da proposta reformista não se restringiu àquilo que o movimento popular conseguiu incluir nos planos, mas se estendeu aos efeitos políticos da experiência da participação direta da sociedade organizada no processo de elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores. Será que estamos diante da emergência de novos padrões de gestão, baseados naquilo que a moderna literatura política tem chamado de “governança”¹?

A concretização prática desse novo modelo de governo pode, entretanto, ser derrotado não apenas pelas forças políticas, mas também pelo forte poder dos interesses organizados no interior de uma burocracia pervertida. Este tema é abordado

¹ Por este termo, entende-se o sistema local de decisões fundado em relações de parceria, acordo, negociação, cooperação entre os diversos sujeitos que compõem a cena política local, que permita a regulação coletiva dos interesses particulares. Dois são os princípios da “governança” local:

- 1) identificação das forças sociais locais existentes na cidade e os seus respectivos interesses;
- 2) a construção de um *pacto territorial* em torno de três eixos; a inserção da economia local no novo modelo de desenvolvimento gerado pela reestruturação e globalização das economias regionais e nacionais; a garantia dos direitos urbanos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida, definido pelas condições habitacionais, urbanas e ambientais; e a reforma da máquina administrativa local visando dotá-la das condições de eficiência e eficácia necessárias ao papel do poder público na “governança” do município.

pelos três artigos de Celso Daniel, Ermínia Maricato e de Jorge Bittar, em co-autoria com Franklin Coelho. Todos apontam para a necessidade do enfrentamento do poder paralelo e invisível existente no interior da administração pública local, como pressuposto estratégico da implantação de uma política que realize plenamente os objetivos da inversão de prioridades e gestão democrática da cidade.

As informações anteriores sobre as transformações por que passa a economia brasileira sugerem a necessidade de reavaliar o núcleo da formulação teórica da proposta da reforma urbana. A noção de desigualdade urbana gerada pelo processo espoliativo de urbanização, com efeito, organizou a análise dos conflitos sociais da cidade e orientou a formulação das propostas de intervenção redistributiva. A intervenção elitista do Estado no que concerne aos investimentos urbanos e ao mercado imobiliário especulativo foram os mecanismos considerados como centrais na explicação dos fortes contrastes das condições urbanas de vida e da segregação social vigente nas cidades brasileiras durante o período desenvolvimentista. A globalização e a reestruturação estão fazendo surgir o fenômeno da exclusão social, que se traduz pela perda da renda e do trabalho estável e formal e pela ruptura de laços sociais e bloqueio ao acesso ao sistema de habilitação que promove a integração social. Em consequência, torna-se necessário re-pensar o modelo de política urbana, uma vez que o segmento excluído somente será integrado por ações focalizadas e descentralizadas, orientadas tanto por objetivos redistributivos como pela instauração de uma economia fundada em relações de solidariedade.

Os textos de Raquel Rolnik, Luiz César de Queiroz Ribeiro e José Luis Coraggio apresentam instigantes contribuições nessa direção. As dificuldades de tal empreendimento intelectual e político são, não obstante, diversas e imensas. Antes de mais nada, as que decorrem dos efeitos da crise e da transição históri-

ca sobre o próprio campo intelectual, expressas pela instauração de disputas entre categorias de enunciação da realidade social. A noção de pobreza assume pouco a pouco o lugar hegemônico de outras categorias (espoliação urbana e desigualdade urbana, por exemplo) e no debate sobre as políticas sociais passa-se a opor eficiência econômica à equidade social, mudando-se de maneira radical a configuração intelectual surgida com o fordismo, segundo a qual as relações de sinergia entre estes dois termos eram apresentadas como responsáveis pelo círculo virtuoso do crescimento econômico. A utilização do termo exclusão pode ser importante não somente para caracterizar sociologicamente os novos padrões de desigualdade produzidos pela globalização e reestruturação, mas também para restringir os efeitos despolitizadores das novas formas de “di-visão” do mundo social presente nos campos intelectual e político.

Os temas da fragmentação e da exclusão impõem a imperiosa necessidade da introdução na agenda da reforma urbana das categorias de raça e de gênero, presentes no seminário através dos textos de Edward Telles e Lena Lavinas. As razões da ausência até então destas duas importantes dimensões da realidade urbana brasileira poderiam, em si mesmas, constituir um tema de pesquisa. O crescente número de mulheres de renda mais elevada, maior escolaridade e com carteira assinada nas cidades brasileiras, apesar da crise, bem como a conhecida importância das mulheres nos movimentos sociais urbanos são sinais de relevantes mudanças nas relações de gênero. Por outro lado, o mito da miscigenação entra em contradição flagrante com os índices de segregação racial das cidades brasileiras. O fato de Brasília ser a cidade que apresenta o maior índice de segregação racial e o aumento da presença da mulher no mercado de trabalho na “década perdida” são eloqüentes demonstrações de que não estamos diante de fenômenos tão-somente decorrentes da crise econômica, mas expressões das particularidades das

relações raciais e de gênero no Brasil. O estudo destas relações, porém, não pode ficar restrito aos grupos especializados nos temas “feministas” e “raciais”, especialmente neste momento em que surgem nas cidades novos padrões de desigualdade e busca-se um novo modelo de política pública. É fundamental tomar as categorias raça e gênero transversalmente no estudo dos efeitos da globalização e da reestruturação em todos os âmbitos da realidade urbana.

PRIMEIRA PARTE

A Cidade na Globalização

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ECONOMIA GLOBAL DO APRENDIZADO: O DESAFIO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO^{a,b}

Michael Storper
University of California —
Los Angeles —UCLA

- ^a Quando da preparação deste trabalho, o autor era Coordenador de Pesquisa, visitante, no *Institut de Recherches sur les Sociétés Contemporaines (IRESCO)*, Paris, em duas de suas unidades de pesquisa: o *Centre de Sociologie Urbaine* e o *Groupement de Recherches "Institutions, Emploi et Politique Economique"*. O apoio financeiro foi fornecido pelo *PIR-Villes Program do CNRS*, ao qual manifestamos nosso reconhecimento. O autor gostaria de agradecer a Francis Godard, Edmond Preteceille, Christian Topalov e Robert Salais pelo apoio que deram à realização deste trabalho.
- ^b Versão anterior deste trabalho foi apresentada no seminário internacional *Strategies du Developpement Regional et National: le Cas du Maroc*, 21-22 de outubro de 1993, Marrakech

(Ministério de Assuntos Econômicos e Sociais do Marrocos e Universidade de Aix-Marseille, França).

I. Economias Territoriais em uma Economia Global: Quais as Possibilidades para os Países de Renda Média e suas Regiões?

À exceção dos quatro “tigres” do Sudeste Asiático, existe hoje um grande ceticismo, senão desesperança, com relação às possibilidades de desenvolvimento econômico nos países de renda média¹. A década de 80 foi, de um modo geral, bastante ruim para as economias territoriais — países e regiões —, caracterizando-se pela estagnação ou declínio da produção e da renda real e por graves problemas com relação às oportunidades de emprego. Diante desse quadro, os analistas acadêmicos se alinham em três grupos principais. A maioria dos economistas ortodoxos culpam os próprios países e regiões pelos seus problemas, alegando que as causas estão nos excessos do passado (endividamento, ineficiência do Estado, inflação). Grande parte da esquerda acadêmica sustenta que os problemas se devem a uma estrutura de ordem superior, o “capitalismo global”, que modificou as regras vigentes para esses países (especialmente as regras financeiras, via crise do endividamento, e as regras de produção, pela integração crescente das cadeias globais de produção). Forçando-os a abandonar as estratégias de planejamento econômico nacional e de pólos de crescimento adotadas nas décadas de 50-70. Um tercei-

ro grupo, menos coeso, dirige suas pesquisas para o “nível meso” da organização econômica e social dos diferentes países, buscando em fatores, tais como tecnologia, instituições e políticas, as explicações para o porquê da existência de diferenças tão acentuadas entre esses países, na década de 80, em termos de desenvolvimento econômico e, em particular, de capacidade de manobra na economia global.

Este trabalho se situa, amplamente, no último grupo. Sua perspectiva não nega absolutamente o papel das regras globais na definição das possibilidades daqueles países, tal como descrito pelo segundo grupo, mas procura saber por que essas possibilidades conduzem a realidades de desenvolvimento tão diferentes como as do Brasil e Taiwan, ou as de Coréia e Argentina. Tentarei descrever as mudanças nas regras globais do jogo do desenvolvimento para as economias de renda média no início dos anos 80 para, em seguida, refletir sobre o que acontece nas economias territoriais que pode afetar o modo como elas funcionam dentro dessas novas regras, nos anos 90.

A discussão a respeito do sistema global de restrições e oportunidades é, para muitos, familiar. Por volta do início da década de 70 dissolveram-se, no essencial, as condições que haviam permitido a muitos dos estados nacionais dos países em desenvolvimento se engajar no planejamento econômico nacional, com sua variante regional de pólos de crescimento. Essas mudanças tiveram que ver com muitos fatores, mas nossa análise estará centrada nos problemas de tecnologias e mercados. Os caminhos pelos quais as economias em desenvolvimento devem ser integradas na economia global, se quiserem extrair benefícios substanciais do desenvolvimento, são agora muito diferentes daqueles do período que vai até os anos 70.

Essa integração potencial se baseia num paradoxo: os países e regiões mais bem sucedidos são os que possuem as formas mais “endógenas” de produção, vale dizer formas de

produção baseadas em recursos tecnológicos, organizacionais e institucionais específicos da nação ou região, os quais não são simples cópias de uma suposta “melhor prática” qualquer. São dois os componentes principais dessas especificidades. O primeiro são as externalidades *hard* da tecnologia de produção e das relações insumo-produto — temas bem conhecidos na literatura do desenvolvimento. O segundo, e talvez mais importante, embora muito menos observado nos debates, consiste no que se pode chamar de externalidades *soft* do desenvolvimento: são as interdependências não-comerciais da economia local — regras de ação ou “convenções” e instituições locais de coordenação situadas nas práticas econômicas locais e não impostas aos atores desde cima. Para tornar as coisas mais complicadas, ambos os componentes são dinâmicos: eles não se apresentam como estoques, mas como trajetórias. Somente aprendendo a manejar essas duas trajetórias — a *hard* e a *soft* — é que se poderá ter um desenvolvimento regional bem-sucedido numa economia global.

II. Da Economia do Pós-Guerra à Economia do Aprendizado, as Mudanças nas Condições do Desenvolvimento Nacional e Regional

Existem sempre muitas maneiras de se realizar a atividade econômica, mas só umas poucas dentre elas se situam, em um momento dado, na categoria de produtos e métodos de produção que

podem atuar como “motores” do resto da economia. Atividades são propulsoras quando têm forte crescimento de produtividade sem que possam ser rapidamente alcançadas pelos concorrentes ou quando são escassos os insumos-chave ou os conhecimentos necessários para produzi-los, e preferivelmente quando existem ambas as condições. Tais atividades dão margem à acumulação de capital pelos que a realizam: a produtividade cresce permitindo reduções progressivas de custo-preço, com crescimento da renda; e a escassez permite relações de quase renda de insumos ou conhecimentos. O lucro excedente assim ganho pode se reaplicado na economia, via investimento ou consumo, para gerar expansão econômica. Um fator auxiliar é a existência de um rápido crescimento do mercado secular (que soma o impulso adicional de produtividade das economias de escala às demais forças econômicas), mas este não impulsionará por si só uma economia: ele não proporciona lucros excedentes se outros produtores podem imitar imediatamente o conhecimento ou a tecnologia necessários para produzir com igual produtividade para um mercado expandido, porque num sistema de mercado competitivo isso apenas empurra os preços para baixo.

Uma questão fundamental para a análise do desenvolvimento é saber quais dessas atividades são propulsoras num momento dado, como se organizam, que tipo de distribuição geográfica devem ter e o que é necessário fazer para tê-las — e seus lucros — num dado território. Para clarificar, essas atividades propulsoras não são suficientes para um processo de desenvolvimento satisfatório: existem muitos outros tipos de atividades numa economia, e a construção de atividades propulsoras produzem efeitos que podem ser contraditórios. Mas para o crescimento da renda total e *per capita* numa economia industrial de mercado, elas são essenciais.

Celso Furtado — o grande teórico brasileiro do desenvolvimento — insistiu num ponto similar desde o início dos anos 50,

qual seja, o desenvolvimento é necessariamente baseado (ainda que essa não seja condição suficiente) no domínio da “tecnologia” avançada e não na mera imitação ou importação de sistemas de produção². Ele sustentava que países e regiões em desenvolvimento teriam que se tornar senhores da dinâmica econômica — a tecnologia é apenas o seu resumo — para poder escapar da armadilha da competição preço-custo dentro da divisão internacional do trabalho com a conseqüente limitação dos benefícios do desenvolvimento. O problema é que o período do pós-guerra criou um efeito de *trompe l’oeil* que enganou até os mais brilhantes analistas do desenvolvimento, incluindo os da escola latino-americana da *dependência* (e mais além, os proponentes do planejamento econômico em muitos países da Europa): eles pensavam que apenas copiando os sistemas de produção dos países mais desenvolvidos, ou suas firmas dominantes, e forçando o fechamento de seus sistemas de insumo produto nos marcos nacionais, poderiam se tornar senhores de seus destinos³.

Vejam como operava esta ilusão de ótica. Dos anos 30 aos anos 50, as grandes economias industriais aperfeiçoaram uma série de tecnologias de produção, de técnicas gerenciais e de organização, além de instituições, conhecidas em seu conjunto como “produção em massa”. Este sistema é capaz de produzir enormes quantidades de bens similares a custo relativamente baixo porque os bens são estandardizados permitindo tecnologia de produção altamente eficientes e o desenvolvimento, ao seu redor, de sistemas de mercado. Em seus primeiros anos, ou seja nos anos 10 e 20, o sistema estava confinado em poucas regiões porque o conhecimento para realizar o produto era absolutamente raro. Mas na medida em que se desenvolveu, o sistema cindiu-se em duas partes: a da produção direta de bens de consumo e a da produção de bens de capital e de alguns componentes mais refinados dos bens de consumo. A primeira envolvia tecnologias portadoras de um ritmo lento, incremental, de melhoramentos; a

segunda, por outro lado, constitui o núcleo tecnologicamente dinâmico do sistema de produção em massa, da década de 50 em diante. Aquela envolvia conhecimento altamente codificável e imitável, i.e. conhecimento que podia ser facilmente transferido de um território para outro, empacotado em máquinas e em técnicas relativamente simples ou procedimentos formalizados. Esta, por sua vez, envolvia uma dinâmica contínua de invenções, de formas mais radicais de inovação, do que o setor de bens de consumo; não podia ser implantada arbitrariamente, num lugar qualquer, pela mera transferência de equipamentos e técnicas formais.

Não obstante, grande parte do sistema de produção em massa era transferível de um país para outro, o que tinha a ver com a produção de bens de consumo; fábricas montadoras eram, no essencial, unidades de operações repetitivas que podiam ser implantadas por equipes de engenheiros. Essa transferibilidade da tecnologia era igualmente aplicável a extensas partes da cadeia insumo-produto para bens de montagem complexa, especialmente se os mercados nacionais fossem suficientemente grandes. O ritmo relativamente lento da modificação do produto reforçava por si mesmo essa transferibilidade, de modo que a defasagem tecnológica entre produtos fabricados em países desenvolvidos e em desenvolvimento diminuía constantemente.

Muitas características do ambiente macroeconômico mundial possibilitaram a difusão geográfica da produção em massa. Uma economia dolarizada, com taxas de câmbio estáveis e baixas taxas de juros ajudou a criação de um clima favorável para o investimento mundial, como também a alta taxa de acumulação de capital nas grandes economias industriais do mundo logo que foi alcançada a recuperação do pós-guerra. As fortes moedas dos países exportadores de capital tornaram barato para eles o investimento nas economias em desenvolvimento.

Muitos países implementaram estratégias de desenvolvimento econômico concebidas para tirar partido dessas circuns-

tâncias tecnológicas e institucionais. Usaram a proteção de mercados e a substituição de importações para acelerar o processo de transferência de indústrias para seus territórios, e políticas de pólos de crescimento para plantar e propagar atividades em diferentes regiões. Tais estratégias, ainda que não desejadas e nem mesmo aprovadas pelas principais companhias multinacionais nos países desenvolvidos, não guardavam no entanto sérias contradições com os ambientes tecnológicos ou econômicos da época. Por todas essas razões, essas estratégias resultaram, em muitos casos, em taxas de crescimento tremendamente positivas nas décadas de 50, 60 e até de 70, com a produção e a diversidade industrial crescendo notavelmente, como foi o caso do Brasil. Alguns autores rotularam essas economias industriais de “fordismo periférico”⁴, imitação dos sistemas de produção em massa dos países centrais sem a concomitante estrutura macroeconômica.

A economia nacional era, em qualquer caso, concebida como um espaço territorial no qual uma cadeia completa de insumos e produtos podia ser localizada, reinvertendo-se desse modo lucros de produção em investimentos, e demanda salarial em consumo. A independência tecnológica nacional e a dinâmica keynesiana deviam ser complementares e eficientes. Estatísticas do comércio internacional em relação ao produto mundial para os anos 50 e 60 refletem exatamente essa realidade: o crescimento do comércio acompanhou o da produção até a segunda metade da década de 60, exatamente como havia ocorrido no final da primeira guerra mundial⁵. As economias nacionais foram importantes espaços de operação dos sistemas de produção.

Havia importantes contradições e falhas no processo de desenvolvimento associado à implantação da produção em massa nas economias em desenvolvimento, todas bem documentadas na literatura do desenvolvimento. Podemos mencionar algumas delas. Houve desigualdade crescente na renda, muitas vezes

causada pela polarização do mercado de trabalho diante das técnicas fortemente poupadoras de mão-de-obra usadas no setor industrial moderno, assim como por uma distribuição inicial desigual da propriedade. Essa desigualdade, da qual o Brasil é provavelmente o caso extremo, criou bloqueios “keynesianos” no interior da economia nacional, i.e. uma incapacidade de se expandir o mercado interno além de certo ponto. Firms industriais altamente protegidas, quando confrontadas com a tendência à estagnação da demanda, se voltavam sempre mais para seus respectivos estados nacionais em busca de mais proteção e, em muitos casos, de subsídios. Tais subsídios eram freqüentemente concedidos sem que se exigisse, como contrapartida, que as companhias dedicassem a necessária atenção à melhora da eficiência e sem que fossem submetidas à concorrência. Estruturas industriais oligopolísticas foram continuamente fortalecidas. O comportamento oligopolístico dos preços criou pressões inflacionárias em muitas economias, especialmente na América Latina, as quais eram agravadas por empréstimos estatais adicionais destinados ao financiamento de serviços necessários para afastar a crise social gerada pela desigualdade crescente, e também para financiar os próprios subsídios industriais. O ciclo macroeconômico do endividamento, inflação, depressão e, finalmente, retração do capital internacional, é hoje bem conhecido.

O sistema, em seu conjunto, tinha outra contradição básica. Ele tendia a criar uma ou algumas poucas cidades-regiões gigantes onde uma grande parcela do produto, industrial e da força de trabalho nacionais seriam concentrados, em detrimento de outras regiões que liberavam, para os principais centros industriais, contingentes de migrantes rurais em busca de trabalho subremunerado⁶. São Paulo, Seul e México são exemplos notáveis. Políticas de pólos de crescimento formuladas para combater tais efeitos tiveram resultados decepcionantes porque não podiam atacar o principal motivo da concentração, qual seja o desejo, por

parte dos fornecedores de insumos, de afastar as incertezas provenientes da instabilidade do sistema em seu conjunto, através da maximização de seu acesso territorial à maior parte possível do sistema industrial. A descentralização territorial estava em completa contradição com este seu comportamento preventivo de riscos. Por seu turno, essas enormes cidades-mães industriais tenderam a agravar a crise social da desigualdade, gerada pelo próprio programa de desenvolvimento econômico concentrador de enormes massas de pessoas sub-remuneradas ou subempregadas em um pequeno número de cidades-regiões.

Esses efeitos sociais e colaterais do modelo de desenvolvimento baseado na produção em massa de bens de consumo eram suficientemente ruins, mas não eram os únicos problemas. Havia uma lacuna central na própria abordagem desenvolvimentista. A decisão estatal de induzir sistemas insumo-produto de produção em massa no território nacional não visava apenas permitir que o país tivesse empregos e lucros associados ao seu próprio mercado interno. Visava também fazer com que a economia nacional partisse em direção ao domínio do conhecimento, da tecnologia, de maneira que pudesse, um dia, tomar conta de seu próprio processo de desenvolvimento, criar sua própria trajetória desenvolvimentista. Celso Furtado é absolutamente claro ao não identificar a substituição de importações, a reserva de mercados e a reintegração do espaço econômico nacional como objetivos finais, mas como *meios* de se atingir a meta da igualdade com as economias desenvolvidas em matéria de capacitação tecnológica⁷. Aquilo a que eu me referi mais acima como ilusão de ótica era a noção de que a implantação de extensos segmentos do sistema de produção em massa teria necessariamente de gerar tal capacitação tecnológica. Havia uma ampla ilusão “modernista” de que a implantação de equipamento de produção taylorista-fordista tecnologicamente estável, bem como de partes da cadeia insumo-produto orientadas para o consumo, poderia

ser um substitutivo para as complexas dimensões sociais e intelectuais do processo de desenvolvimento.

Já nos anos 60 e 70 isso causava preocupações, uma vez que as economias nacionais em questão não estavam se movendo tranqüilamente da produção de bens de consumo para a produção de bens de capital, mas apenas dos bens de consumo tradicionais para bens de consumo mais complexos. Mas foi somente quando o sistema de produção em massa começou a declinar como paradigma para as atividades propulsoras nos próprios países em desenvolvimento, no curso dos anos 70, que a ilusão de ótica seria totalmente revelada. Muitas foram as causas da desmontagem do paradigma da produção em massa, objeto de uma volumosa literatura recente: exaustão dos ganhos de produtividade no interior do próprio sistema tecnológico; saturação dos mercados; pressões salariais crescentes; mudanças nos mercados de consumo em direção a uma maior diferenciação do produto; abandono do sistema Breton Woods de taxas fixas de câmbio em torno de um dólar supervalorizado, o qual havia estabilizado a configuração territorial dos preços de produção desde a guerra. A ordem global keynesiana do pós-guerra, com seu fundamento na produção em massa nas atividades propulsoras, erodiu durante os anos 70.

A lógica e a organização da atividade econômica propulsora são hoje completamente diferentes daquelas dos anos 60. A principal meta do gerenciamento não é mais simplesmente diminuir custos em torno de um conjunto relativamente fixo de produtos e mercados (ou em torno de uma evolução previsível dessa produção, como na obsolescência programada dos produtos), mas assegurar uma diferenciação muito maior dos produtos em um momento dado, ao mesmo tempo que adaptar constantemente a configuração de produtos e processos para antecipar a concorrência. A transição não é de uma assim dita completa estabilidade de então para a "flexibilidade" de agora; antes,

significa que a natureza das flutuações econômicas mudou, dos riscos previsíveis para formas mais profundas de verdadeira incerteza⁸. A incerteza hoje abrange desde altos índices de volatilidade dos mercados em indústrias de baixa tecnologia (mudanças nos gostos do consumidor, mais transformações nos produtos, mais imitação) até a imprevisibilidade da inovação científico-tecnológica naquelas indústrias construídas em torno de novas tecnologias.

Essas firmas, setores, regiões e nações que aprendem mais rápido e melhor do que seus competidores se tornam propulsores porque seu conhecimento e freqüentemente escasso e não pode, conseqüentemente, ser imediatamente imitado por outros ou mesmo transferidos, através de canais codificados e formais, para as firmas, regiões ou nações concorrentes⁹. A margem de custo-preço de tal atividade pode crescer ou a participação no mercado pode se ampliar, resultando em benefícios para o desenvolvimento. Tal aprendizado pode também assumir a forma convencional de um crescimento excepcional da produtividade, novamente com benefícios para o desenvolvimento, especialmente se esses aumentos de produtividade, não são fácil ou imediatamente imitáveis. Em outras palavras, em contraste com a parte relativa aos bens de consumo do sistema de produção em massa, a transferibilidade dos elementos cruciais da economia do aprendizado é absolutamente limitada.

Essa mudança na propulsividade se manifesta na reorientação do sistema de comércio internacional desde mais ou menos 1965. O comércio mundial cresceu muito mais rapidamente do que o produto mundial, em parte porque as economias territoriais agora exportam os produtos em que seu aprendizado é mais eficaz. A crescente especialização comercial das nações é uma característica maior da geografia econômica mundial contemporânea¹⁰. A especialização resultante de um aprendizado superior está baseada no que os economistas chamam de "vantagens absolutas", no sentido de que, para muitos produtos, virtualmen-

te não existe em nenhum outro lugar qualquer conjunto alternativo de preços de fatores capaz de atrair a atividade. O mecanismo da vantagem comparativa é secundário nesses casos¹¹. Não há mais espaço, portanto, para a ilusão de ótica do pós-guerra: o domínio do conhecimento tecnológico é central para o destino econômico de nações e regiões, e não existe maneira de "curto-circuitá-lo" pela via da simples implantação de equipamentos ou mesmo de extensos segmentos de sistemas insumo-produto, como parecia possível nos anos 50. E as economias em desenvolvimento não parecem estar sabendo lidar com essas novas condições de participação na economia global: em 1980, os 102 países menos ricos contabilizaram 8% das exportações e 9% das importações mundiais; em 1990, estes números foram, respectivamente, 1,4 e 5%¹². No começo dos anos 80, os países em desenvolvimento receberam 25% do investimento estrangeiro mundial direto, mas esta cifra caiu para 17% no final da década, e os fluxos estavam concentrados em um número menor de países. Além disso, no mundo em desenvolvimento, somente as economias orientadas para a exportação, que adoraram estratégias muito diferentes daquela do fechamento econômico nacional, foram bem sucedidas nos anos 80.

III. Novas Configurações Territoriais na Economia Global do Aprendizado

Há continuidade e mudança da divisão internacional do trabalho. Continuidade no sentido de que o processo identificado no

período do pós-guerra, aquele da divisão territorial dos sistemas de produção multinacionais — áreas centrais (onde se dá o domínio científico-tecnológico, i.e. aprendizado avançado); regiões de produção rotineira (regiões de filiais produtoras de componentes e montadoras); e regiões excluídas (aquelas que não têm uma participação importante nos circuitos produtivos internacionais, tais como extensas partes da África Sub-sahariana) — continua a se desenvolver em escala mundial.

A maioria dos países em desenvolvimento de renda média são áreas de produção rotineira com respeito à economia global. Em ramos industriais com altos custos de capital fixo, são bastante variadas as conseqüências em termos de desenvolvimento. Em alguns casos, a regra é a velha história da exploração simples da força de trabalho. Em outros, porém, a existência de filiais significa um certo grau de elevação técnica e tecnológica e o Estado joga um papel significativo na determinação do grau em que isto acontece. Os exemplos positivos são Cingapura e Hong-Kong, os negativos são, por exemplo, Indonésia e Turquia, com o Brasil e México como casos intermediários.

Esses novos papéis territoriais não são os mesmos das diversas configurações “núcleo-periferia” do pós-guerra. Nesses sistemas, núcleos e periferias eram territórios relacionados entre si segundo o padrão centro-hinterlândia, quer a nível nacional ou internacional: os papéis eram claros, hierarquizados e estruturados, no interior dos sistemas de produção e no conjunto da economia¹³. Tais papéis claros não existem mais, no sentido de que as áreas de produção rotineira são, na maioria dos casos, simples locais de produção, sem quaisquer relações necessárias com as economias investidoras do “núcleo”. A manifestação extrema é o fato de que em certos ramos industriais, principalmente onde é menor a necessidade de capital fixo, existe uma divisão do trabalho intinerante, com companhias pousando em um país ou região por alguns anos e depois se mudando em

função da elevação dos salários acima do mínimo global. Isso vem acontecendo em certas áreas do Sudeste Asiático e da América Central nos últimos anos. Em geral, as possibilidades de desenvolvimento a partir de indústrias subsidiárias são hoje mais limitadas do que nunca. O desenvolvimento fica fundamentalmente vulnerável às mundaças tecnológicas e nos mercados se orientado para a exportação; e fundamentalmente sujeito às restrições da renda local se orientado para o mercado interno; em nenhum dos casos ele é criador de mercados e tecnologias.

A força motora a longo prazo do desenvolvimento regional e nacional, nos casos relativamente bem-sucedidos do mundo em desenvolvimento ao longo dos anos 80 (sucesso definido como crescimento com elevação proporcional da renda real *per capita*) é, portanto, a melhoria progressiva da capacitação tecnológica combinada com vantagens de produtividade. Para prolongar o progresso de desenvolvimento, é necessário fazer ambas as coisas até que seja atingido um ponto de vantagens tecnológicas absolutas, a par com as nações avançadas. Em geral, as atividades baseadas no aprendizado são altamente “encerradas” entre firmas ou redes de firmas, atores e instituições; seu encerramento é uma resposta à escassez de conhecimentos e práticas, de que elas dependem, no ambiente econômico como um todo. Pela mesma razão, essas firmas, atores ou instituições de um dado conjunto de atividades, são muitas vezes territorializadas. Uma atividade pode ser definida como territorializada quando seu desempenho econômico é dependente da localização (dependência de lugar) e quando sua localização é específica, i.e. radicar-se em recursos não disponíveis em muitos outros lugares e que não podem ser rapidamente criados ou imitados ali onde não existem. Naturalmente, nem toda produção baseada no aprendizado é territorializada. Nos países desenvolvidos, onde a infra-estrutura intelectual e social como um todo é mais profunda e mais ampla, redes especializadas de atividades baseadas no aprendiza-

do se tornaram possíveis em muitos setores¹⁴. Mas, além de não ser decisivo em muitos países desenvolvidos, este fenômeno é ainda menos possível nos países em desenvolvimento, onde as probabilidades são esmagadoramente favoráveis ao aparecimento do aprendizado tecnológico na forma de ilhas isoladas dentro do espaço econômico nacional. Para ver o porquê disso, devemos examinar as causas da territorialização do aprendizado, em três vetores possíveis.

O primeiro corresponde à noção tradicional de economias de “aglomeração”: são o que podemos chamar de “externalidades locais comerciais, diretas”. O ponto de partida desse raciocínio é, em ampla medida, a teoria do “espaço econômico” de François Perroux (espaço não-geográfico). Espaços econômicos são definidos por densas redes de ligações entre atividades no interior da divisão do trabalho, na forma de transações insumo-produto ou demandas seqüenciais de insumos. As políticas de pólos de crescimento assumiam que espaços econômicos podiam ser convertidos em espaços territoriais pela territorialização de suas cadeias de insumo-produto constituintes. Muitas dessas políticas falharam (especialmente no caso de regiões periféricas) porque tais cadeias não precisam ser estritamente territorializadas. Na década passada, muito esforço foi despendido em teorizar e medir a relação entre espaço econômico e espaço territorial¹⁵ porque as aglomerações pareciam ter “ressurgido” na paisagem do capitalismo avançado, associadas à nova economia do aprendizado. O crescimento de densos “distritos industriais” em muitos países, quer em cidades de pequeno ou médio porte, quer em grandes centros metropolitanos, parecia participar deste fenômeno. Existe uma relação geral entre cadeias sujeitas a altos níveis de incerteza, altos custos de cobertura de distância resultantes, e aglomeração. Em alguns desses casos, tais aglomerações são aglomerações de aprendizado, em que as firmas interligadas são especializadas em cadeias de insumo-produto relativa-

mente estáveis, e em que a especialização e a interligação são chaves para o aprendizado. Em muitos outros casos, porém, embora seja forte a presença da aglomeração baseada em cadeias, não há sinais de aprendizado; em alguns casos, a aglomeração é apenas um modo de compensar a incerteza, seja em função da natureza da indústria (indústria da moda), ou do clima macroeconômico (metalurgia em São Paulo). As diferenças qualitativas entre as duas formas de incerteza são importantíssimas para se estabelecer a diferença entre a razão econômica e o desempenho da aglomeração. Infelizmente, as principais aglomerações dos países em desenvolvimento são, com demasiada frequência, apenas um modo de contornar a incerteza, de abrigar-se do risco e não de propiciar o engajamento no aprendizado tecnológico.

Mas, ao mesmo tempo em que mostrou que os crescentes núcleos territoriais das indústrias do aprendizado envolvem muitas vezes densas cadeias locais de insumo-produto, nossa pesquisa não resolveu o problema da territorialização na economia global do aprendizado, uma vez que muitas dessas áreas centrais não têm uma concentração esmagadora de cadeias locais (isso depende do país e da indústria: cadeias locais são densas nas indústrias neoartesanal da Itália, relativamente fracas na indústria de alta tecnologia da Califórnia...). A razão é que *nem todo aprendizado que depende de aglomeração depende do tipo de cadeia descrita.*

Que força está por trás dessa proximidade territorial, em não se tratando de cadeias comerciais diretas de insumo-produto? Parece cada vez mais claro que conhecimentos especializados e talentos organizacionais, tais como existem no aprendizado, se desenvolvem em contextos específicos de lugar devido a complementaridades e transbordamento de conhecimentos: são externalidades *hard*, mas indiretas. No caso em que, por exemplo, duas indústrias dependem de tipos similares de conhecimento tecnológico, mas não comerciam entre si, elas tenderão a comerciar com fornecedores de insumos similares e a contratar pessoas do

mesmo mercado de trabalho e das mesmas instituições de treinamento. Desse modo, as cadeias são comerciais, mas não entre companhias aglomeradas. E no entanto o transbordamento tecnológico e as economias externas correspondentes são muito importantes, tanto para as companhias engajadas nesse nexo tecnológico como para a região. O problema aqui é que a análise tradicional se concentra exclusivamente em cadeias que são tanto *hard* como diretas. Numa economia de aprendizado, muitas cadeias insumo-produto são indiretas. Mas assim como ocorre com as cadeias diretas de insumo-produto, existem muitos casos em que as cadeias indiretas não têm de ser territorializadas, e nós precisamos saber ainda muito mais acerca da dinâmica territorialização-desterritorialização para essas cadeias comerciais indiretas.

Mas mesmo essa expansão conceitual da noção de cadeia comercial, de direta para indireta, é insuficiente para dar conta do que sabemos sobre o aprendizado tecnológico e organizacional. Todas as atividades de aprendizado, de *desenvolvimento* na completa acepção do termo, envolvem incerteza, não existindo configuração possível de mercados e firmas que permitam um grau zero de interdependência em relação a outros atores. A principal maneira pela qual esta incerteza é resolvida são as *convenções*, que se definem como regras práticas consentidas, rotinas de ação entre parceiros para diferentes tipos de relações definidas pela incerteza. Existem diferentes tipos de incerteza (em diferentes tipos de mercado, com respeito ao tipo particular de tecnologia e conhecimento ao alcance etc.), suscitando diferentes tipos de solução. Eu proponho que, para um engajamento bem-sucedido no aprendizado, os atores construam conjuntos de convenções que sirvam de quadro comum para a coordenação de sua cadeias comerciais diretas e indiretas. Somente numa minoria de casos essa coordenação será levada a efeito através de regras formais ou contratos; e mesmo onde essas instituições formais e abertas se façam presentes, seu grau de sucesso

dependerá de convenções implícitas que farão com que os atores queiram subscrevê-las.

Esses quadros de ação fundados em convenções são completamente diferentes das cadeias comerciais diretas, como também das indiretas: são *interdependências não-comerciais* entre atores¹⁶. Essas interdependências não-comerciais são, eu proponho, as chaves para que as cadeias comerciais funcionem adequadamente produzindo formas competitivas de atividade econômica e particularmente aprendizado tecnológico e organizacional. É a “cola” trabalhando por trás das cadeias comerciais. Convenções existem associadas a virtualmente todas as formas de atividade econômica, mas é provável que elas tenham fortes efeitos de territorialização quando altos níveis de substantiva complexidade na informação e na sua interpretação se fazem presentes. Muitos tipos de informação não se bastam a si mesmas: requerem comunicação externa à sua estrutura formal para que as pessoas cheguem a um entendimento comum do que está sendo dito. Isso é verdadeiro não apenas para a informação tecnológica, mas também para a informação política na economia, como nas normas de trabalho, normais governamentais, formas de relacionamento interfirmas e assim por adiante. Mais ainda, para que ocorra essa coordenação informacional, nós temos que ter uma certa segurança em relação ao que os outros dizem ou fazem, ou pelo menos em como nós os interpretamos. No primeiro caso, um certo grau de segurança está ao alcance. No segundo, são exigidos entendimentos múltiplos e densos do que está sendo transacionado, i.e. maneiras de ler de entrelinhas, de verificar, de diversas maneiras, os significados possíveis de conteúdos formais em que a incerteza é inerente. Deveria ser óbvia a tendência à territorialização de interações convencionais desse tipo. Portanto, ali onde interdependências não-comerciais são centrais para a atividade econômica, a territorialização será fortemente encorajada.

Isto nos traz uma idéia adicional acerca do paradoxo da territorialização no interior da economia global de nossos dias: convenções-como-interdependências-não-comerciais são, por definição, formas de coordenação econômica altamente “endógenas”. Elas são geradas através de “rodadas” de ação e interação entre atores econômicos as quais, por sua vez, conduzem a regularidades tacitamente asseguradas no que se refere às suas expectativas recíprocas e às suas ações.

Boa parte da ciência social tende a encarar esses fenômenos como meros “resíduos” do passado, condenados a desaparecer diante das lógicas modernas, universais, de desenvolvimento, da convergência em direção ao ótico, ao singular, à melhor prática, e assim por diante. Esse modo estreito de ver as fontes do desenvolvimento econômico (que tem variantes neoclássicas e marxistas) vem sofrendo forte criticismo teórico e empírico nos anos recentes, e com bons motivos. Os bordos de ataque do desenvolvimento econômico contemporâneo são, de diversas formas, altamente dependentes dessas convenções, costumes e instituições historicamente criadas e geograficamente diferenciadas. Na verdade, os núcleos centrais da economia mundial são núcleos porque corporificam formas de eficiência econômica que são localizadas, consuetudinárias, enraizadas e específicas do território. Essas dimensões da produção não são apenas resultados secundários dos atributos informacionais da tecnologia ou da divisão do trabalho em um ramo de indústria: uma vez ativadas, as convenções podem ter importantes efeitos retroalimentadores de longo prazo na evolução de tais tecnologias, divisões do trabalho e produtos, de modo que o grau de “endogênese” associado a um tal aprendizado não diminui necessariamente, mas é reproduzido enquanto existirem os fundamentos não-formais do aprendizado¹⁷. E, em termos puramente territoriais, pode ser que interdependências não-comerciais frequentemente sobrevivam a cadeias de insumo-produto geograficamente restringidas, essencialmente as cadeias diretas de insumo-produto.

Note-se que não existe, portanto, nenhuma correspondência automática entre internacionalização de mercados e desterritorialização da atividade produtiva; na verdade, o crescente sistema de comércio internacional está fundado, pelo menos para alguns produtos, precisamente em sua crescente territorialização (especialização comercial): aquelas atividades de maior conteúdo técnico, científico ou tecnológico estão cada vez mais enraizadas em núcleos territoriais, embora estejam também cada vez mais inseridas em redes de relações com outros núcleos territorializados e com as atividades desterritorializadas (produção rotineira) de seus sistemas de produção e mercados. Territorialização e desterritorialização estão ambas em evidência, formando sistemas de produção globalizados-localizados (às vezes chamamos agora de “glocalizados”, por contraposição à imagem incorreta de uma não-localização associada ao termo “globalização”). Uma das principais dimensões dessa territorialização é o comportamento das grandes empresas multinacionais de base tecnológica; essas empresas mantêm suas mais importantes atividades tecnológicas nos seus países de origem, e mesmo lá, em apenas uma ou duas regiões onde suas firmas associadas, instituições de pesquisa e fontes de recursos estão concentradas¹⁸. Estudos mostram também que os investimentos diretos dessas companhias no estrangeiro são atraídos para os núcleos tecnológicos daqueles países; elas tendem a ser seguidoras territoriais, não líderes territoriais. O resultado global dessa dinâmica é que uma grande proporção do valor trocado na economia mundial contemporânea emana daqueles núcleos produtivos territoriais de indústrias que constituem as especialidades de exportação de seus respectivos países.

IV. As Duas Trajetórias do Desenvolvimento Econômico: Tecnologia e Convenções

Um problema fundamental para as estratégias de desenvolvimento se coloca agora sobre a base da análise precedente: em lugares onde convenções apropriadas não podem ser construídas, é improvável que um programa qualquer de desenvolvimento econômico seja bem sucedido, independente de quão brilhante seja a sua execução no marco das dimensões comerciais da economia. Tracemos agora as implicações desse fato para as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento na atual economia global do aprendizado.

Duas trajetórias e não uma. Era comum pensar-se que o desenvolvimento econômico podia ser induzido via política tecnológica. Nos países desenvolvidos, especialmente na Europa continental do pós-guerra, a maioria dessas políticas era orientada para fins específicos; elas encarregavam a programas de desenvolvimento tecnológico de larga escala tipos específicos de produtos finais, tais como derivados de petróleo, aviões ou computadores. Os Estados Unidos adotaram uma versão militar desse tipo de política com o fim de sustentar a guerra-fria. São políticas muito dispendiosas, têm longos prazos de maturação e uma margem muito alta de falhas que são, em larga medida, tecnológicas no que respeita a projetos militares e econômico-tecnológicas em relação aos projetos civis¹⁹. Elas produziram também brilhantes sucessos como os Airbus, e os trens franceses de alta velocidade (assumindo-se que são verdadeiramente viáveis do ponto de vista comercial, o que parece ser o caso). O Brasil foi bem

sucedido, com essa política, no ramo civil de sua indústria de aviões, a Embraer, mas ainda não obteve bons resultados com a indústria de computadores (tornaremos a esse ponto mais adiante). Note-se que os bons resultados se deram em indústrias onde o conhecimento básico já está razoavelmente maduro e em que o produto é um conjunto técnico de grande escala, com fortes limitações para a entrada de novos produtores. Políticas tecnológicas orientadas para produtos não parecem funcionar nos setores de componentes tecnológicos básicos (microeletrônica), de bens finais com curvas rápidas de aprendizado (computadores) ou de bens de capital complexos (máquinas-ferramentas, por exemplo). Elas também não parecem funcionar em setores de baixa tecnologia mas altamente diferenciados (o *plano têxtil* francês foi um fracasso total). A economia do aprendizado é altamente inadaptada, com poucas exceções, a políticas orientadas para produtos.

O objeto das políticas na economia do aprendizado não deve ser simplesmente a instalação, num dado lugar, de equipamentos e técnicas necessárias para operá-los, mas posicionar o país ou região numa trajetória tecnológica baseada no aprendizado, em espaços econômico-tecnológicos particulares (conjuntos de atividades caracterizadas por cadeias diretas ou indiretas). Trata-se de uma tarefa complexa, desenhada para fazer com que a região se mova de um ponto da trajetória para outro de maneira que, quando outras regiões da economia mundial a alcançam e se tornam capazes de imitá-la, ela já conhece atividades que representam o fruto do aprendizado, e é capaz, portanto, de comandar os benefícios econômicos da escassez, aqueles que definem as atividades propulsoras. Em outras palavras, a região realiza sua trajetória tecnológica como uma alvo móvel, não um alvo fixo; se fracassa nesta tarefa, ela não terá atividades propulsoras com os benefícios econômicos decorrentes.

Mas assim como o aprendizado resulta de vínculos comerciais e não-comerciais, a política não deve focalizar apenas a

trajetória tecnológica em si mesma, mas também as convenções que parecem torná-la possível para um dado grupo de atores. Equipamentos não são o único problema. Uma economia nacional ou regional deve também construir e reconstruir as convenções — quadros de ação voltados para a coordenação econômica e a comunicação — que lhes permitam transformar técnicas antigas e certos estoques de equipamentos em trajetórias tecnológicas efetivas. O desafio da economia global do aprendizado para as economias territoriais é, portanto, o de estabelecer e manter não *uma* dinâmica econômica, mas duas: a trajetória tecnológica, i.e. o domínio de espaços específicos da economia caracterizados por complementaridades e transbordamentos²⁰ e a trajetória das convenções ou interdependências não-comerciais que geram a necessária coordenação entre atores para o cumprimento da trajetória tecnológica.

Convenções: além da divisão micromacro. O problema do ajustamento, ou ação coletiva, permanente é muito frequentemente referido como sendo o das *instituições* embora, como veremos adiante, as instituições sejam apenas a ponta do *iceberg* das interdependências não-comerciais ou convenções que analisamos aqui. Discussões sobre as instituições necessárias para o desenvolvimento econômico endógeno caem normalmente no campo “macro” ou no campo “micro”.

Do lado macro, Taiwan e os demais “tigres asiáticos” são os exemplos positivos favoritos, e certas economias latino-americanas os exemplos negativos. No caso extensivamente estudado de Taiwan, por exemplo, tem sido mostrado que o processo de desenvolvimento foi fortemente guiado pelo Estado e não deixado ao mercado. O Estado interveio judiciosamente, ao longo de todo o período do pós-guerra, de quatro maneiras principais. Ele gerou uma distribuição de renda inicial não excessivamente desigual, usando a reforma agrária como chave para regular a migração campo-cidade, elevando com isso as rendas rurais e prevenindo excessivas pressões para baixo sobre os salários das

idades; dirigiu o crédito para setores-chave, só usando a desvalorização muito seletivamente e não como peça central da política econômica, ao mesmo tempo que prevenia a especulação monetária (através de um sistema financeiro orientado pela atividade bancária): o Estado usou o protecionismo, mas com uma orientação exportadora, uma orientação para o crescimento, para a participação multinacional e para uma abertura consistente às pressões do mercado; ele possuía um efetivo aparato de política econômica, calçado em altos níveis de competência técnica e estabilizado pelo corporativismo político²¹. Como é bem sabido, tais condições não foram criadas na maioria dos países em desenvolvimento situados fora do contexto asiático. Altos níveis de desigualdade de renda, instabilidade de preços, crédito monetário descontrolado e instabilidade política reinaram, por exemplo, nos países da América Latina.

Tais condições de política macroeconômica, porém, não parecem suficientes, em si mesmas e por si mesmas, para gerar milagres econômicos. Wade, por exemplo, nota que o conjunto do aparato técnico que gerou o contexto macroeconômico e a trajetória de Taiwan se apoiou no “corporativismo autoritário” do Estado, mantendo em xeque os elementos dissidentes da sociedade civil, fossem da oposição popular ou elementos da elite capitalista, sem ter que recorrer à ditadura aberta²². A questão não é se nós gostamos ou não do autoritarismo ou do corporativismo, mas sim que existiram condições em Taiwan para manter grandes grupos de atores econômicos em condições de *coordenação* recíproca no cumprimento das trajetórias tecnológicas. A estratégia macroeconômica depende da existência dessas outras condições. E é importante perceber que o autoritarismo não é capaz de atingir esta meta por si só; muitos outros países em desenvolvimento tentaram o autoritarismo sem sucesso. Severo como tenha sido em Taiwan, o autoritarismo, nota Wade, não precisou ser mais duro porque existiam condições mais profun-

das de “acordo” no interior da própria sociedade civil — ousaríamos dizer convenções — que o limitaram.

Os microinstitucionalistas defendem que “manter os preços em ordem” é o significado do desenvolvimento e que, para fazê-lo, os Estados têm como tarefa primordial a de garantir a ausência de obstáculos à ação do mercado. Isso é inteiramente oposto à análise do caso de Taiwan, revista acima. O problema aqui não é apenas factual — ou seja, de que existem poucas provas concretas desse fenômeno em casos como Taiwan, Cingapura e Coréia — mas também teórico. A defesa do uso do Estado para reforçar o mercado pressupõe estabilidades institucionais fundamentais que não existem em muitos países. Pressupõe também que, no essencial, os atores relevantes na economia estejam prontos para jogar pelas regras do mercado, i.e. que exista um profundo e generalizado acordo social quanto ao mercado. Mercados, em outras palavras, são *convenções* entre pessoas que permitem um tipo particular de ação coletiva, aquela das “relações de mercado”. Isso pode existir nos Estados Unidos mas não é a essência do contrato social na maioria dos outros países, mesmo na Europa continental. Por isso, é ingenuidade invocar a necessidade de que o Estado impeça que as instituições obstaculizem o mercado como pré-condições para o desenvolvimento, como fazem alguns Novos Institucionalistas como Douglass North²³.

As convenções ou interdependências não-comerciais necessárias para os sucesso de trajetórias tecnológicas não podem, portanto, ser reduzidas aos níveis macro, nem aos níveis micro, como em muitas análises, embora — como sugere o caso de Taiwan — macroinstituições possam facilitar a formação de tais convenções e, por outro lado, tais instituições possam efetivamente calçar o funcionamento dos mercados.

A noção de que o desenvolvimento deve consistir em uma dupla trajetória de tecnologias e convenções, de que estas devem ser reciprocamente consistentes e de que convenções não são

estritamente micro nem macro, é sugerida por dois exemplos. O primeiro é o “desenvolvimento sem infra-estrutura física”. A Alemanha e o Japão do pós-guerra possuíam poucas unidades fabris e poucas infra-estruturas. Em termos de capacidade produtiva bruta *per capita*, eram algo como os países em desenvolvimento de baixa renda de hoje. Foram ajudados pelo Plano Marshall, por algumas fortunas privadas que sobreviveram à guerra e, em última análise, pelo investimento estrangeiro, norteamericano em sua maior parte. Mas um fabuloso desenvolvimento econômico foi criado desde um miserável ponto da partida em termos de base física. Quero sugerir que as causas desse desenvolvimento não podem ser reduzidas à presença de um estoque fixo de “técnicas” ou de “capital humano”, ainda que estes realmente existissem em grande quantidade. Antes, tanto alemães quanto japoneses estabeleceram sistemas de relações que os capacitaram a reconstruir primeiro a infra-estrutura física para, em seguida, se tornarem vigorosos inovadores em um grande número de setores e com isso tomar parcelas cada vez maiores do mercado mundial. Esses sistemas de relações não eram, eu creio, meros reflexos das estruturas constitucionais formais a eles impostas após a guerra;²⁴ alguns países que retomaram a atividade com suas infra-estruturas relativamente intactas, com regimes constitucionais e posições geopolíticas relativamente estáveis, como a Grã-Bretanha, tiveram pior desempenho no mesmo período. Estariam os agentes econômicos, nesses países, presos a formas ineficazes de coordenação mútua no nível “meso”? As chaves para o bom desempenho foram as incontáveis formas de interação entre os atores, em firmas, mercados de trabalho, instituições de pesquisa e nos sistemas insumo-produto que contam para a efetiva coordenação econômica.

A segunda classe de exemplos, é aquela da “indústria pesada sem desenvolvimento”, em que a ausência de ordem coletiva e coordenação destina as infra-estruturas e equipamentos ao fra-

caso. Nos anos 70, a Itália estabeleceu governos regionais muito mais autônomos. Eles foram dotados de uma grande amplitude de poderes para promover o desenvolvimento econômico, ainda que não o poder direto em matéria de política industrial. No mesmo período, a *cassa per il Mezzogiorno* estava absolutamente ativa na instalação de diversos tipos de bens públicos e investimentos privados nas regiões do Sul. E ainda veio a Europa, com sua maciça injeção de recursos dos fundos estruturais da CEE. Nunca houvera um espaço de prova tão adequado para a promoção do desenvolvimento regional numa região subdesenvolvida: financiamento nacional e internacional, descentralização institucional em um país rico e constitucionalmente estável, além de internacionalmente competitivo durante aquelas décadas e no qual outras regiões viviam um impressionante crescimento econômico. A sorte dos governos regionais, bem como das economias das regiões do sul é indicativo do problema. Putnam *et al*²⁵ estudaram os governos regionais no período 1970-1990 mostrando que os do sul tiveram todos um pobre desempenho em sua tarefa, enquanto os do norte se saíram bem. Por quê? Porque a ausência do que ele chama de “cultura cívica”, e que nós estamos rotulando de conjunto de convenções eficazes de coordenação econômica (interdependências não-comerciais), fez com que quase todos os esforços de criação de instituições formais, ou de aplicação de investimentos, fossem destinados ao fracasso. Desconfiança, medo, encerramento em grupamentos sociais particularistas, tais como a família natural ou a família mafiosa, e assim por diante, impediram a formação de tais convenções, não importa quão alto fosse o nível de investimento ou quão abrangentes fossem os poderes institucionais. Sem precisar invocar o problema da máfia, que é específico do caso italiano, podemos facilmente ver fenômenos análogos em outras regiões dos países em desenvolvimento.

O exemplo francês é também revelador. A aplicação de uma “política de crescimento endógeno”, orientada para a infra-

estrutura pelo governo socialista ao longo dos anos 80, enfatizava a elevação da qualidade dos fatores de produção nas regiões subdesenvolvidas do território nacional (educação, estradas, telecomunicações). O forte governo central também descentralizou numerosas unidades de produção (manufatura rotineira), assim como centros de pesquisa de alto nível, em direção a regiões menos desenvolvidas. Além disso, e diferentemente do caso italiano, esta política foi executada por um forte estado central cujo *staff* era constituído de pessoas extremamente competentes. E tudo isso foi combinado com uma grande reforma institucional, em 1992, uma descentralização do poder administrativo conhecida como Leis Auroux. Mas em sua maior parte, o velho padrão conhecido como “Paris e o deserto francês” repetiu-se a si mesmo. O problema não é tão dramático como no Mezzogiorno desde o ponto de vista econômico ou sociológico. Mas é análogo no sentido de que as regiões e localidades da França excluídas do processo de desenvolvimento foram por tanto tempo privadas de suas próprias capacidades autônomas de ação que uma simples combinação de leis descentralizadoras com infra-estruturas não foi suficiente para construir nada que se pareça com a capacitação coletiva para o desenvolvimento baseado no aprendizado. Esta consiste na delicada tarefa de construir técnicas, capital físico, conhecimento de mercados e assim por diante e, ainda mais importante, de “colar” tudo isso com um conjunto de convenções, uma quadro de ação coletiva conhecido como aprendizado tecnológico num determinado espaço econômico-tecnológico.

V. Algumas Sugestões em Torno das Políticas de Trajetórias Geminadas

É desalentadora a análise das ações que os países e regiões devem realizar para dominar atividades propulsoras na economia global do aprendizado; desalentadora porque monstruosamente complexa, muito mais do que as políticas ortodoxas ainda existentes (“mercados”, “sustentação de preços”), e mesmo do que as políticas heterodoxas mais conhecidas (“instituições”, “técnicas”, “redes”). Tentarei apresentar algumas sugestões gerais em termos de princípios, que resultam da análise aqui desenvolvida.

Políticas para Trajetórias Tecnológicas. Estudiosos do desenvolvimento de base tecnológica começaram a formular um quadro de políticas na economia do aprendizado. As características específicas de tais políticas são muitas e variadas. Alguns dos termos-chave são: redes, flexibilidade, descentralização, ligações entre firmas, pesquisa e desenvolvimento, tecnopólos, treinamento e assim por diante. Estes são os bens públicos que se considera necessários para a política de desenvolvimento nos dias de hoje. Devemos admitir, no entanto, que dispomos de poucos elementos sistemáticos de prova da eficácia, menos ainda de como eles se ajustam num todo coerente e virtualmente nenhum de como se comportam ao longo do tempo. E, falando francamente, muitos desses termos se tornaram meras listas vazias usadas para justificar quase todo tipo de ação localizada. Ainda assim, o objeto da política pode, pelo menos, ser definido de uma forma que era impossível há uma década, qual seja: gerar uma trajetória tecnológica (produtos e processos) num dado espaço econômico, acompanhá-la e prolongá-la. E os meios que a política deve estabelecer para cumprir esta tarefa devem ser

calibrados para uma visão de tecnologia como um processo dinâmico, ao mesmo tempo contínuo e descontínuo, que consiste, em sua maior parte, em conhecimento tácito desenvolvido por atores e entre atores (especialmente através de interações produtor-usuário) e em que a competitividade estrutural é tão importante quanto a competitividade de mercado.

Note-se que os bens públicos fornecidos por essas políticas diferem daqueles prescritos pelas principais linhas de doutrina econômica, assim como difere a sua justificação política²⁶. Aqui, “falhas de mercado” podem ocorrer, e os bens públicos serão fornecidos para corrigi-las. Tais bens devem ter aplicações economicamente abrangentes, i.e. devem ser tão *genéricos* quanto possível (técnicas gerais de trabalho, infra-estrutura etc.). Eles podem, então, ser implementados por agentes do setor privado através de combinações específicas de firmas e indústrias. O governo não “colhe frutos” nesta análise. A nova teoria também pede uma política para a produção de bens públicos ali onde os mercados provavelmente falharão, mas pede que eles sejam *específicos* de espaços tecnológicos; são suas propriedades em termos de desenvolvimento (evolução ao longo de trajetórias de aprendizado) que, em última instância, generalizam seus benefícios para a economia e a sociedade em geral. Esses bens públicos começam com características específicas que, na seqüência, exercem efeitos gerais através do aprendizado, de transbordamentos e de complementaridades, efeitos esses que podem, daí por diante, ampliar-se no espaço e no tempo. Falhas no mercado, em outras palavras, podem ser específicas de espaços tecnológicos, de modo que os meios de corrigi-las devem ser dirigidos aos atores daqueles espaços. Na literatura contemporânea, esses meios incluem instituições para um certo número de finalidades: (a) aplainar redes industriais interestabelecidos, ali onde mercados levam a falhas nas trocas de informação; (b) ajudar as firmas e se beneficiarem de estoques de conhecimentos tecnológicos

onde elas não podem fazê-lo individualmente nem firmar contratos para fazê-lo coletivamente; e (c) coordenar investimentos coletivos em mercados locais de força de trabalho no caso das firmas tenderem a sustar tais investimentos por receio de efeitos imprevisíveis causados por outras firmas ou por trabalhadores²⁷. Essas instituições, entretanto, devem ser ancoradas em situações definidas pelos próprios participantes; fórmulas *ex ante* não funcionarão. Quer dizer, as instituições devem estar radicadas em, e sustentar, convenções; afinal, instituições são, elas mesmas, convenções.

Uma exigência específica da implementação dessa estratégia tecnológica, que infelizmente é muitas vezes omitida por seus executores, é a análise de possíveis pontos de bifurcação tecnológico-organizacionais em espaços tecnológicos particulares. Esses são os pontos em que os espaços tecnológicos são passíveis de redefinição (as “janelas de oportunidade”), quando é possível produzir ou dominar produtos que servirão de suporte para o aprendizado e que não estão bloqueados por produtores existentes. Neste ponto da trajetória de um espaço tecnológico, países e regiões podem penetrar porque os nexos de economias externas e interdependências não-comerciais de produtores poderosos perdem algumas de suas alças. Bens públicos específicos são, nesse caso, orientados no sentido de auxiliar as indústrias nascentes ou de “ganhar a dianteira” e incluem a provisão de P&D pré-competitiva e capacitadora.

Muitas dessas metas estavam por trás da lei brasileira de proteção do mercado de computadores nos anos 80 (a *lei de informática*). A idéia era encorajar o desenvolvimento de técnicas específicas de um espaço tecnológico particular na economia e assim promover a competitividade estrutural da economia brasileira em parcelas do mercado mundial de computadores. Não resta dúvida que esta política permitiu o desenvolvimento de certas técnicas no Brasil, especialmente em alguns subsetores do

espaço tecnológico como, por exemplo, o banco eletrônico²⁸. Não está provado, no entanto, que os programas desenvolvidos são capazes de conduzir ao aprendizado no sentido em que o definimos aqui (como desenvolvimento endógeno original do espaço tecnológico e não mera imitação de técnicas e equipamentos já desenvolvidos em outros lugares); e o teste consiste justamente na virtual ausência do Brasil no mercado mundial de computadores, software e semicondutores (ao contrário de outro país em desenvolvimento, a Coréia do Sul).

Schmitz *et al* atribuem tal fracasso à falta de uma política industrial global²⁹. Em outras palavras, o enfoque parece ter sido a utilização do grande mercado nacional para adquirir o mesmo nível de técnicas e equipamentos já existentes em outros lugares (política que não foi totalmente bem sucedida mesmo nessa dimensão limitada do processo de aprendizado), mais do que a construção de caminhos de transição desde este “estoque” inicial de recursos humanos e físicos para outros pontos ao longo da trajetória tecnológica. Um elemento-chave dessa política é precisamente a percepção de caminhos possíveis de transição, mais ou menos do modo como foi concebido explicitamente pelos tecnocratas da política industrial de Taiwan ao longo do período do pós-guerra³⁰.

Em geral, portanto, o tipo de política industrial de base tecnológica a que nos referimos aqui deve não somente corrigir falhas de mercado dentro do espaço econômico-tecnológico, e ajudar na tomada da dianteira, como também sustentar a trajetória do aprendizado. Algumas das principais chaves para realizá-lo, que têm sido utilizadas em outros lugares³¹, são: (a) centros regionais de tecnologia para promover um processo permanente de inovações incrementais; (b) treinamento de mão-de-obra para adaptação industrial; (c) centros de serviços industriais para adaptação coordenada de firmas; e (d) fundos de desenvolvimento industrial e regional capazes de olhar para a frente, apontando o

caminho e incentivando todos os esforços no sentido de transição de um ponto a outro de uma trajetória, ou do salto desde uma dada trajetória para uma trajetória paralela através de uma “janela tecnológica”.

Trajетórias de Convenções. Implementar convenções é uma tarefa muito mais complicada do que pôr trajetórias tecnológicas em movimento, ainda que esta seja muito complexa. Alguns profissionais da política industrial e muitos estudiosos das instituições, entretanto, fazem referências implícitas a essa tarefa quando analisam, setor por setor, as necessidades de coordenação entre diferentes atores que integram o sistema de produção. Por que os produtores do setor têxtil necessitam de fornecedores que sejam ao mesmo tempo muito sensíveis a custos e altamente adaptáveis a mercados cambiantes e à dimensões temporal da produção? Por que esses mesmos fornecedores precisam, para sobreviver, de compradores que remunerarão suas elevadas demandas com termos razoáveis de pagamento e crédito, lealdade a longo prazo e compartilhamento de tecnologia e conhecimento? Note-se que ambos os lados de um relacionamento carente de coordenação precisam ter sua incerteza reduzida de alguma forma tendo em vista um desempenho ótimo, na ausência do que sua *performance* não será tão boa (os produtores terão que internalizar mais produção, perdendo flexibilidade e especialização; os fornecedores investirão menos nas suas técnicas, tenderão a prestar menos atenção às necessidades específicas do produtor e mesmo assim tenderão a ser onerados pela compressão dos custos de produção e volatilidade). Esta incerteza pode ser reduzida uma vez que todas as partes do relacionamento subscrevam regras práticas mutuamente coerentes: isso é o que chamamos convenção ou interdependência não-comercial. Essas convenções deverão ser diferentes para diferentes espaços econômico-tecnológicos. A questão é que elas têm de existir para que a dinâmica do aprendizado tome lugar.

A metáfora dessas convenções (instrumentos de ação comum, interdependências não-comerciais) como uma espécie de cola é especialmente reveladora no caso do Brasil contemporâneo. Num recente e detalhado estudo da modernização tecnológica na indústria brasileira, Ferraz, Rush e Miles³² observam que existe um enorme aprendizado ao nível das firmas acontecendo em muitos setores industriais da economia brasileira. Mas um elemento ausente na estratégia das firmas, e que escapa em sua detalhada pesquisa de dados, é a possibilidade de cooperação interfirmas, i.e. de construção de relações externas que envolvem *interdependências*³³. Não havendo possibilidade de construção de tais interdependências, as firmas devem contar com uma modernização confinada, no mais alto grau, aos limites das suas unidades de produção. Isso pode funcionar para alguns produtos, mas não para todos, especialmente os daqueles sistemas de produção onde o aprendizado tecnológico é altamente dependente da especialização e do comércio interfirmas ou de mercados de mão-de-obra altamente externalizados: condições consideradas centrais para o aprendizado tecnológico em muitos setores industriais nos dias que correm³⁴. A difusa instabilidade a nível macro da experiência brasileira recente, combinada com uma desconfiança disseminada no nível das relações interfirmas e nos mercados de mão-de-obra, são claros obstáculos para o aprendizado; construir essas convenções de alto a baixo é uma tarefa crítica da economia brasileira hoje, assim como de muitas outras, que determinará se o equipamento que as firmas estão prontas para instalar será uma competente e antiquada imitação da melhor prática importada ou a fundação de um complexo processo social de desenvolvimento baseado no aprendizado.

Existe aqui um papel para as instituições, especialmente aquelas que promovem confiança, segurança e cooperação sob formas específicas para dados espaços econômico-tecnológicos, sem o que a interação é para a sobrevivência, não para o

aprendizado. Mas instituições só podem ser úteis enquanto os atores que se presume carentes de coordenação estejam favoravelmente dispostos a serem coordenados. Regras formais são facilmente ignoradas ou eludidas. A construção de instituições deve então estar *situada* no contexto dos próprios atores, sobre aquilo que existe, na perspectiva de alguma coisa melhor; elas não podem ser impostas como conjuntos de regras formais contra a vontade dos atores.

O Papel Regional. Em qualquer conjunto de políticas a questão do desenho e do escopo institucional se apresenta por si mesma, e este é especialmente o caso para algo tão complexo como o ângulo de ataque do desenvolvimento econômico. Trata-se não só de qual tipo de linha de ação adotar mas de conseguir os atores certos para executá-la. Este é o problema de “governança” nas políticas industriais de base tecnológica³⁵.

Em termos de bens públicos específicos da política tecnológica, existem três candidatos para a “governança”. O primeiro, óbvio e tradicional, é constituído por grupos de firmas em setores. Mas existem ainda dois outros que são pelo menos prometedores. Um deles é formado por grupos de firmas em espaços tecnológicos — esferas intersetoriais onde é provável a ocorrência de transbordamentos tecnológicos ou onde existem trajetórias tecnológicas interdependentes e convergentes ou complementares. O problema é manter as firmas nesses espaços, especialmente quando são espaços potenciais e não reais, para interagir suficientemente e na direção certa.

O outro candidato, que passa muitas vezes despercebido, é a região. Uma vez que os núcleos tecnológicos de muitas indústrias — e, mais importante, de muitos espaços tecnológicos — são eles mesmos altamente localizados, segue-se que os bens públicos específicos que a política deve fornecer seriam dirigidos em larga medida para regiões particulares.

Todos esses níveis descrevem comunidades de grupos selecionados de atores econômicos, subdivisões coerentes da econo-

mia através dos quais políticas baseadas na trajetória dual de tecnologias e convenções podem ser governadas, sem caírem prisioneiras de falta de foco, de custos de transações, que muitas vezes acompanham políticas altamente centralizadas (nível nacional), especialmente em grandes países.

VI. Conclusão

As trajetórias geminadas de tecnologias e convenções aqui apresentadas como elementos da política de desenvolvimento econômico dos dias atuais são, admite-se, objetos de política muito mais complexos do que a regra. E a meta política sugerida — países em desenvolvimento de renda média devem desenvolver necessariamente algumas atividades propulsoras, definidas como atividades que têm suficientes vantagens endógenas absolutas para comandar parcelas do mercado mundial — é mais elevada e mais dura do que a meta da substituição de importações e do keynesianismo nacional. A agenda proposta aqui pode soar utópica, senão impossível. Ela não está proposta como a única meta ou como o único instrumento da política econômica ou regional hoje, mas como um componente necessário dessas políticas, sem o qual não haverá “motor” de alto valor agregado para o resto da economia nacional sob as atuais restrições globais. Muitas outras tarefas pertinentes a essa política, além de meios para implementar outras políticas, têm que ser formulados para as economias em desenvolvimento, especialmente aquelas sujeitas a restrições externas, como destaque para um conjunto

melhor de regras para a produção, comércio e fluxos de capital internacionais, e para uma estratégia interna que inclua a redistribuição da renda, políticas sociais e racionalização global das instituições econômicas. Mas não é mais possível considerar tais políticas, amplamente orientadas para “redistribuição e justiça”, sem considerar também as duras (e menos politicamente corretas) tarefas da delicada construção de práticas econômicas — ousaríamos dizer uma nova “sociedade civil” econômica? — que capacitariam as economias de renda média a se inserirem novamente no mundo da atividade econômica avançada, do qual tantos estão sendo cada vez mais excluídos. Este foi meu objetivo com este trabalho.

Notas

- ¹ Países de renda média são definidos de acordo com a definição standard do Banco Mundial.
- ² Veja inter alia, C. Furtado, 1963, *Formação Econômica do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; e idem, 1983. *Acumulação e Desenvolvimento: a Lógica da Civilização Industrial*. Oxford: D. Robertson.
- ³ E.g. a literatura da escola da CEPAL. Prebisch, R. 1982. *La Obra de Prebisch em CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica; Hirschman, A. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- ⁴ Lipietz, A. 1985. *Mirages et Miracles: Problèmes de l'Industrialisation dans le Tiers Monde*. Paris: Editions La Decouverte.
- ⁵ OCDE, 1992. *Trade and Output*. Paris: OCDE

- ⁶ Storper, M. 1991. *Industrialization, Economic Development and the Regional Question in the Third World*. Londres: Pion.
- ⁷ Celso Furtado, op. cit.
- ⁸ Knight, F. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Nova York: AH Kelly.
- ⁹ Lundvall, B.A. 1992. "The Learning Economy." Trabalho apresentado na European Society for Evolutionary Political Economy.
- ¹⁰ Storper, M. 1992. "The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade", *Economic Geography* 68, 1:273-305.
- ¹¹ Dosi, G., Pavitt, K., e Soete, L. 1990. *The Economics of Technical Change and International Trade*. Nova York: NYU Press.
- ¹² Veltz, p. 1993. "L'economie des villes entre la montée du global et le retour du local". Paris, LATTIS-CERTES, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- ¹³ Veltz, op. cit.; Vernon, R. 1971, *Sovereignty at Bay: the Multinational Spread of US Enterprises*. Nova York: Basic Books; Lipietz, A., 1977, *Le Capital et son Espace*. Paris: F. Maspero; Frobel, Heinrichs, & Kreye, 1980. *The New International Division of Labor*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ¹⁴ Veltz, *ibid*.
- ¹⁵ Principalmente o trabalho da Escola Californiana. Veja Scott, A.J. 1988, *Metropolis*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.
- ¹⁶ Lundvall defendeu-o mais extensivamente. Veja "From Technology as a Productive Factor to Innovation as an Interactive Process". Colloquium Networks of Innovators, Montreal, 1-3 de maio de 1990; e "User-Producer Interactions and Technological Change", Conferência da OCDE, Paris La Vilette,

junho 1990.

- 17 Storper, M. 1994. A ser publicado. "Geography of Conventions", in: Rallet A. e A. Torre, eds. *Industrial Economics, Spatial Economics*. Paris.
- 18 Uma completa revisão do grau de "nacionalidade" das multinacionais pode ser encontrada em Carnoy, M. 1993, "Multinationals in a Changing World Economy: Whither the Nation State?" in Carnoy, M., Castells, M., Cohen, S., Cardoso, F.H., eds, 1993, *The New Global Economy in the Information Age: Reflections on our Changing World*, London: Mcmillan, 45-97; ver também: Dunning, J.H. 1988. *Multinationals, Technology and Competitiveness*. Londres: Unwin Hyman; Patel, P. e Pavitt, K. "Large Firms in the Production of the World Technology: an Important Case of Non-Globalization". *Journal of International Business Studies*.
- 19 Ergas, H., 1992. On the failures of mission-oriented technology policies]. Bologna: Conferência sobre sistemas de inovação. Outubro.
- 20 Veja, inter alia: G. Dosi, K. Pavitt e L. Soete. 1991, op. cit.; a L. Tyson, 1992. *Who's Bashing Whom?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- 21 Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 22 Ibid.
- 23 North, D. 1981. *Structure and Change in Economic History* Nova York: Norton.
- 24 Scully, Gerald W. 1992. *Constitutional Regimes and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- 25 Putnam, D, et al. 1992. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- 26 Boltanski, L. e Thevenot, L. 1991. *De la justification*. Paris: Galimard.

- ²⁷ Storper, M. e AJ scott. 1993. "The Wealth of Regions: Market Forces and Policy Imperatives in Local and Global Context." *Economic Development Quarterly*, a ser publicado.
- ²⁸ Schmitz, H. e Cassiolato, J., eds. 1992. *High Tech for Industrial Development: Lessons from the Brazilian Experience in Eletronics and Automation*. Londres: Routledge.
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ Wade, op. cit.
- ³¹ Storper e Scott, op. cit.
- ³² Ferraz, J.C.; H. Rush e I. Miles. 1992. *Development, Technology and Flexibility: Brasil faces the Industrial Divide*. Londres: Rutledge.
- ³³ Ibid., p.
- ³⁴ Externalização: veja Foray. "The secrets of Industry are in the Air: Elements pour un cadre d'analyse du phenomene du reseau d'innovateurs", colóquio Redes de Inovadores, 1-3 de maio, Montreal.
- ³⁵ Desenvolvido detalhadamente em Storper, M., 1993, "Technology or Labor? National Economy or Global Economy? Competing visions of Competitiveness Policy for the Clinton Administration", a ser publicado, in MV Campos and B. Driscoll, eds.

tradução
Pedro Jorgensen Jr.

CIDADES GLOBAIS E SEGMENTAÇÃO SOCIAL

Edmond Préteceille
Centre de Sociologie Urbaine – CSU

Duas preocupações primordiais estão presentes há dez anos nos debates sobre a cidade: o desenvolvimento econômico e a fragmentação social. A primeira preocupação resulta, dependendo dos países e das cidades, seja da escalada do desemprego e da obrigação hegemônica para os responsáveis das coletividades locais de agir no sentido de contê-la, seja da pressão dos meios empresariais num contexto de concorrência exacerbada, seja de combinações variáveis desses dois fatores. A segunda resulta das tensões sociais, quase sempre explosivas, ligadas ao aumento da pobreza e da exclusão social, bem como ao crescente sentimento de insegurança.

Apesar dos vínculos evidentes entre ambos os problemas, os paradigmas que determinam as políticas econômicas locais e as políticas sociais delas decorrentes obedecem a lógicas distintas que se desconhecem mutuamente; as primeiras voltadas para a competitividade, a modernização e a concorrência, as segundas destinadas a conter e a amenizar as conseqüências mais dramáti-

cas e mais perturbadoras das primeiras. As tendências da pesquisa refletem essa “dualização”, com uma divisão implícita do trabalho entre economistas e geógrafos que estudam as novas relações entre atividade econômica e espaço, e os sociólogos que se detêm nos bairros desfavorecidos, na exclusão, na *underclass*.

O desenvolvimento das pesquisas sobre as chamadas “cidades globais” leva a unir as duas perspectivas. A teorização mais elaborada dessas cidades (Sassen, 1991) propõe, entre suas hipóteses centrais, a existência de um vínculo estrutural entre o tipo de transformação econômica característica dessas cidades e a intensificação de sua dualização social e urbana. Aliás, a constatação de que o êxito econômico — longe de ajudá-las a melhor solucionar seus problemas sociais e urbanos — vem sempre acompanhado dos mais violentos contrastes e conflitos sociais, leva forçosamente a questionar a idéia dominante na concepção das políticas urbanas segundo a qual o sucesso na competição econômica é garantia de solução para os problemas sociais urbanos.

O objetivo deste texto é examinar em que medida as análises das cidades globais, e mais amplamente dos processos de globalização, podem de fato ajudar a compreender as transformações das estruturas sociais das grandes metrópoles, em que medida elas são eventualmente muito redutoras ou não-pertinentes no sentido de explicar certos aspectos dessas transformações. A tese aqui proposta destaca a contribuição indispensável das análises sobre a globalização, mas contesta sua pretensão — que corre o risco de ser exacerbada pelos fenômenos de moda intelectual que ultrapassam a intenção de seus autores — de constituir um novo paradigma teórico capaz, por si só, de oferecer instrumentos de compreensão da realidade das grandes metrópoles, tanto no conjunto complexo de cada uma, como em sua diversidade.

Num primeiro tempo, serão analisadas as diversas abordagens da globalização, as situando na discussão mais geral sobre

os movimentos de reestruturação econômica, a fim de destacar as contribuições específicas, as dificuldades não resolvidas e as questões em aberto referentes à sua relação com outras teses desenvolvidas, anterior ou paralelamente, a respeito das reestruturações econômicas.

Num segundo tempo, serão especificados os vários tipos de hipóteses relativas às transformações da estrutura social dessas cidades, hipóteses que decorrem da discussão anterior, para confrontá-las a alguns resultados empíricos obtidos nos últimos anos.

Enfim, num terceiro tempo, serão propostas algumas perspectivas de pesquisa suscetíveis de produzir elementos de resposta às questões formuladas. Pois, por mais sedutoras que sejam as teorias, só valem se forem capazes de explicar o real, o que supõe a construção de dispositivos de observação empírica tão ambiciosos quanto as teorias, que consigam validá-las ou invalidá-las, e que não se restrinjam a fornecer convincentes exemplos ilustrativos.

1. Da Reestruturação Econômica à Globalização: Hipóteses Teóricas Concorrentes, Divergentes ou Contraditórias

Os princípios de explicação utilizados pela pesquisa urbana para compreender a dinâmica de transformação das grandes cidades se abriram progressivamente — tardiamente, segundo Tony King (1990) — à consideração de processos internacionais.

As mudanças econômicas, reconhecidas como as que constituem o motor principal dessas transformações, foram cada vez mais explicitamente analisadas como ligadas a processos internacionais e não, ou não apenas, como efeito das reestruturações econômicas internas (nacionais, regionais, locais) e das políticas urbanas. Tal mudança de perspectiva faz com que hoje se leve em conta a internacionalização-transnacionalização-mundialização-globalização como fator de crescente e maior importância, e, segundo certos autores como Friedmann e Woff (1982) e Sassen (1991), a produção de um novo tipo histórico de cidade, a cidade global, diferente das outras metrópoles tanto por sua estrutura econômica específica quanto pela estrutura social e espacial resultante.

O exame de trabalhos recentes que tratam das transformações da economia mundial revela grande diversidade de abordagens, o que suscita perguntas sobre as relações — de complementaridade ou de concorrência — entre os diferentes modelos propostos. Se o modelo de cidade global parece convincente quanto ao destaque da crescente especialização dessas cidades em certas funções hoje dominantes na direção da economia (comando e controle nas multinacionais e nas redes hierarquizadas de empresas; mercado financeiro; serviços oferecidos às empresas, sobretudo aqueles ligados às duas funções anteriores), convém, no entanto examinar a relação com outras abordagens, não tão diretamente centradas na análise desses lugares específicos, mas no funcionamento global da economia.

Esquemáticamente, é possível opor duas visões das tendências econômicas atuais: a que está focalizada na produção industrial, e a “pós-industrial”, centrada no terciário superior, com ênfases variáveis, do “modo de produção informacional” (Castells, 1989) ao conjunto capital financeiro-serviços oferecidos às empresas (Friedmann & Wolff, 1982, Friedmann, 1986, Sassen 1991).

A visão “industrial” procura detectar as novas formas de busca de competitividade, com um acordo implícito em torno da

idéia de crise de rentabilidade do capital a partir da década de 70, da qual a forma mais conhecida é o paradigma da “crise do fordismo”; procura também modelos diversos quanto aos princípios de reestruturação e de restauração da rentabilidade, que levam em conta as transformações das técnicas produtivas (automação, informatização) e das relações sociais (redefinição da divisão técnica do trabalho), da organização global da produção (*just in time*, externalização de funções, *lean production*: redefinição da divisão social do trabalho), das relações entre mercados e produto (um dos aspectos da flexibilidade) e, enfim, a reprodução concorrencial das vantagens de competitividade, sejam elas territoriais ou sociais (distritos industriais, economia das convenções, *learning economy*, (economia do aprendizado cf. Storper 1993). Também estuda a redistribuição territorial do trabalho, com os processos de desindustrialização de certas regiões, com a industrialização de outras, com o aparecimento de novos países industrialmente desenvolvidos e com o declínio dos mais antigos, a redistribuição espacial difusa das atividades de produção rotineira em regime de subemprego relativamente às atividades de concepção-*marketing*-coordenação etc.

A visão “pós-industrial” enfatiza as atividades já mencionadas, e os serviços e tecnologias que garantem o desenvolvimento e a preponderância dessas atividades, quais sejam transportes e tecnologias ligadas à circulação e ao tratamento da informação. Essa visão é construída sobre a hipótese do papel primordial desses setores em relação aos outros, em particular à produção industrial, considerada implícita ou explicitamente como ultrapassada e relegada a um papel secundário quanto à definição do dinamismo da economia e da capacidade de inovação.

As conseqüências de ambas as visões quanto à análise das transformações dos mercados de trabalho e, por isso, da evolução das classes e categorias sociais, questão central deste texto, são evidentemente bem diferentes. A primeira destaca o declínio

da grande indústria “fordista”, bem como sua transformação ou substituição por novas formas de organização produtiva, nas quais cresce sensivelmente a parte do trabalho qualificado, de componente intelectual, em que se reduz a parte do trabalho repetitivo de execução manual, menos qualificado; isso provoca o crescimento de categorias médias qualificadas, diretamente ligadas à produção, e, correlativamente, de categorias sociais necessárias à produção-reprodução destas (ensino, formação etc.), de categorias médias e superiores ligadas à pesquisa, ao desenvolvimento, à concepção, ao *design*, à organização, à relação *marketing*-concepção, aos serviços oferecidos às empresas, externalizados ou tornados necessários pelos novos modos de organização e de relação com os mercados etc., e um decréscimo das categorias tradicionais de operários qualificados e não-qualificados.

Existem ao mesmo tempo outros princípios de reestruturação industrial, tais como a evolução para o *lean production*, na qual a empresa industrial se transforma em organizador estratégico de um sistema de produção “desconcentrado”, em que inúmeras tarefas de produção, sobretudo as mais repetitivas, são externalizadas e subempreitadas. Nesse caso, a estrutura geral da mão-de-obra não muda; muda apenas a da empresa estrategista que controla o dispositivo, assim como mudam, de um lado, os modos de formação dos lucros em diferentes níveis e, de outro, as relações sociais de produção nas quais se inscreve a mão-de-obra operária dispersa entre diferentes empresas, quase sempre menores, geograficamente espalhadas na região, no país ou até internacionalmente. Também, certas formas de produção chamada “flexíveis” são de fato pouco evoluídas tecnologicamente.

A visão “pós-industrial” da cidade global, tal como propôs Saskia Sassen, é a contrapartida da precedente, do mesmo modo, aliás, que outras visões pós-industriais anteriores, que pediziam a diluição progressiva das categorias operárias em uma vasta classe média. Essa visão leva à dupla hipótese da desindus-

trialização-terciarização e da dualização do mercado de trabalho, evoluindo de acordo com uma estrutura de tipo ampulheta, com a diminuição das categorias médias (entre as quais os operários qualificados), e o crescimento forte, de um lado, das categorias superiores ligadas ao conjunto das atividades terciárias dominantes (finanças, serviços etc.); de outro, das categorias inferiores necessárias ao funcionamento dessas atividades (pequenos empregados de escritório, mensageiros etc.) e ao funcionamento dos serviços de consumo que garantem o luxuoso nível de vida das categorias anteriores (restaurantes, hotéis, serviços domésticos etc.)

Na segunda parte, serão confrontadas essas hipóteses com os dados empíricos obtidos em diferentes casos de “cidades globais”. Convém lembrar que a discussão entre as duas visões é também uma discussão sobre o lugar social da produção de riquezas, cujos lucros financeiros são hoje a forma de cristalização dominante. Mas há uma diferença entre o reconhecimento dessa dominação e a afirmação do predomínio da liderança das atividades financeiras e de comando e controle da economia na definição do dinamismo e da competitividade das economias e das cidades. Sem retomar aqui o debate sobre a teoria do valor, parece difícil separar, do ponto de vista dos fluxos econômicos nos quais se alimentam os lucros financeiros, a globalização dessas funções centrais (e das funções de pesquisa-desenvolvimento-inovação-*design-marketing*-etc.) da rede, hoje mundial, das atividades produtivas e comerciais cujos lucros alimentam as finanças internacionais, logo, da divisão regional, nacional e internacional do trabalho. Divisão que redistribui as atividades de execução (industriais ou terciárias, aliás) fora da espacialidade específica à cidade global, mas que assim mesmo constrói um vínculo de interdependência forte entre o núcleo central dominante e as atividades redistribuídas.

Isso tem várias conseqüências para a análise das cidades globais, o que aqui será evocado rapidamente. Nesta perspectiva,

a cidade global não pode ser um sistema fechado em si mesmo, que contenha toda a fonte de sua dinâmica; ela é uma relação entre o dentro e o fora (econômico, social, geográfico, político). As finanças não são uma atividade separada das outras e, mesmo que seja exato que a especulação financeira é um jogo entre especuladores, não é um jogo de soma nula; seu lucro se nutre da produção de riquezas através do mundo inteiro, diretamente e através dos estados. Em outros termos, a dominação financeira é uma relação social, uma nova forma da relação social capitalista, muito mais firmado entre o núcleo dominante da cidade global e o conjunto da economia nacional e mundial do que entre as categorias superiores desse núcleo e seus servidores imediatos. Deixar de considerar isso — e a violência dessa relação social — é aceitar a visão autolegitimadora, autonaturalizante do capitalismo neoliberal. Mostrar esta inter-relação dos lucros financeiros com as atividades produtivas e comerciais consiste também em indagar se não há vários modelos possíveis da cidade global, uns marcados pela hipertrofia exclusiva do núcleo dominante — com a fragilização econômica decorrente das fortes flutuações de suas atividades, o resto sendo residual ou simples suporte, e com os desequilíbrios sociais que ela reforça —, os outros marcados por uma menor especialização, um menor desequilíbrio, uma menor sensibilidade às flutuações. Nova York e Londres corresponderiam ao primeiro caso. Paris e Tóquio mais ao segundo; as duas primeiras cidades parecem de fato passar por ciclos de expansão e de recessão com amplitude bem mais forte que as segundas (cf. Fainstein, Gordon & Harloe, 1992).

A outra forte divergência teórica refere-se ao lugar do estado (em sentido amplo, inclusive dos serviços públicos) na estruturação das cidades globais. A visão mais focalizada nas atividades financeiras tende a considerar que o processo de globalização é aquele em que o mercado privado supera o Estado, em que as estruturas dos estados-nações esmaecem, se dissolvem.

Tal leitura pode ser contestada pois não só subestima o papel do político, como aceita implicitamente o fantasma neoliberal da regulação integral pelo mercado. Apesar da escalada das políticas neoliberais na década de 80 e do recuo das políticas sociais, seria possível imaginar, retomando a linguagem da escola da regulação, o estabelecimento de um novo regime de acumulação estável que pudesse dispensar o trabalho do estado na regulação das relações sociais e na estruturação dos processos de reprodução social? Em outras palavras, as funções de comando e controle político e de estruturação pública da reprodução social, sem contar a organização e a produção pública das infra-estruturas cada vez mais numerosas, sofisticadas e dispendiosas, podem ser consideradas como residuais na cidade global?

Se, ao contrário, for lembrado que a globalização é um processo, uma tensão, sempre inacabada e sempre em contradição com processos de reprodução das diferenças, das especificidades, nos quais os estados detêm um papel considerável, surgirá a possibilidade de outro princípio, desta vez político, de diversificação dos possíveis modelos de cidade global. Se, além disso, for analisada, como propõe Michael Storper, a atual evolução da dinâmica econômica como o desenvolvimento de uma *learning economy* em que a produção industrial ocupa um lugar importante, devem ser enfatizadas as condições sociais da eficácia e da reprodução das capacidades de aprendizagem, o conjunto dos fatores não-mercantis, político-culturais, constituídos pelas “convenções” entre agentes econômicos, que permitem uma compreensão partilhada das situações e das interações cooperativas com bom desempenho (Storper, 1993). Convém também refletir sobre as estruturas políticas e sociais que podem garantir a reprodução ampliada desses fatores, formas de consumo coletivo que asseguram a formação e a reprodução da capacidade de aprendizagem dos agentes, formas políticas de regulação das relações sociais que permitem a mobilização ativa, criativa, dos agentes

individuais nesses processos que continuam polarizados pela oposição de classes, a qual define a relação capitalista de produção. Isso equivale a indagar, na economia e nas condições de sua reprodução, sobre a hegemonia, questão que Gramsci havia proposto na ordem do político. A questão da hegemonia econômica é tanto mais aguda quanto a produção capitalista menos se apóia na execução passiva de um trabalho predeterminado pelo funcionamento da máquina (mais típico na produção fordista) e se baseia mais no “consentimento ativo” dos dominados, para retomar a expressão gramsciana, e até na adesão criativa desses dominados.

Essa primeira discussão sobre as divergências ou contradições entre modelos teóricos de análise da reestruturação econômica mostra que a globalização econômica pode dificilmente ser considerada como um processo de definição clara e com conclusões sem ambigüidade.

Também não se pode dizer que a globalização, seja ela “financeira” ou “industrial”, corresponda a um processo unívoco, que uma lógica já constituída se imponha progressivamente e faça aparecer um modelo único da cidade global para o qual as cidades que aspiram a esse modelo convergiram progressivamente.

O mercado financeiro internacional constitui sem dúvida¹ o processo social cuja globalização é a mais avançada. Entre Tóquio, Londres, Frankfurt, Paris, Nova York, Los Angeles, Hong Kong, há uma praça financeira aberta em permanência e os operadores de qualquer parte do mundo podem nela intervir através das redes telemáticas, com os olhos pregados nas telas sempre acesas e gritando ordens em suas inúmeras linhas telefônicas. Isso já virou clichê cinematográfico. No entanto, mesmo nesse caso, é discutível que a globalização se imponha irresistivelmente, elimine as diferenças, as fronteiras, os enraizamentos das

¹ Excetuando a comunidade científica internacional, que já é global há muito tempo e cujo processo de globalização segue princípios bem diferentes.

economias nacionais. Dois exemplos podem ajudar a compreender o fato.

O primeiro é o mercado monetário, sem dúvida um dos mais globalizados. Mas o mercado monetário funciona exatamente sobre a exploração especulativa permanente das diferenças e das flutuações relativas das moedas. De certa forma, a não-globalidade da moeda é sua condição primordial de existência. Nas recentes crises monetárias que questionaram o Sistema Monetário Europeu e o projeto de estabelecimento de uma moeda única européia, foi observado que os operadores mais agressivos intervinham de Londres e de Nova York: os primeiros para defender a supremacia de Londres como praça monetária, os segundos, a do dólar como moeda de referência internacional.

O segundo exemplo é a relação entre capital financeiro e capital industrial. É costume considerar-se a economia do Japão e a da Alemanha como as de melhor desempenho. Ora, diversos autores têm como hipótese que esses desempenhos partem de uma melhor articulação dos circuitos financeiros com os circuitos industriais, o que permite canalizar para o investimento industrial nacional uma parte considerável dos lucros provenientes dos mercados financeiros como da própria atividade industrial. Ao contrário, o marasmo econômico que afeta persistentemente o Reino Unido poderia ser em parte efeito da desarticulação entre esses dois circuitos, o que acarretaria um atraso na modernização do aparelho industrial britânico, sua fragilização e desmantelamento parcial em proveito de grupos industriais estrangeiros, sobretudo americanos e japoneses.

Quanto aos processos de globalização ligados à produção em geral, a tensão contraditória com a estruturação nacional das economias, o enraizamento nacional dos grupos industriais, mesmo que sejam multinacionais, também parece fazer parte da própria globalização. Os dois exemplos seguintes permitem, entre outros, ilustrar esta hipótese.

O terceiro exemplo é o da difusão das novas tecnologias. Ela se dá por competição entre os produtores num mercado cada vez mais mundial. Mas, por isso mesmo, a difusão das tecnologias e a possibilidade de sua imitação põe em risco as vantagens de competitividade relativa conseguidas em dado momento por um produtor. A globalização do mercado é seguida de uma feroz competição para manter essas vantagens, tanto pela busca constante de inovações sucessivas quanto pela proteção do segredo industrial, a luta contra a espionagem tecnológica, hoje muito mais econômica do que política etc. Até as alianças entre grupos para dividir as despesas de pesquisa-desenvolvimento e afirmar-se contra a concorrência são suscetíveis de constante questionamento (Philips e Sony se associam para impor o *compact disk* e depois desentendem-se quanto ao meio de gravação numérico áudio, DAT para um, minidisco gravado-óptico para o outro). A França (isto é, CGE-Alsthom e também a SNCF — *Société Nationale des Chemins de Fer*) quer vender seu TGV (Trem de Grande Velocidade) para a Coréia do Sul mas, para isso, tem de aceitar acordos de cooperação e de transferências de tecnologia que comportam consideráveis riscos futuros.

O quarto exemplo é o da cultura e das chamadas “indústriais culturais”. Quer se trate da cultura popular ou da cultura de “prestígio”, pode-se opor uma globalização baseada na imposição progressiva, por causa de uma situação dominante no mercado, de uma cultura específica, global apenas pela difusão (Disneyland, Dallas, Jurassic Park, MacDonald’s...) a uma globalização por intercâmbio cultural e valorização das diferenças (nesta perspectiva, a cultura cinematográfica globalizada é, ao contrário, a possibilidade do público de todos os países se enriquecer com a cultura dos outros, de conhecer Kurosawa, Fellini, Greenaway, Almodovar, Wenders, Louguine, assim como Cassavetes ou Jarmusch). A elite compra os mesmos quadros nas filiais das mesmas galerias, assiste às mesmas óperas, dirige o mundo

sentada nos mesmos escritórios pós-modernos, come a mesma nova cozinha... mas qual é o tecido social que produz os pintores, compositores, cantores, e que elabora uma cozinha? Sem raízes profundas nas culturas nacionais e regionais, eruditas e populares, a criação artística se depaupera, a “indústria cultural” perde o dinamismo e cai na reprodução e na imitação.

Essa oposição esquemática entre duas formas concorrentes de globalização — a que procede por imposição de um modelo único proveniente de uma cultura nacional específica, que esmaga as diferenças e as potencialidades alternativas, e a que procede por valorização das diferenças, dos recursos históricos específicos e por enriquecimento no intercâmbio mútuo — pode ser sem dúvida estendida a outros setores da economia, nos quais nunca há *one best way*.

Em resumo, percebe-se que a globalização não é uma realidade prédefinida, um lado inelutável, mas uma construção social e política que emerge, em relações de forças e conflitos, a partir da diversidade de situações e de economias locais, marcada pela diversidade e até pela concorrência entre várias vias possíveis.

Para concluir esta primeira parte sobre as diferentes dimensões da globalização econômica, convém lembrar que as hipóteses propostas levam também a deduzir hipóteses diferentes no que se refere às conseqüências espaciais e urbanas da globalização. A primeira supõe a concentração das funções centrais em alguns lugares privilegiados, as cidades globais, bem pouco numerosas por causa da concentração de poder financeiro, da necessária intensidade das interações diretas, da minimização dos custos de transação, dos estreitos vínculos necessários entre as empresas de serviços oferecidos e seus mercados para a contínua produção de inovações etc. (Sassen, 1991). A segunda refere-se mais à difusão espacial progressiva desses serviços e inovações, num “ciclo do produto” específico, que leva à difusão

progressiva das funções globalizadas numa hierarquia urbana transformada, com formas espaciais diversificadas, dependendo de as funções globalizadas serem mais ligadas à globalização industrial (“novos distritos industriais”) ou financeiro-terciária, de as atividades industriais e financeiras serem especialmente separadas, ou espacialmente reagrupadas, ou, ainda, articuladas em redes de cidades com especializações complementares.

Convém acrescentar que as conseqüências espaciais e urbanas não podem ser consideradas apenas do ponto de vista das funções centrais ou dominantes, mas também do ponto de vista das funções secundárias dominadas, hierarquizadas, externalizadas etc., cujos efeitos espaciais específicos vão muito além das próprias cidades globais, e obrigam a re-situá-las em suas relações com as outras formas de reestruturação espacial e urbana produzidas pela globalização: regiões industriais, cidades médias, metrópoles dos países em via de desenvolvimento etc.

2. Globalização, Mercado de Trabalho e Divisão Social do Espaço

As grandes cidades chamadas globais caracterizam-se por contraste sociais espetaculares. As cidades mais ligadas ao processo de globalização são aquelas em que se concentra e é visível o máximo de poder e de riqueza; no entanto, longe de serem lugares de fartura e de prosperidade generalizada, nelas aparecem de modo gritante novas formas de pobreza, fenômenos

brutais de exclusão social e de marginalização. É a esse respeito que aparecem as idéias de “cidade com dupla velocidade” ou de dualização urbana.

Em que medida ambos os processos estão ligados, em que medida a “globalização” é a principal causa de uma nova polarização social urbana? A hipótese do vínculo estrutural entre globalização e dualização está associada à tese “pós-industrial”, já que a dualização é diretamente considerada como consequência da estruturação do mercado de trabalho pelo novo tipo de concentração de funções globais. A reestruturação econômica característica da cidade global também contribuiria para a dualização — desta vez espacial — pelos mecanismos do mercado fundiário e imobiliário, já que a concorrência entre os diferentes usos possíveis do espaço leva à apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados-procurados-bem atendidos-etc. pelas funções que fornecem o maior lucro (funções financeiras e serviços anexos) ou que correspondem ao consumo de luxo (moradia das classes abastadas, hotéis e restaurantes de luxo, galerias e lojas de modas...).

A apropriação crescente dos espaços centrais de qualidade pelas classes abastadas, seja para a localização das atividades superiores globalizadas ou para sua vida privada e consumo de luxo, é com certeza um dos aspectos espetaculares da transformação das cidades globais, com sinais físicos e estéticos como as operações imobiliárias de prestígio características do último período — Battery Park City em Nova York, Canary Wharf em Londres, os novos prédios pós-modernos de Shinjuku em Tóquio.

Simetricamente, a presença dos pobres, dos excluídos, dos sem abrigo, a concentração dos grupos marginalizados, desempregados e imigrantes, em certos locais, em conjuntos habitacionais ou em antigos bairros decadentes já é bastante evidente, reconhecida, estudada, bem como mostrada politicamente e pela mídia.

Mas essa violência indiscutível dos contrastes sociais leva à conclusão da dualização da cidade global, a uma dualização que seria a conseqüência direta de sua globalização econômica?

A pluralidade de perspectivas de análise do movimento de globalização econômica não permite concluir *a priori* que haja um modelo único do mercado de trabalho marcado pela dualização. Se a hipótese da dualização tem sentido no caso das atividades mais globalizadas, sobretudo as que estão ligadas à atividade financeira, às matrizes das grandes multinacionais e aos serviços anexos, é sabido que tais atividades, mesmo nas metrópoles onde elas existem de forma densa, representam uma pequena parte do emprego total. Sem subestimar seus eventuais efeitos de polarização do mercado de trabalho, convém examinar o conjunto desse mercado.

Primeiro, o emprego industrial. Seu declínio relativo existe nas maiores cidades do mundo capitalista desenvolvido. Mas não se pode afirmar que ele é aí mais rápido do que em inúmeras grandes cidades não (ou menos) globais, e sua proporção como sua taxa de declínio são muito desiguais entre uma e outra cidade global. A desindustrialização da cidade global é, portanto, fenômeno que precisa ser bem analisado. Trata-se de um desaparecimento, em tendência, da indústria substituída pelas finanças e pelo terciário superior, ou de uma baixa do emprego industrial correspondente às mudanças que nele estão se operando, mas ligado a uma reestruturação seletiva das indústrias presentes, e não ao desaparecimento destas?

Se for considerada, pelo menos para certas cidades, a segunda hipótese, a discussão anterior sobre os processos de reestruturação mostrou que, afinal, não é fácil traçar uma perspectiva unívoca de conjunto para a evolução da estrutura da mão-de-obra direta ou indiretamente ligada à produção industrial; permanece a discussão para saber se, independente dos limites geográficos, há progresso ou retrocesso do conjunto dessa mão-

de-obra. E, nos limites de determinado país como a França, a diminuição do número de trabalhadores diretamente empregados na produção industrial é compensada em parte pelo aumento do número dos que estão empregados no conjunto das funções ligadas à produção mas que se externalizam a jusante ou a montante, ou que se externalizam da própria empresa industrial. Surgem pois dificuldades conceituais decorrentes do uso globalizante das noções de serviço ou de “terciário”, das quais certos componentes são de fato “prolongamentos” da produção industrial. É claro que as diferentes evoluções da reestruturação industrial produzem transformações muito importantes e rápidas da estrutura da mão-de-obra, tanto em termos de qualificação e de condições de emprego quanto em termos geográficos. Note-se, aliás, nesse ponto que uma parte considerável do dinamismo dos serviços oferecidos às empresas parece muito mais ligado ao crescimento das novas formas de produção industrial do que às atividades financeiras ou comerciais, inclusive quanto à sua dinâmica de localização (cf. D. Lapple, 1993).

Quanto à estrutura das qualificações, vimos que as reestruturações que se dão pela introdução de novas tecnologias automatizadas, informatizadas etc. aumentam a parte das categorias superiores, mas também das categorias médias técnicas e qualificadas, em detrimento das categorias menos qualificadas. Elas não produzem portanto dualização direta no emprego por redução das categorias médias; só podem produzi-la indiretamente, pela expulsão durável do mercado de trabalho de certas categorias, as mais ligadas à divisão técnica do trabalho anterior num primeiro tempo, e as menos qualificadas a mais longo prazo.

Outras reestruturações se dão mais pelo desenvolvimento de uma “flexibilização arcaica” que se apóia na superexploração da mão-de-obra empregada em condições não-regulamentares ou ilegais. O caso da indústria do vestuário é o exemplo clássico, e esse tipo de evolução contribui de fato, ao contrário do anterior,

para a dualização através da manutenção ou do crescimento de uma mão-de-obra pouco qualificada e bem mal paga, para o emprego precário.

Quanto aos serviços particulares, apenas uma parte minoritária está ligada aos processos de globalização; grande parte corresponde ao mercado local, regional ou nacional, e é suscetível de evoluções muito diversas quanto à estrutura de sua mão-de-obra. Nas grandes empresas, como os bancos ou as seguradoras, a generalização do recurso às novas tecnologias e a descentralização de certas funções de execução ou sem relação com a clientela, como o tratamento informático, modifica a estrutura de mão-de-obra; mas, mesmo aí, no sentido de uma parte crescente das categorias médias qualificadas e de uma parte decrescente dos empregados pouco qualificados. Ao contrário, a concentração do comércio aumenta mais a parte dos empregados pouco qualificados e mal pagos.

No que se refere aos serviços públicos às empresas estatais — cujo lugar na cidade global não pode ser desprezado se for reconhecida a importância das funções de regulação das relações sociais e de organização dos processos de reprodução social — é muito difícil descobrir *a priori* tendências comuns generalizáveis para os diferentes setores, para as diferentes cidades e para os diferentes países. As evoluções dependem tanto de fatores tecnológicos próprios a um setor particular quanto das orientações políticas em matéria de emprego público, de privatização dos serviços públicos ou de subempreitada para o setor privado de certas funções.

No fim das contas, é difícil considerar satisfatória a hipótese de uma dualização unívoca do mercado de trabalho considerado no seu conjunto. O que aconteceu com a dualização espacial, proposta como corolário da anterior, acentuado pela hierarquização do mercado fundiário e imobiliário?

Assim como é necessário considerar o conjunto dos movimentos capazes de afetar o mercado de trabalho nas cidades

globais, e não apenas o contraste ente os extremos, é preciso considerar o conjunto do processo de divisão social do espaço, bem como o lugar de todas as categorias sociais no processo.

Reduzir a questão da segregação a uma oposição binária ricos-pobres como, no caso parisiense, identificar as periferias com os bairros com dificuldades é um procedimento muito esquemático. Para restringir-se à divisão social do espaço em função das características socioprofissionais da população residente, os estudos de Nicole Tabard e o INSEE (*Institut National des Statistiques et Etudes Economiques*) mostraram, tanto sobre as cidades francesas em geral (Tabard & de Roquefeuil, 1984) quanto sobre a região parisiense em particular (Bessy, 1990), a diversidade das estruturas sociais típicas e a relativa complexidade de suas distribuições espaciais.

Na região da Ile-de-France, os espaços socialmente mais polarizados, dominados pelas categorias abastadas de um lado e os operários de outro, reuniam respectivamente, em 1982, 15 e 27% da população da região, seja 42% no total (Preteceille, 1993). Esses espaços mais polarizados têm um peso considerável e marcam profundamente a organização da cidade; mais também pode-se dizer que mais da metade, quase 60%, da população vive em espaços de estrutura social mais complexa. Aliás, as próprias categorias sociais mais polarizadas não escapam a essa dispersão em misturas sociais. Cerca da metade da população das famílias das categorias abastadas reside em municipalidades onde não são dominantes — e a grande maioria vive na periferia, porque os espaços que elas dominam são em grande parte municipalidades periféricas. Quanto à população das famílias operárias, embora sub-representada em Paris, 42% apenas moram em espaços tipicamente operários, a maioria reside nos espaços periféricos onde convive com empregados, técnicos, executivos de classe média etc. Convém notar também nesta breve apresentação de resultados a importância dos espaços menos socialmente especí-

ficos e das categorias menos reagrupadas, na dinâmica de crescimento da aglomeração, como os empregados.

É evidente que, se a segregação social é, na região parisiense, um fenômeno indiscutível e marcante, é também um fenômeno complexo, que não se pode reduzir à oposição binária de certos espaços e de certas categorias sociais, e que, para a maioria da população, assume a forma de misturas sociais em proporções variáveis. Esses resultados mostram a insuficiência dos índices globais (como o índice de Gini, ou de dissimilaridade) com o qual tentam apresentar medidas globais do grau de segregação: tais índices medem como um fenômeno de conjunto polarizações que podem se manifestar fortemente apenas em alguns espaços, dissimulando, por efeito da média, os contrastes reais dessas situações polarizadas.

Do mesmo modo, não há uma resposta simples para dizer se a segregação social aumenta ou diminui. Os diferentes tipos de espaços podem conhecer evoluções diversificadas. Ficou demonstrado que a segregação social se acentuou de fato entre 1968 e 1982 (os dados do censo de 1990 serão analisados este ano para completar esses resultados sobre o período mais recente) na maioria dos espaços mais polarizados: quase todos os espaços mais burgueses tinham passado por um agravamento dessa característica, e dois terços dos espaços mais operários passaram por um processo de proletarianização, com um deslize do proletariado industrial para o proletariado terciário. Mas já se viu que esses espaços mais polarizados só representam 40% da população total. Um terço dos espaços operários passou, ao contrário, pelo início de um processo de mutação social marcado pelo aumento de categorias médias e superiores (a “gentrificativa”). Nos outros espaços, marcados pela super-representação relativa das “classes técnicas e assalariadas” e das “classes médias”, observaram-se evoluções mais diversificadas, com casos de acentuação das super-representações anteriores, casos da dilui-

ção das especificidades por aproximação da média, e alguns casos de operarização.

A análise comparativa recente (Fainstein *et alii*, 1992) dos casos de Londres e Nova York mostrou que, apesar da especialização dessas duas cidades em funções financeiras e anexas, a evolução de seus mercados de trabalho é bem mais diversificada do que uma mera dualização. O trabalho coletivo anterior sobre Nova York, publicado com o título de *Dual City* (Mollenkopf & Castells, 1991), já havia concluído pela evolução e divisão espacial mais complexas.

O caso de Nova York, que é o mais polarizado social e espacialmente, provoca discussões quanto às causas dessa polarização. Percebe-se primeiro que a divisão espacial é mais marcada pelo que se refere às divisões étnicas do que às divisões sociais, e que ambas não se superpõem completamente nem segundo a mesma hierarquização do que na Europa, onde as categorias mais pobres e mais dominadas, as mais atingidas pelo desemprego, são na grande maioria os operários. No debate sobre essa extrema divisão social da cidade americana, que não é específico de Nova York, debate que se polarizou em torno da noção de *underclass*, vários autores notaram que a concentração de população pobre e excluída, quase sempre negra, era mais analisável como efeito do racismo do que como efeito de estrutura de classe, resultante apenas de relações econômicas (Fainstein, 1992, 1993, Logan, 1993). Chris Hamnett (1993) formulou a hipótese de que outra parte dessa polarização, e a parte muito importante do setor informal, pouco qualificado, no mercado de trabalho novaiorquino, era efeito da importância do fluxo de imigração, ligado à história e à situação específica de Nova York a esse respeito. Esses dois tipos de argumentos convergem para a idéia de que a polarização e a divisão espacial bastante nítidas em Nova York decorrem de outros princípios explicativos e não de um efeito direto da reestruturação econômica pela globalização.

Afinal, e sem desprezar a amplitude dos fenômenos de exclusão social que intervêm nas zonas de concentração da população mais pobre, cabe perguntar se a característica mais específica dessas cidades não seria tanto a dualização extrema e sim o extremo contraste social e sua extrema visibilidade, por causa da presença da riqueza extrema e da forte mediatização desses espaços. Essa intensidade do contraste, sentida pelos moradores, seria também a fonte das tensões sociais e da escalada de violência que é costume associar-se à dualização. Em compensação, em termos absolutos, a polarização mais forte não seria necessariamente aquela observada nessas cidades, mas seu núcleo dominante estaria em oposição aos segmentos dominados da economia, aos lugares de execução, às regiões onde o lucro nasce da desestruturação. Na França, nem as municipalidades mais operárias nem as mais tocadas pelo desemprego persistente pertencem à Ile-de-France; e no entanto seu destino lhe está ligado pela dinâmica de conjunto da economia, como o de Liverpool está ligado ao de Londres. A vertente pobre da dualização deveria também ser procurada além das fronteiras desses países do “centro” para os países do Terceiro Mundo onde são externalizadas outras funções de execução desqualificadas, já que a globalização tanto difunde seus efeitos negativos quanto concentra seus benefícios.

3. Perspectivas de Pesquisa

As diferentes opções teóricas aqui esboçadas podem ser mais ou menos atraentes, mais ou menos novas. Mas todo o seu valor

está na eficácia em mostrar a realidade, segundo processos de confirmação das hipóteses cientificamente reguladas. Em outros termos, não se trata de encontrar exemplos retumbantes que ajudem a mostrar a pertinência desta ou daquela, mas sim de definir programas de pesquisa que permitam confrontá-las ao conjunto das realidades sociais urbanas que devem ser consideradas.

Três princípios de pesquisa estratégica parecem coerentes com essa discussão. De um lado, é importante proceder ao estudo sistemático das estruturas sociais e espaciais das metrópoles no seu conjunto e diversidade interna, para não se deter apenas nos grupos ou espaços mais contrastantes, e compreender os movimentos globais da estrutura socioespacial. Isso permite analisar os espaços mais polarizados, e os que são marcados por misturas sociais variáveis, ponderar sua presença pelas dinâmicas demográficas, que podem ser bem diversas, considerar tanto as categorias extremas quanto as intermediárias. É esse tipo de pesquisa sistemática que está sendo atualmente feito na região da Ile-de-France, a partir da abordagem pelas tipologias socioprofissionais dos espaços urbanos locais, municipalidades periféricas e bairros de Paris.

De outro lado, a compreensão dos efeitos da globalização, dos diferentes modelos desta, do que é explicável por ela nas reestruturações urbanas e do que é explicável por outros fatores econômicos, sociais ou políticos, nacionais ou regionais, supõe o desenvolvimento de análises comparativas entre diferentes tipos de cidades. Entre diferentes tipos possíveis de cidades globais, para examinar as hipóteses sobre a convergência ou a diversidade interna dos processos de globalização concentrados — é o objeto do programa em curso sobre os “Key urbannodes in the global system”, no qual se compara, em colaboração com colegas dessas cidades, Londres, Nova York, Paris e Tóquio. Entre cidades globais e cidades menos globais, para examinar os graus de difusão, de hierarquização das diferentes funções, e apreciar

os efeitos de dualização difundidos além das regiões centrais — é uma questão particularmente importante para a compreensão da evolução da rede de cidades francesas, mas também das cidades européias. Entre cidades do primeiro mundo e cidades do Terceiro Mundo particularmente, para ver a globalização em suas duas faces, não apenas do lado mais suntuoso — é o objeto do projeto de comparação em curso no Rio, São Paulo e Paris, que associa o IPPUR, o IUPERJ, o IBGE e o CSU no âmbito do programa CNRS-CNPq. Neste último caso, será preciso uma cuidadosa análise comparativa para distinguir o que é decorrência da globalização e o que é decorrência de outros processos. No caso do Brasil, é possível que parte das divergências de evolução entre São Paulo e Rio resulte não apenas de seu lugar diferente nos processos de globalização, mas também de fatores nacionais e regionais das evoluções diferenciais de suas economias, que aliás dependem tanto ou mais dos efeitos das estruturas político-estatais e de sua crise do que de fatores internacionais. No passado, as teorias da dependência conseguiram, involuntariamente, mascarar a responsabilidade das burguesias locais nas dificuldades e desequilíbrios dos países em via de desenvolvimento. É importante que a referência à globalização não venha tomar esse lugar, servindo de explicação simplista e não verificada para a escalada de violência numa cidade como o Rio, quando se sabe que há uma grande responsabilidade da política nacional, regional e local.

Enfim, em estudos comparativos, é essencial associar o exame das reestruturações econômicas ao das transformações sociais e urbanas, incluindo na análise destas transformações a interferência de outros fatores, como a história política aqui evocada, a estrutura das famílias e o peso da divisão sexual do trabalho, que pode destinar à mulher pobre certos segmentos muito decadentes do mercado de trabalho, da cidade ou da dependência social, ou o racismo, fator muito explicativo de algumas polarizações sociais, como foi observado para Nova

York. Assim, Edward Telles (1993) mostrou que, se a segregação racial é menos intensa nas cidades do Brasil do que nas dos Estados Unidos, ela representa — apesar do mito brasileiro da “democracia racial” — um fator muito significativo, independente das variáveis relativas à classe social ou renda. É de interesse procurar com vigor esses resultados globais através do exame de sua incidência nas estruturas espaciais da polarização urbana, e ver em que medida certas favelas ou conjuntos habitacionais periféricos precários são a consequência de divisões raciais e não apenas sociais, no sentido de classe ou de renda.

tradução:
Estela dos Santos Abreu

SEGUNDA PARTE

**Crise e Mudanças na Cidade
Brasileira**

Tendências do Mercado de Trabalho Metropolitano: Des(assalariamento) da Mão-de-Obra e Precarização das Relações de Trabalho

**João Saboia
Faculdade de Economia
e Administração/UFRJ**

1. Introdução

A economia brasileira tem vivido um intenso processo recessivo desde o início dos anos oitenta. A taxa histórica de crescimento do PIB, da ordem de 7% ao ano, reduziu-se drasticamente. No período entre 1981 e 1992 a taxa de crescimento econômico baixou para apenas 1,3% ao ano, insuficiente para acompanhar o crescimento populacional de 1,9% ao ano. Conseqüentemente, houve redução do PIB *per capita*.

Excluindo-se o triênio 1984/86, quando houve retorno à taxa histórica de crescimento, a *performance* dos últimos doze anos foi medíocre, com queda do PIB em 1981, 83, 88, 90 e 92.

A situação deteriorou-se consideravelmente durante os anos do governo Collor — 1990/92 — com redução média de 1,5% ao ano.

Para um país onde o crescimento econômico sempre foi a regra, a experiência dos últimos anos tornou-se traumática. A deterioração das condições de vida das regiões urbanas é um fato inegável, trazendo o aumento da pobreza, da violência e dos conflitos sociais.

Neste texto abordaremos alguns aspectos das transformações ocorridas no mercado de trabalho nas principais metrópoles brasileiras — São Paulo; Porto Alegre; Rio de Janeiro; Belo Horizonte; Salvador; e Recife. Discutiremos a tendência verificada em relação à redução da importância da mão-de-obra assalariada, assim como a precarização das relações de trabalho medida pela queda do assalariamento com carteira de trabalho assinada¹.

Os dois movimentos acima identificados têm características distintas. O assalariamento sem carteira assinada atinge principalmente pessoas jovens, do sexo feminino, que entram no mercado de trabalho, enquanto o trabalhador por conta própria é mais velho, no sexo masculino, possuindo maior experiência. A redução do assalariamento não deve ser atribuída exclusivamente à crise econômica, podendo estar relacionada com outras causas, tais como a tendência estrutural à terceirização da produção de bens e serviços, movimento este já identificado em alguns estudos². A queda do assalariamento com carteira de trabalho assinada, entretanto, é claramente uma consequência da má *performance*

¹ Diversos artigos discutiram as transformações do mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos. Veja, por exemplo, Cacciamali (1988 e 1989) e Saboia (1986 e 1993). Para simplificar a discussão adotamos neste artigo uma noção de “mercado de trabalho” mais ampla que a economia ortodoxa, incluindo também os trabalhadores por conta própria, considerados usualmente como pertencentes ao “mercado de produto”.

² Veja, por exemplo, Vasconcellos (1992) e cut (1993).

da economia. Empregadores defendem-se reduzindo os custos indiretos da contratação da mão-de-obra, que por sua vez aceita esta condição mais precária, considerada melhor que o desemprego³.

Na próxima seção serão analisados os dados levantados nas seis regiões metropolitanas pesquisadas, tanto do ponto de vista estático quanto dinâmico. A fonte de dados é a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) e o período considerado 1982/95⁴. Em seguida, discute-se a dinâmica do mercado de trabalho metropolitano no Brasil de forma estilizada. O artigo encerra-se com alguns comentários gerais, procurando distinguir as mudanças conjunturais daquelas que podem ser consideradas estruturais.

2. A Evidência Empírica

Os últimos doze anos podem ser divididos em quatro triênios. Após a recessão de 1981/83, a economia recupera-se vigorosamente até 1986, vivendo um período de pequeno crescimento em 1987/89, entretanto em franco declínio em 1990/92. As transformações ocorridas no mercado de trabalho metropolitano espelham o comportamento da economia.

³ Segundo Pero e Urani (1993), utilizando dados do Suplemento da PNAD de 1989, enquanto apenas um terço dos trabalhadores por conta própria manifesta o desejo de possuir a carteira de trabalho assinada, dois terços dos empregados sem carteira gostariam de possuir um emprego com carteira assinada.

⁴ Os dados da PME só tornaram-se homogêneos a partir de 1982. Veja IBGE (1990).

A discussão empírica será dividida em duas partes. Inicialmente será feita uma análise estática, a partir das taxas médias de assalariamento das seis regiões. Em seguida serão destacados os principais movimentos ocorridos no período.

2.1 Visão Estática

Dependendo da intensidade do assalariamento encontrada nas seis regiões metropolitana analisadas, elas podem ser divididas em três grupos.

Cabe inicialmente separar o caso de São Paulo, principal centro metropolitano do país, onde o mercado de trabalho é mais desenvolvido. O percentual médio de trabalhadores com carteira assinada do período 1982/92 atinge 62,2%, e o assalariamento total — incluindo os trabalhadores sem carteira — chega a 79,0%, destacando-se entre as regiões metropolitanas pesquisadas. O percentual de trabalhadores por conta própria é o menor entre as seis regiões — 16,1% (Tabela 1).

O segundo grupo é representado pelas outras regiões metropolitanas do Sul-Sudeste — Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A taxa global média de assalariamento nestas regiões no período varia entre 72,9% em Belo Horizonte e 74,9% em Porto Alegre, enquanto os trabalhadores por conta própria situam-se entre 20,1% em Porto Alegre e 22,7% no Rio de Janeiro. Existem, entretanto, diferenças importantes entre as três regiões. A taxa média de assalariamento com carteira assinada em Porto Alegre é bem mais elevada (61,5%), aproximando-se do valor de São Paulo, enquanto no Rio de Janeiro e Belo Horizonte ela se reduz a 53,8% e 53,6%, respectivamente. Conseqüentemente, o percentual de empregados sem carteira assinada é bem

maior no Rio de Janeiro e Belo Horizonte (19,3%) do que em Porto Alegre (13,4%). Conclui-se, portanto, que as diferenças entre as três regiões deste grupo favorecem Porto Alegre.

O terceiro grupo corresponde às duas regiões metropolitanas do Nordeste — Salvador e Recife — onde a situação é significativamente mais desfavorável. As taxas de assalariamento nestas regiões são mais baixas, ao mesmo tempo em que cresce a importância do assalariamento sem carteira assinada. O assalariamento global médio do período atinge 69,1% em Recife e 69,7% em Salvador. A participação dos empregados com carteira assinada, entretanto, é mais elevada em Salvador (49,1%) que em Recife (44,0%). As duas regiões possuem as maiores taxas de assalariamento sem carteira, especialmente Recife com 25,1%. As duas regiões também possuem as maiores taxas médias de trabalhadores por conta própria — 27,1% em Salvador e 27,4% em Recife.

A situação mais favorável dos empregados com carteira assinada frente aos empregados sem carteira e aos trabalhadores por conta própria pode ser constatada por seus níveis de remuneração consideravelmente superiores. Por outro lado, os rendimentos dos trabalhadores por conta própria superam os obtidos pelos assalariados sem carteira assinada⁵.

Os trabalhadores por conta própria recebem entre 50 e 80% dos salários pagos aos empregados com carteira, enquanto os empregados sem carteira recebem entre 28 e 61% dos salários dos empregados com carteira assinada, dependendo da região considerada. Porto Alegre e São Paulo são as regiões com menores diferenciais de rendimentos entre os três grupos. Salvador e Recife apresentam os maiores diferenciais (Tabela 2).

⁵ A situação mais favorável dos empregados com carteira assinada também pode ser medida por seus ganhos indiretos, tais como o acesso aos benefícios da previdência social, ao FGTS, ao seguro-desemprego etc.

Os diferenciais de rendimentos das três categorias de trabalhadores entre as seis regiões pesquisadas são muito grandes e podem ser verificados através da Tabela 3. Os maiores rendimentos são pagos aos empregados com carteira assinada em São Paulo. Em Recife, por exemplo, este tipo de empregado recebe em média apenas 61% do nível pago em São Paulo. Os trabalhadores por conta própria em São Paulo recebem mais do que os empregados com carteira assinada em Recife e Belo Horizonte, aproximando-se dos valores pagos aos empregados com carteira nas outras regiões — Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador. Os empregados sem carteira assinada em Recife e Salvador recebem pouco mais da quinta parte dos salários pagos aos empregados com carteira em São Paulo.

Conclui-se, portanto, que os mercados de trabalho regionais refletem seus respectivos níveis de desenvolvimento econômico. Se as regiões metropolitanas forem hierarquizadas considerando-se como situação mais favorável a existência de maiores percentuais de assalariamento com carteira assinada e maiores níveis de rendimentos, destacam-se São Paulo e Porto Alegre. Em segundo lugar, em situação intermediária, são encontradas as duas outras regiões metropolitanas do Sudeste — Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Finalmente, a pior situação indiscutivelmente a de Recife e Salvador, onde o emprego com carteira assinada é menos importante e os rendimentos tendem a ser menores.

2.2 Visão Dinâmica

Houve fortes flutuações na participação das três categorias analisadas no mercado de trabalho metropolitano nos últimos onze anos. Os movimentos estão claramente associados ao comporta-

mento da economia, com uma pequena defasagem de tempo, sendo mais intensos nas regiões mais desenvolvidas. No início da década há uma tendência de redução do assalariamento com carteira e crescimento do emprego sem carteira e do trabalho por conta própria. Este movimento inverte-se entre 1984 e 1986, quando houve forte recuperação da economia. As modificações são pouco acentuadas entre 1987 e 1989. No início dos anos noventa ocorre nova queda da importância do emprego com carteira, elevando-se a participação do assalariamento sem carteira e, principalmente, do trabalho por conta própria (Figuras 1 a 6).

São Paulo é um caso exemplar. O emprego com carteira assinada sofre forte redução até o terceiro trimestre de 1984, recuperando-se rapidamente até o primeiro trimestre de 1986. A partir daí alternam-se pequenas flutuações até o início de 1990, quando se inicia novo processo de redução de sua importância. O ano de 1992 apresentou as menores taxas de participação do emprego com carteira desde o início da coleta dos dados em 1982. O emprego sem carteira assinada, que havia se elevado no início da década, passou por forte processo de redução até 1989. Desde então voltou a crescer, atingindo em 1992 níveis próximos aos de 1982. Quanto ao trabalho por conta própria há uma nítida tendência de crescimento no período, com retração apenas em 1985 e 1986, anos de maior crescimento da economia. A participação do trabalho por conta própria em 1992 era a maior de todo o período, superando, inclusive, o emprego sem carteira assinada (Figura 1).

Fazendo-se uma retrospectiva da evolução encontrada em São Paulo na última década observa-se um nítido retrocesso. O emprego com carteira assinada foi substituído pelo trabalho por conta própria, onde a remuneração média é menor e a proteção previdenciária praticamente inexistente. Quanto ao emprego sem carteira, o resultado líquido de sua flutuação foi um retorno à situação do início da década passada.

O movimento ocorrido em São Paulo repete-se com maior ou menor intensidade nas outras regiões metropolitanas. Cabe destacar o crescimento da importância do trabalho por conta própria, especialmente a partir de 1990. Em todas as regiões seus percentuais em 1992 eram os mais elevados da década. A intensa redução da importância relativa do assalariamento com carteira assinada a partir de 1990 é uma constante. Além de São Paulo, também em Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador eram encontrados em 1992 os menores percentuais de empregados com carteira assinada da década. O crescimento do assalariamento sem carteira assinada no início dos anos noventa também é generalizado. Apesar da existência de algumas pequenas diferenças é surpreendente a semelhança do formato geral das Figuras 1 a 6.

A evolução dos rendimentos do trabalho mostra uma tendência de diminuição dos diferenciais entre as três categorias ao longo dos anos oitenta nas seis regiões analisadas (Tabelas 4 e 5). No caso dos empregados sem carteira assinada a recuperação relativa dos rendimentos ocorreu com bastante nitidez a partir de meados da década. Para os trabalhadores por conta própria há uma certa flutuação de seus rendimentos quando comparados com os salários dos empregados com carteira assinada⁶. De qualquer forma, quando observado todo o período analisado, há uma indiscutível melhora dos rendimentos dos empregados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria em relação aos empregados com carteira assinada⁷.

Pode-se especular que enquanto a crise econômica atingiu em cheio os salários registrados em carteira, os outros segmentos

⁶ Para os trabalhadores por conta própria o salto relativo ocorrido em 1986 está associado à política de congelamento de salários do Plano Cruzado, que não atingia diretamente os rendimentos dos trabalhadores por conta própria.

⁷ A única exceção é Salvador. Veja Tabelas 4 e 5.

conseguiram algum tipo de compensação. Os assalariados, por exemplo, poderiam abrir mão da carteira assinada em troca de algum ganho pecuniário. Quando aos trabalhadores por conta própria poderiam defender-se, por exemplo, através de um maior número de horas trabalhadas ou da elevação do preço de seus serviços⁸.

Em resumo, independentemente do nível de desenvolvimento econômico das diversas regiões metropolitanas do país, a evolução de seus mercados de trabalho apresenta uma surpreendente semelhança, com a substituição de empregados com carteira assinada por empregados sem carteira e/ou trabalhadores por conta própria em períodos de crise e reversão deste movimento em períodos de recuperação econômica. O resultado líquido da década foi a redução da importância relativa dos empregados com carteira assinada e o crescimento dos trabalhadores por conta própria. Por outro lado, houve uma inequívoca diminuição dos diferenciais de rendimentos entre as três categorias analisadas⁹.

⁸ São apenas hipóteses que teriam que ser testadas para serem comprovadas.

⁹ Os resultados encontrados são compatíveis com a piora da distribuição da renda do trabalho observada por Saboia (1991) até 1989, seguida da melhoria verificada por Urani (1993) até 1992. Os fenômenos observados são distintos. Enquanto aqui são discutidos diferenciais de rendimentos médios, nos referidos artigos é analisada a distribuição pessoal da renda do trabalho.

3. Dinâmica do Mercado de Trabalho Metropolitano

A partir da análise empírica acima pode-se propor um modelo estilizado para o comportamento do mercado de trabalho metropolitano no Brasil, destacando-se seus principais movimentos.

Nos períodos de crise econômica as empresas procuram reduzir seus custos de mão-de-obra a partir de duas formas. Em primeiro lugar, eliminando pura e simplesmente postos de trabalho ou reformulando os existentes. Em segundo lugar, deixando de assinar a carteira de trabalho de parcela dos trabalhadores. O primeiro comportamento é típico das grandes empresas, enquanto o segundo está associado às empresas de menor porte¹⁰.

Nos períodos de crescimento da economia ocorre o inverso. As empresas voltam a contratar mão-de-obra, preferencialmente através da assinatura da carteira de trabalho. Tal contratação, entretanto, ocorre após um processo recessivo, quando as empresas já racionalizaram suas estruturas internas na busca de maior produtividade. Portanto, a recuperação do nível de emprego tende a ser mais lenta. Assim, é de esperar que ao retornar ao mesmo nível de produção existente antes da recessão, o nível de emprego permaneça mais baixo.

Independentemente dos períodos de crise e recuperação da economia, tem havido um processo de terceirização na produção de bens e serviços, de modo que parcela do emprego das maiores empresas tende a ser transferida para as firmas menores ou para o trabalho autônomo. Como as empresas menores são aquelas

¹⁰ A não assinatura da carteira de trabalho apresenta alguns riscos para as empresas. Tendo em vista sua visibilidade e a maior fiscalização a que estão sujeitas, as grandes empresas procuram evitar esta prática.

que mais utilizam a prática de contratar empregados sem carteira assinada, o processo de terceirização, além de elevar a participação dos trabalhadores por conta própria no mercado de trabalho, tende, *ceteris paribus*, a provocar o crescimento da parcela de empregados sem carteira assinada.

Há ainda que considerar o crescimento da PEA nas regiões metropolitanas, que mesmo nos momentos do auge da recessão tem sido absorvida no mercado de trabalho, permanecendo as taxas de desemprego aberto relativamente baixas¹¹. Na impossibilidade de encontrar empregos com carteira assinada, a PEA que chega ao mercado de trabalho a cada ano tem sido incorporada preferencialmente através do assalariamento sem carteira ou do trabalho por conta própria.

Pode-se afirmar que dificilmente será possível retornar no futuro à situação existente no início dos anos oitenta. Para tal seria necessário um vigoroso e prolongado crescimento econômico. Mesmo assim, o ajuste interno já efetuado pelas empresas, o processo de terceirização da produção de bens e serviços e o ainda intenso crescimento da PEA nos próximos anos representam importantes obstáculos a uma recuperação dos percentuais mais elevados do emprego com carteira assinada encontrados no passado¹².

As regiões metropolitanas devem, portanto, se preparar para continuar convivendo no futuro com uma situação não muito distante da atual, onde de cada duas pessoas apenas uma representa a situação-padrão do mercado de trabalho brasileiro,

¹¹ Em 1992, por exemplo, as taxas médias de desemprego nas seis regiões metropolitanas estudadas variavam entre 3,9% no Rio de Janeiro e 8,7% em Recife, segundo a PME.

¹² O crescimento populacional nas nove regiões metropolitanas do país, entre 1980 e 1991, atingiu 2,4%, segundo dados do Censo Demográfico de 1991.

i.e., o assalariamento com carteira de trabalho assinada. Esta realidade traz sérias conseqüências, destacando-se o fato de apenas metade da mão-de-obra contribuir e ter cobertura previdenciária¹³.

4. Comentários Finais

Poder-se-á argumentar que a situação traçada neste artigo é exageradamente pessimista. Se escrito em meados de 1984, quando ainda se faziam sentir os efeitos da crise do início dos anos oitenta, teria sido incapaz de prever a recuperação do mercado de trabalho ocorrida até 1987. Tal crítica, entretanto, não se sustenta, como será argumentado a seguir.

Em primeiro lugar, dificilmente seria traçado naquela época tal quadro. Em meados dos anos oitenta era crença comum que o crescimento econômico seria suficiente para recuperar o mercado de trabalho. Por sinal, as pessoas que assim acreditavam tinham uma certa razão — o forte crescimento de 1984/86 efetivamente reverteu o quadro desfavorável do mercado de trabalho metropolitano.

Em segundo lugar, a visão aqui exposta está sendo elaborada em 1993, após vários anos de recessão, com a PEA bem maior, depois das empresas terem reorganizado seus processos

¹³ Sabe-se que os assalariados sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria podem tornar-se contribuintes autônomos. Essa situação, entretanto, corresponde à exceção e não à regra, sendo necessário um enorme esforço das autoridades para modificá-la.

produtivos, com forte enxugamento de seus quadros de trabalhadores, e no meio de um processo de terceirização na economia que, em princípio, não deve ser revertido com a retomada do crescimento.

Em terceiro lugar, mesmo que se acredite que o crescimento econômico possa resolver os principais problemas do mercado de trabalho, é difícil imaginar que o Brasil consiga nos próximos anos obter um crescimento sustentado de sua economia segundo as taxas históricas que prevaleciam até o final dos anos setenta, i.e., os mesmos níveis obtidos no triênio 1984/86.

A situação, entretanto, não está perdida. O mercado de trabalho no Brasil possui um enorme dinamismo, e isso tem sido comprovado por sua incrível capacidade de absorção da PEA — em condições precárias, é verdade. As pequenas taxas de desemprego aberto verificadas na última década comprovam este fato: Trata-se de situação totalmente distinta da existente na maioria das economias desenvolvidas, onde a população está próxima à estagnação e o desemprego permanece elevado.

Se a informação de que uma de cada quatro pessoas ocupadas nas regiões metropolitanas é um trabalhador por conta própria é preocupante, deve-se ressaltar que este mesmo dado pode ter uma leitura favorável, quando interpretado como resultante do dinamismo da economia do país, que abre espaço para a inserção de tantas pessoas no mercado de trabalho¹⁴. Como foi dito anteriormente, cerca de dois terços destes trabalhadores afirmam preferir sua situação a ter um emprego com carteira assinada.

Por outro lado, a informação de que uma de cada cinco pessoas ocupadas nas regiões metropolitanas corresponde a um assalariado sem carteira assinada deveria motivar a sociedade a

¹⁴ Conforme mencionado na introdução do artigo, estamos considerando que os trabalhadores por conta própria fazem parte do "mercado de trabalho".

discutir a legislação trabalhista na busca de um denominador comum em relação às mudanças que se fazem necessárias para superar tal situação. De qualquer forma, é importante lembrar que a maior parte dos empregados sem carteira assinada possui menos de trinta anos, constituindo-se o assalariamento sem carteira assinada numa forma típica de entrada de jovens no mercado de trabalho metropolitanos do país.

Tendo em vista o quadro traçado acima, pode-se discutir até que ponto os movimentos identificados representam uma tendência de mudança estrutural no mercado de trabalho metropolitano, ou se correspondem apenas a efeitos transitórios decorrentes da crise econômica.

Conforme sugerido ao longo do texto, existem aspectos conjunturais e estruturais. Indiscutivelmente, a crise econômica produz sérias dificuldades, induzindo os diversos agentes a se defenderem. O crescimento relativo dos empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria possui um componente conjuntural inegável.

Acreditamos, entretanto, que os aspectos estruturais devam ser destacados. A importância dos trabalhadores por conta própria deverá permanecer elevada no futuro. Em um mercado de trabalho onde as oportunidades de bons empregos são limitadas, não deve causar estranheza que a maioria destes trabalhadores afirme preferir sua situação à de um empregado com carteira assinada. A alternativa para os trabalhadores por conta própria, mesmo com a recuperação da economia, seria possivelmente um emprego com menor remuneração e maior rigidez de disciplina e horário de trabalho.

Por outro lado, embora o processo de terceirização na economia esteja apenas no início, há razões para se crer que se trata de uma tendência estrutural. Portanto, a possibilidade de transformação de empregados com carteira assinada em trabalhadores por conta própria, fornecendo à antiga empresa que os

empregava praticamente o mesmo serviço, deverá continuar ocorrendo com intensidade crescente.

Quanto ao emprego sem carteira assinada, a situação é ainda mais complexa. Os empresários são unânimes em reclamar do excesso de encargos que incidem sobre a folha de pagamento. Crise econômica serve para acirrar ainda mais este tipo de reclamação. A retomada do crescimento poderá contribuir para reduzir um pouco o percentual de empregados sem carteira assinada, mas seria uma ingenuidade supor sua eliminação. A não-assinatura da carteira continuará sendo uma tentação, na medida em que os encargos representam cerca de 100% da folha salarial.

Uma maior fiscalização poderá também contribuir para elevar o percentual de empregados com carteira assinada. De qualquer forma, a solução desta questão passa por uma ampla discussão, onde se procure formas alternativas de indução à assinatura da carteira dos trabalhadores.

O último ponto a ser destacado é a impressionante semelhança dos movimentos identificados nas seis regiões metropolitanas estudadas. Este fato sugere que a correção das atuais dificuldades passa por políticas de âmbito nacional dirigidas para o conjunto do país, independentemente da necessidade de políticas focalizadas capazes de diminuir os desníveis entre as regiões.

Finalizando, o quadro evolutivo do mercado de trabalho metropolitano traçado neste artigo permite que se tenha uma visão global da atual situação, apontando para suas perspectivas no futuro, que poderão ser mais ou menos favoráveis, dependendo do enfrentamento ou não das atuais dificuldades.

Bibliografia

- CACCIAMALLI, M.C., "A Estrutura Regional do Emprego no Brasil ao Longo da Década de Oitenta: Tendências a Maior Assalariamento", in Sawyer, D., org., PNADS em Foco, Belo Horizonte, ABEP, 1988.
- CACCIAMALLI, M.C., "Expansão do Mercado de Trabalho Não-Regulamentado e Setor Informal no Brasil", *Estudos Econômicos*, vol. 19, número especial, 1989.
- CUT, *Os Trabalhadores e a Terceirização*, Sindicatos Metalúrgicos do ABC Rumo à Unificação, São Paulo, 1993.
- IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego: 1982-89, *Estatísticas Básicas: Séries Retrospectivas*, nº 1, Rio de Janeiro, 1990.
- PERO, V. L. e URANI, A., "Os Trabalhadores Informais Querem Emprego com Contrato Formal de Trabalho?", in *Anais do III Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*, ABET, Rio de Janeiro, setembro de 1993.
- SABOIA, J., "Transformações no Mercado de Trabalho Durante a Crise — 1980/83", *Revista de Economia Política*, vol. 6, nº 3, julho/setembro de 1986.
- SABOIA, J., "Distribuição de Renda e Pobreza Metropolitana no Brasil", *Texto para Discussão*, nº 268, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1991.
- SABOIA, J., *Travail, Revenu et Pauvreté dans les Années 1980, Problèmes d'Amérique Latine*, nº 9, abril/junho de 1993.
- URANI, A., "Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda durante o Governo Collor", in *Anais do III Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*, ABET, Rio de Janeiro, setembro de 1993.
- VASCONCELLOS, G.M., "Estratégia Empresarial, Terceirização e Parceria", *Suma Econômica*, nº 158, dezembro de 1992.

Tabela 1 População Ocupada por Posição na Ocupação —
Regiões Metropolitanas — 1982/92

(%)

	São Paulo	Porto Alegre	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador	Recife
Empregados	79,0	74,9	73,1	72,9	69,7	69,1
• com carteira	62,2	61,5	53,8	53,6	49,1	44,0
• sem carteira	16,8	13,4	19,3	19,3	20,6	25,1
Trabalhadores por conta própria	16,1	20,1	22,7	22,1	27,1	27,4

Fonte: PME/IBGE.

Obs.: Percentuais obtidos pelas médias das taxas mensais do período 1982/92. A soma dos percentuais dos empregados e trabalhadores por conta própria é inferior a 100% pela exclusão dos empregadores.

Tabela 2 Rendimentos do Trabalho por Posição na Ocupação
— Regiões Metropolitanas — 1982/92

(% em relação aos empregados com carteira assinada)

	São Paulo	Porto Alegre	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador	Recife
Empregados com carteira	100	100	100	100	100	100
Empregados sem carteira	48	61	41	36	28	36
Trabalhadores por conta própria	76	80	62	60	50	52

Fonte: PME/IBGE

Obs.: Percentuais obtidos pelas médias das relações entre os rendimentos nominais mensais do período 1982/92.

Tabela 3 Rendimentos do Trabalho por Posição na Ocupação
— Regiões Metropolitanas — 1982/92

(% em relação aos empregados com carteira assinada em São Paulo)

	São Paulo	Porto Alegre	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador	Recife
Empregados com carteira	100	77	80	74	81	61
Empregados sem carteira	48	46	33	26	22	21
Trabalhadores por conta própria	76	61	50	44	39	31

Fonte: PME/IBGE

Obs.: Percentuais obtidos pelas médias das relações entre os rendimentos nominais mensais do período 1982/92.

Tabela 4 Rendimentos do Trabalho dos Empregados sem Carteira Assinada — Regiões Metropolitanas — 1982/92

(% em relação aos empregados com carteira assinada)

	São Paulo	Porto Alegre	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador	Recife
1982	43	62	39	31	32	35
1983	41	58	36	28	27	31
1984	38	54	35	29	24	28
1985	40	56	36	29	24	29
1986	48	65	40	36	20	37
1987	52	63	41	37	29	37
1988	47	55	42	35	27	36
1989	50	61	44	40	30	38
1990	53	64	43	42	30	41
1991	52	65	50	46	32	43
1992	60	67	47	40	32	39

Fonte: PME/IBGE

Obs.: Percentuais obtidos pelas médias anuais das relações entre os rendimentos nominais mensais.

Tabela 5 Rendimentos do Trabalho dos Trabalhadores por Conta Própria — Regiões Metropolitanas — 1982/92

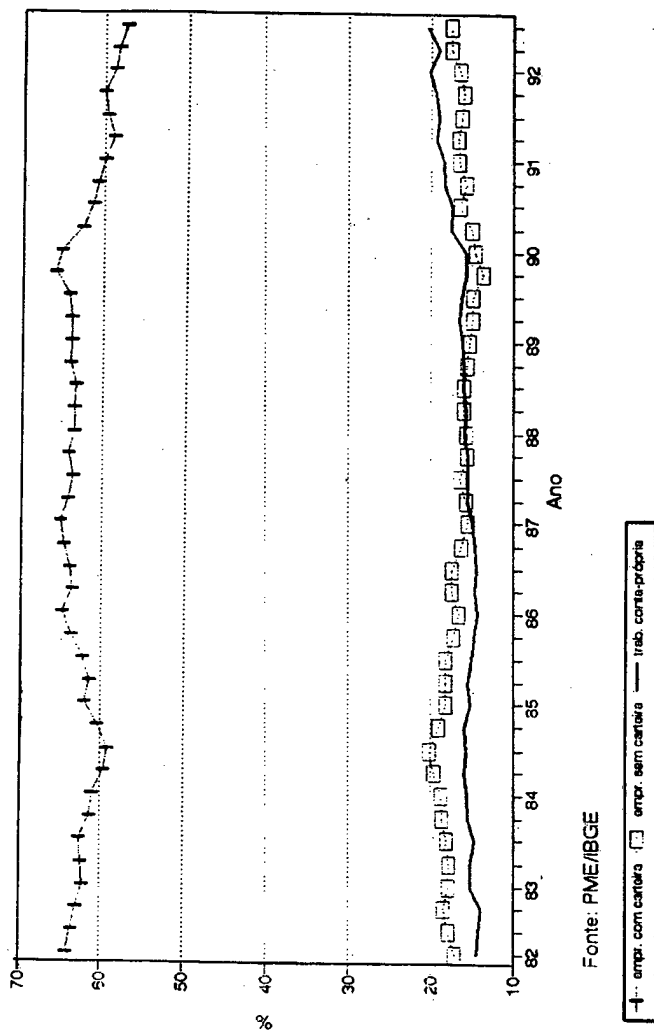
(% em relação aos empregados com carteira assinada)

	São Paulo	Porto Alegre	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador	Recife
1982	66	69	44	47	68	40
1983	64	69	50	42	40	39
1984	58	64	50	45	36	37
1985	65	68	56	50	38	41
1986	98	91	71	72	53	62
1987	87	88	69	68	56	58
1988	76	77	64	62	47	55
1989	83	90	70	70	54	67
1990	85	92	72	74	54	64
1991	81	88	73	71	52	60
1992	70	88	68	60	50	52

Fonte: PME/IBGE

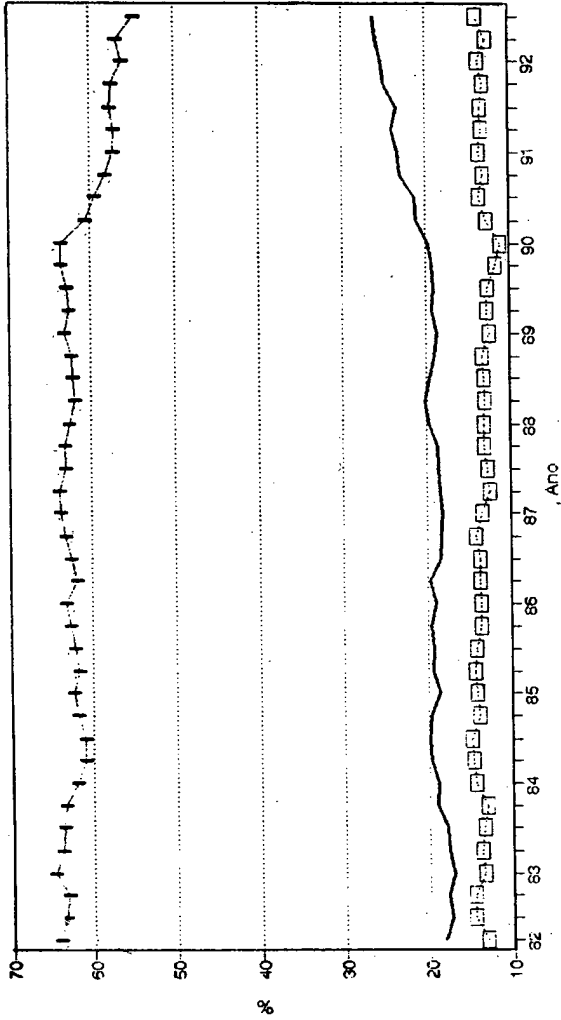
Obs.: Percentuais obtidos pelas médias anuais das relações entre os rendimentos nominais mensais.

FIGURA 1
Pop. Ocupada p/ Posição na Ocupação
Sao Paulo - 1982/92 (médias trim.)



Fonte: FME/BGE

Pop. Ocupada p/ Posição na Ocupação
Porto Alegre - 1982/92 (medias trim.)



Fonte: PNE/IBGE

— emp. com carteira □ emp. sem carteira — trab. contib. próptia

GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA

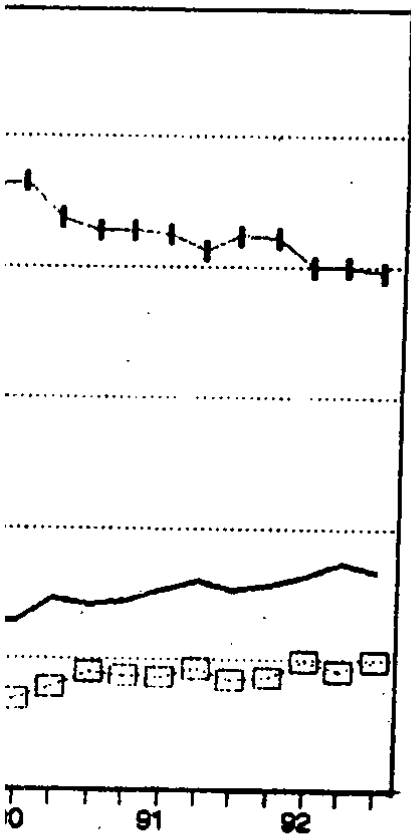


FIGURA 4
 Pop. Ocupada p/ Posição na Ocupação
 Belo Horizonte - 1982/92 (médias trim.)

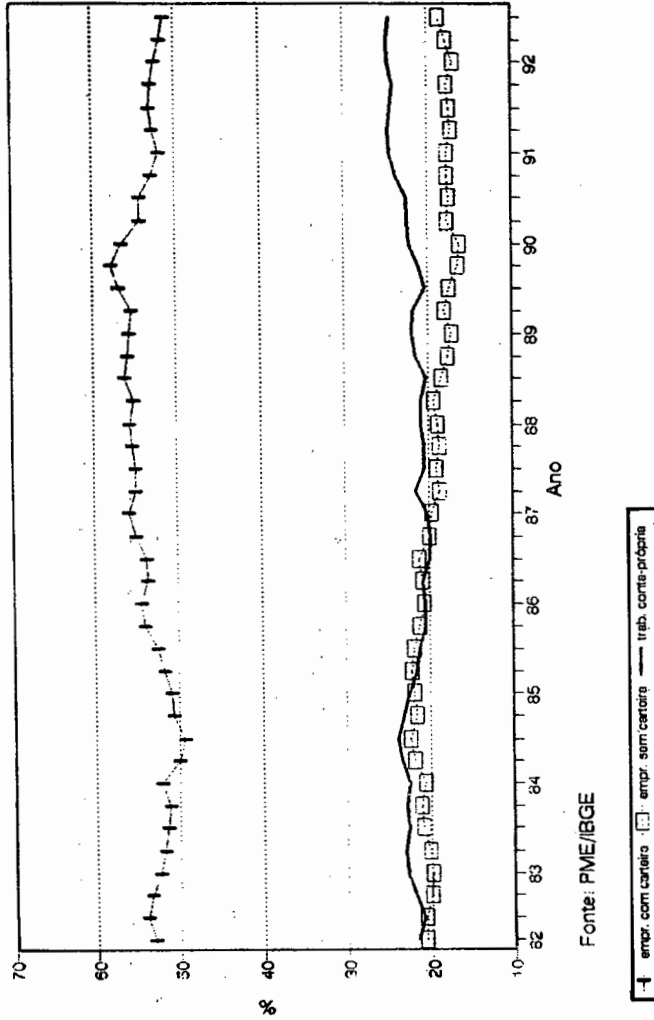
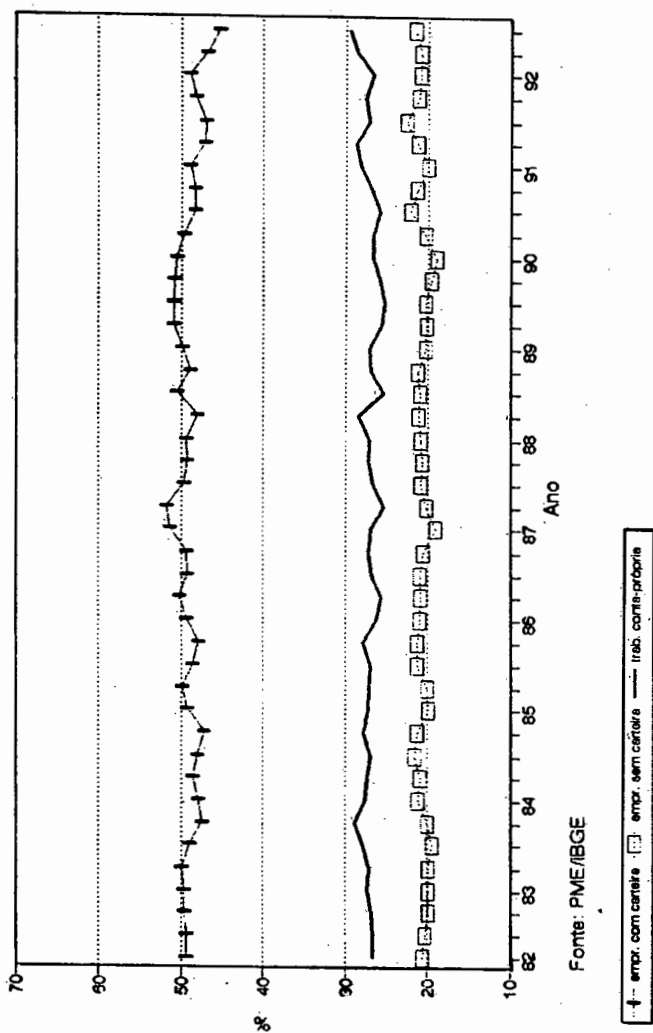
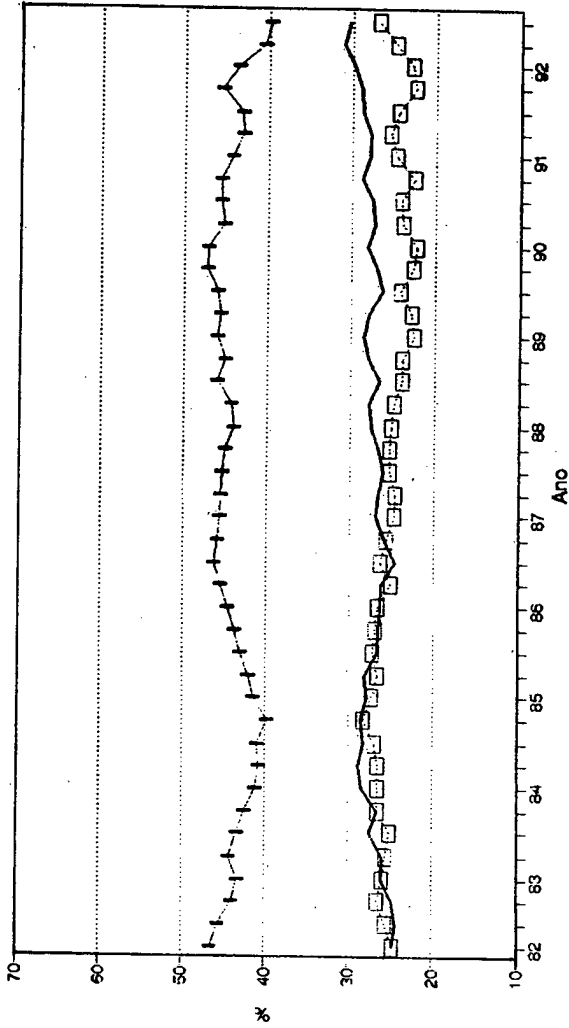


FIGURA 5
 Pop. Ocupada p/ Posição na Ocupação
 Salvador - 1982/92 (médias trim.)



Fonte: PME/IBGE

Recife - 1982/92 (médias trim.)



Fonte: PNE/IBGE

RENDA E POBREZA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Sonia Rocha
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada/IPEA

1. Introdução

Evidências do dia-a-dia de cada um sobre o agravamento das condições de pobreza e desigualdade no Brasil suscitaram recentemente um amplo movimento de mobilização dos mais diversos segmentos da sociedade civil em torno de objetivos amplos de combate à miséria.

Na verdade, a estagnação da renda *per capita* na década de 80 inviabilizou melhorias quanto à redução da pobreza absoluta. Simultaneamente, a inflação alta que caracterizou o período agravou a pobreza relativa, na medida em que penalizou especialmente os indivíduos de menores rendimentos, elevando ainda mais os já excepcionalmente altos índices de desigualdade entre

ricos e pobres. Assim, enquanto 1% de indivíduos no extremo superior da distribuição de rendimentos, que percebiam 13,0% do total de rendimentos em 1981, passou a perceber 14,6% em 1990, os 10% de indivíduos mais pobres tiveram sua participação no rendimento reduzida de 0,9% para 0,8% no mesmo período.

Os efeitos desta evolução perversa são especialmente visíveis nas metrópoles devido ao tamanho populacional e à característica intrínseca de abrigar as maiores diversidades e contrastes. Segundo o *Censo Demográfico*, em 1991 habitavam nas nove metrópoles brasileiras 43,7 milhões de pessoas ou cerca de 29% da população brasileira, participação esta que ficou praticamente constante em relação à verificada em 1980. A esse respeito é importante observar que, em conjunto, as metrópoles brasileiras continuaram a ter um crescimento demográfico superior ao do Brasil como um todo (respectivamente 1,98% a.a. e 1,93% a.a.). Apenas São Paulo, Rio de Janeiro e Recife apresentaram expansão populacional inferior à média brasileira (respectivamente 1,86%, 1,01% e 1,85%), sendo que somente para o Rio de Janeiro se verificaram, de fato, taxas significativamente baixas.

O padrão de crescimento da população do Rio de Janeiro se vincula, por um lado, à sua condição de metrópole primaz, que, como São Paulo, acaba sendo mais duramente afetada pela crise econômica, o que tanto reduz a sua atratividade para novos imigrantes, como estimula a emigração. Por outro lado, a evolução verificada no Rio de Janeiro está também associada ao seu esvaziamento econômico específico e ao insucesso na criação de novos pólos de dinamismo numa conjuntura de crise econômica.

Assim, embora alguns autores se refiram à desmetropolização, não parece ser esta uma tendência clara da espacialização da população brasileira, dadas as atuais definições e delimitações quanto às metrópoles brasileiras. Permanece indiscutível a importância das metrópoles em função de seu tamanho e densidade

populacionais e de seu papel de caixa de ressonância para tudo o que ocorre no país. Neste sentido, parece justificável aliar a preocupação geral com o fenômeno de pobreza, enfocando em especial a sua manifestação nas regiões metropolitanas.

Na verdade o fenômeno da pobreza metropolitana apresenta especificidades próprias vinculadas ao modo de vida nos grandes aglomerados urbanos. Assim, a economia é essencialmente monetária, as famílias mais pobres pouco podendo se socorrer na autoprodução e nos rendimentos *in natura* para prover à sua subsistência, o que é agravado por vínculos sociais, especialmente familiares, mais tênues do que em áreas rurais ou em centros urbanos menores. A alta densidade populacional exige boa infra-estrutura urbana — transporte e saneamento básico, em particular — fazendo com que carências neste âmbito tornem as condições de vida dos mais pobres especialmente adversas. Finalmente, a maior exposição dos indivíduos aos meios de comunicação, à heterogeneidade cultural e aos contrastes de riqueza, renda e poder gera inconformismo com o *status quo* de pobreza e desigualdade, potencialmente desestabilizador do sistema socioeconômico e político.

Este texto tem como objetivo tratar de algumas evidências quanto à pobreza metropolitana sob a ótica da renda, destacando, porém, a importância de aspectos vinculados ao acesso de serviços públicos para melhor caracterizar as condições de vida da população pobre. Na Seção 2, a seguir, considerando diferenças de custo de vida entre metrópoles, é apresentada a evolução entre 1981 e 1990 do indicador mais usual de pobreza: a proporção de pobres. Para o ano de 1990, o da última PNDA disponível, é feita uma análise em nível intrametropolitano, distinguindo o município-núcleo do conjunto de municípios que formam a periferia. Isto permite melhor qualificar a incidência de pobreza do ponto de vista da renda, vinculando-a ao que se denominou “ciclo de vida das metrópoles”. Outros indicadores de

pobreza, baseados no *gap* da renda, levam a relativizar a importância do nível de renda para a caracterização da pobreza, dando ensejo à introdução da questão relativa à acessibilidade diferenciada de pobres e não-pobres a serviços públicos básicos, tratada na Seção 3 no que concerne água e esgoto sanitário. Como conclusão, a Seção 4 trata de alguns aspectos quanto à pobreza metropolitana e à operacionalização de ações do setor público para o combate à pobreza.

2. Pobreza Metropolitana sob a Ótica da Renda

Embora pobreza possa ser entendida de forma ampla como uma síndrome de carências diversas, ela é geralmente associada à insuficiência de renda. Para fins empíricos de mensuração e caracterização dos pobres, parte-se de um determinado valor de renda, denominado “linha de pobreza”, que serve como fronteira do nível de rendimento entre pobres e não-pobres.

A disponibilidade de informações estatísticas relativas às regiões metropolitanas viabiliza a determinação de linhas de pobreza específicas, que levam em conta diferenciais quanto à estrutura de consumo de famílias de baixa renda e à evolução do seu custo em função dos preços ao consumidor em cada metrópole¹. Deste modo, utilizar-se-ão aqui linhas de pobreza *per capita*, diferenciadas segundo região metropolitana (Tabela I) que, em confronto com o rendimento familiar *per capita* derivado da PNAD, permitem distinguir para cada área de análise duas

subpopulações: a de pobres e a de não-pobres. O procedimento adotado implica maior segurança e rigor nas comparações inter-temporais e em *cross-section*.

Tabela I Linha de Pobreza Segundo Região Metropolitana — 1981 e 1990

Regiões Metropolitanas	1981		1990	
	Cr\$ mil ⁽¹⁾	Sal min ⁽²⁾	Cr\$ mil ⁽¹⁾	Sal min ⁽²⁾
Belém	5,14	0,63	5,93	1,22
Fortaleza	4,83	0,59	3,47	0,72
Recife	4,92	0,60	3,47	0,93
Salvador	5,15	0,63	4,90	1,02
Belo Horizonte	4,28	0,52	4,62	0,96
Rio de Janeiro	4,71	0,58	5,37	1,11
São Paulo	5,53	0,68	6,24	1,29
Curitiba	3,49	0,43	3,74	0,77
Porto Alegre	4,82	0,59	4,98	1,03

⁽¹⁾ Valores *per capita* mensais a preços correntes.

⁽²⁾ Valores expressos em termos do maior salário mínimo médio vigente do país.

Fonte: Rocha, *op. cit.*, 1992.

¹ Para uma descrição completa e referência aos valores assumidos pelas linhas de pobreza entre 1981 e 1990, ver Sonia Rocha, *Poverty in Brazil: Basic Parameters and Empirical Results*. Rio de Janeiro: IPEA, International Seminar on Labor Market Roots of Poverty and Inequality in Brazil, August, 1992.

A Tabela II apresenta o indicador mais simples e habitual de pobreza enquanto insuficiência de renda — a proporção de pobres na população total — o que permite comparar a situação sobre este ângulo em 1981 e 1990. Os números absolutos fornecem subsídios adicionais a esse respeito.

Tabela II Proporção e Número de Pobres, segundo Região Metropolitana — 1981 e 1990

Regiões Metropolitanas	Proporção (%)		Nº de Pobres (mil)	
	1981	1990	1981	1990
Belém	50,9	43,2	440,3	532,5
Fortaleza	54,0	41,3	895,2	916,5
Recife	55,6	47,4	1348,4	1452,0
Salvador	43,1	38,0	801,3	942,1
Belo Horizonte	31,3	29,6	836,4	1112,4
Rio de Janeiro	27,2	32,2	2525,6	3686,5
São Paulo	22,0	21,6	2902,5	3800,5
Curitiba	17,4	12,2	265,5	293,7
Porto Alegre	17,9	20,9	417,9	643,4
Total	29,1	28,9	10433,1	13379,6

Fonte: IBGE/PNAD, Tabulações Especiais da Autora.

A primeira constatação é que existe claramente um padrão regional relativo à incidência da pobreza metropolitana. As proporções são mais elevadas no Norte e Nordeste, reduzindo-se paulatinamente em direção ao Sul. Essas proporções são explosivas nas metrópoles nordestinas no início da década devido a um

fenômeno climático de alcance regional: a seca. Assim, redução das proporções no Nordeste entre 1981 e 1990 podem ser imputadas, essencialmente, a esse fenômeno.

Uma segunda observação concerne à virtual estabilidade — em torno de 29% — da proporção de pobres para o conjunto das metrópoles, o que revela que não houve agravamento da pobreza metropolitana como um todo, pelo menos quando a proporção de pobres é tomada como indicador. Apesar de algumas alterações de *ranking*, a metrópole onde ocorre a maior incidência de pobreza continua a ser Recife, enquanto Curitiba mantém a posição mais favorável. A evolução perversa do Rio de Janeiro é especialmente digna de nota, tendo afetado os resultados globais devido à sua importância demográfica. Na verdade, as duas metrópoles primazes onde se concentravam, em 1981, mais da metade dos pobres metropolitanos (52%) apresentam, no início da década de 90, uma participação crescente em termos de número de pobres (55%) em função do ocorrido no Rio de Janeiro.

Reconhecidamente existem nas regiões metropolitanas diferenciações internas pronunciadas quando se trata de incidência de pobreza. Como as amostras da PNDA, embora desenhadas para ter representatividade estatística apenas para cada metrópole como um todo, mostraram-se suficientemente robusta para permitir considerar em separado o município-núcleo e o conjunto de municípios da periferia², foi possível obter indicadores de pobreza para as duas subáreas de oito metrópoles.

Como é do conhecimento geral e propalado na literatura internacional como característica das metrópoles do terceiro mundo, a proporção de pobres é sistematicamente mais elevada na periferia do que no núcleo. Nas metrópoles nordestinas, a

² Exceção feita à região metropolitana de Belém. Para maiores detalhes, ver Rocha e Tolosa (1993).

proporção média já elevada implica proporções superiores a 50% de pobres na periferia. As duas metrópoles primazes apresentam situações bem diferenciadas a esse respeito, sendo que os elevados 41% de pobres na periferia do Rio de Janeiro decorrem possivelmente da periferização combinada ao empobrecimento da metrópole como um todo. Curitiba revela proporção de pobres na periferia não muito distante das observadas em São Paulo e Porto Alegre, o que implica grande diferença nas proporções obtidas para o núcleo e para a periferia.

Tabela III Proporção de Pobres, Segundo Regiões Metropolitanas (Exceto Belém), Núcleo e Periferia — 1990

REGIÕES METROPOLITANAS	PROPORÇÃO DE POBRES (%)		
	Total	Núcleo	Periferia (*)
Recife	47	42	54 (2)
Fortaleza	41	38	53 (3)
Salvador	38	36	59 (1)
Rio de Janeiro	33	25	41 (4)
Belo Horizonte	30	23	39 (5)
São Paulo	22	21	25 (6)
Porto Alegre	21	15	24 (7)
Curitiba	12	6	21 (8)

(*) Os números entre parênteses indicam *ranking*, que se altera na periferia em relação ao observado no total da região metropolitana e no núcleo.

Fonte : IBGE/PNAD, Tabulações Especiais da Autora.

Quanto maior o desvio relativo entre a proporção de pobres nas duas subáreas, mais marcante a periferação da pobreza, não necessariamente a ser entendida como processo, mas como padrão de repartição da pobreza entre as duas subáreas da metrópole. Uma forma alternativa para visualizar este fenômeno é considerar como o número total de pobres de cada metrópole se distribui entre núcleo e periferia, em confronto com a repartição da população total (Tabela IV).

Tabela IV Repartição da População Total e da População Pobre entre Núcleo e Periferia, Segundo Regiões Metropolitanas (Exceto Belém) – 1990

REGIÕES METROPOLITANAS	% POPULAÇÃO TOTAL NO NÚCLEO	% DO TOTAL DE POBRES NO NÚCLEO	DESVIO (%)
Salvador	84,8 (1)	77,3 (1)	9,7
Fortaleza	79,0 (2)	73,6 (2)	7,3
São Paulo	63,7 (3)	60,2 (3)	5,8
Belo Horizonte	63,5 (4)	51,1 (4)	24,3
Curitiba	62,2 (5)	33,8 (7)	84,0
Rio de Janeiro	51,7 (6)	39,2 (6)	31,9
Recife	46,4 (7)	40,1 (5)	15,7
Porto Alegre	43,8 (8)	32,6 (8)	34,3

N.B. – Números entre parênteses representam ordem de ranking.

Fonte: IBGE/PNAD, Tabulações Especiais da Autora.

Além de evidenciar a importância populacional do núcleo, que é predominante na maioria das metrópoles, fica patente a existência de situações bem diferenciadas quanto à repartição da pobreza entre núcleo e periferia.

A esse respeito Curitiba é um *outlier*, resultado que pode ser sintetizado no desvio relativo — 84% entre a repartição de população total e pobres no núcleo e na periferia. Seus pobres — relativamente poucos — como se viu na Tabela III — estão localizados essencialmente na periferia. A repartição dos pobres no núcleo de Curitiba, embora próxima à observada em Porto Alegre, se diferencia de forma marcante da repartição da população total. A tendência à periferização da pobreza é, neste caso, vinculada à pobreza rural de caráter estrutural na região metropolitana, e não aos fluxos migratórios que têm resultado no alto crescimento demográfico centrado na periferia. É de se notar, no entanto, que a metrópole tem sido bem sucedida na absorção de fluxos migratórios importantes durante as duas décadas, já que os indicadores de proporção de pobres se mantêm como os mais baixos dentre as metrópoles brasileiras.

Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte se situam num patamar semelhante de espacialização da pobreza na periferia, vinculado à dinâmica das metrópoles mais modernas. Na verdade, este padrão evidencia um “fechamento” de centro como local de domicílio dos pobres, seja devido ao esgotamento de espaços livres e conseqüente aumento do valor das moradias, seja devido a mecanismos, institucionais ou não, que impedem o avanço da favelização no núcleo.

Recife, Salvador e Fortaleza apresentam pouca diferenciação na espacialização da pobreza entre núcleo e periferia. A incidência elevada da pobreza ocorre indiferentemente nas duas subáreas e acompanha a repartição da população total. É interessante notar que, no Recife, onde a saturação demográfica transpõe no baixo ritmo de crescimento populacional durante a última década, a tendência à periferização de pobreza é mais acentuada do que nas outras duas metrópoles nordestinas.

Finalmente, a baixa periferização da pobreza em São Paulo, revela um estágio mais avançado de desenvolvimento da

metrópole, quando o núcleo transborda para a periferia. Esta passa a ter dinamismo próprio, formada por subcentros que tendem a reproduzir, em escala reduzida e menos complexa, a estrutura sócioeconômica do núcleo.

O grau de periferização da pobreza parece, pois, claramente associado ao “ciclo de vida” das metrópoles, caracterizado por fases distintas de desenvolvimento produtivo e de dinâmica urbana. Na primeira fase — na qual se situam as metrópoles nordestinas — ocorre maior incidência de pobreza enquanto proporção de pobres na população total, mas há menor desigualdade na repartição da subpopulação pobre entre núcleo e periferia: a periferização é incipiente. O desenvolvimento econômico e urbano da metrópole acarreta adensamento da ocupação do núcleo, elevação dos valores imobiliários e conseqüente expulsão dos pobres para a periferia.

Nesta fase há crescente periferização da pobreza, em descompasso com a repartição da população total entre núcleo e periferia. Na terceira fase, a progressiva saturação do núcleo induz à realocação na periferia de atividades nobres e dinâmicas, evitando deseconomias de aglomeração, o que estimula o movimento de realocação intrametropolitana da população. A periferia deixa então de ser o local dos pobres e volta a haver uma equalização da repartição dos pobres entre núcleo e periferia, acompanhando a distribuição da população total entre as duas subáreas. Este estágio, já atingido por São Paulo, evoluiu freqüentemente em metrópoles do primeiro mundo à suburbanização e à decadência do núcleo.

Embora a proporção de pobres na população seja o indicador mais simples e de uso mais freqüente quando se trata de pobreza sob a ótica da renda, ela permite apenas dimensionar as populações pobre e não-pobre, sem permitir que se saiba quão pobres são os pobres. Uma visão complementar da pobreza enquanto insuficiência de renda é dada pela chamada razão de

insuficiência de renda (*income gap ratio*), que mede o diferencial entre a renda dos pobres e a linha de pobreza em relação ao próprio valor da linha de pobreza.

O conjunto de indicadores apresentados na Tabela V mostra claramente que não existem diferenciações marcantes entre regiões metropolitanas ou entre núcleo e periferia, como observado em relação à proporção de pobres. Os indicadores mais adversos referem-se a Salvador em 1981, onde a razão é de 0,51, significando que a renda média dos pobres não chega a 50% do valor da linha de pobreza.

As razões mais baixas ocorrem em São Paulo, não evidenciando, pelo menos em 1990, desvios significativos em relação ao Rio de Janeiro e às metrópoles do Sul. A pouca dispersão dos valores se mantém quando se consideram núcleo e periferia separadamente. De novo Salvador merece destaque por apresentar a maior disparidade entre núcleo e periferia. São os pobres da periferia de Salvador os mais pobres dentre os pobres metropolitanos, com renda média familiar *per capita* equivalente a apenas 43% do valor da linha de pobreza estabelecida para aquela metrópole.

Tabela V Razão da Insuficiência de Renda (*), segundo Região Metropolitana (Núcleo e Periferia) — 1981 e 1990

Regiões	1981	1990		
	Metropolitanas	Total	Total	Núcleo
Belém	0,431	0,424	—	—
Fortaleza	0,483	0,436	0,440	0,423
Recife	0,478	0,457	0,456	0,466
Salvador	0,451	0,515	0,503	0,563
Belo Horizonte	0,408	0,430	0,422	0,431
Rio de Janeiro	0,410	0,407	0,409	0,404
São Paulo	0,376	0,397	0,392	0,409
Curitiba	0,337	0,409	0,394	0,426
Porto Alegre	0,371	0,410	0,395	0,416
TOTAL	0,416	0,419	0,418	0,422

$$(*) G = \sum_{i=1}^q (LP - Y_i) / (q*LP) = 1 - (Y_m / LP), \text{ onde}$$

Y_i é renda dos q pobres, LP a linha de pobreza e Y_m a renda média dos pobres.

Fonte: IBGE/PNAD, Tabulações Especiais da Autora.

A proporção de pobres e a razão de insuficiência de renda consideradas concomitantemente permitem a construção de um indicador que incorpora tanto a extensão como a intensidade da pobreza. Esse indicador sintetiza de forma mais abrangente a pobreza metropolitana (Tabela VI), apesar de manter o padrão verificado em relação à proporção de pobres, que, por apresen-

tar maior amplitude de valores, é a determinante do *ranking* entre metrópoles e subáreas.

Tabela VI Índice de Insuficiência de Renda (*), segundo Região Metropolitana (Núcleo e Periferia) – 1981-1990

Regiões Metropolitanas	1981	1990		
	Total	Total	Núcleo	Periferia
Belém	0,219	0,183	—	—
Fortaleza	0,261	0,180	0,167	0,224
Recife	0,266	0,217	0,191	0,252
Salvador	0,194	0,196	0,181	0,332
Belo Horizonte	0,128	0,127	0,097	0,168
Rio de Janeiro	0,112	0,131	0,102	0,166
São Paulo	0,083	0,086	0,082	0,102
Curitiba	0,059	0,050	0,024	0,090
Porto Alegre	0,066	0,086	0,059	0,100
Total	0,121	0,121	0,108	0,162

(*) $I = H * G$, onde H é a proporção de pobres e G a razão de insuficiência da renda, tratando-se do índices proposto por V.

Foster e E. Thorbecke, "Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometria*, 56 (1984): 173-177 como:

$$I^{\alpha} = (1/n) * \sum^p ((LP - Y_i) / LP)^{\alpha}, \text{ onde}$$

n é a população total, p o número de pobres e $\alpha = 1$.

Fonte: IBGE/PNAD, Tabulações Especiais da Autora.

Assim, o indicador se apresenta em três patamares distintos: valores mais altos nas metrópoles do Nordeste, médios em

Belo Horizonte e Rio de Janeiro, e mais baixos nas metrópoles ao Sul. O indicador referente ao núcleo de São Paulo tem, porém, nível semelhante aos verificados nos núcleos de Rio de Janeiro e Belo Horizonte. O indicador de pobreza é naturalmente mais elevado nas periferias do que nos núcleos, sendo que esta diferenciação é função da etapa em que cada metrópole se encontra em relação ao seu “ciclo de vida”. A permanência do índice em 0,121 entre 1981 e 1990 é uma indicação mais abrangente da estabilidade da pobreza no período, considerando tanto ao número de pobres como a intensidade da pobreza do ponto de vista da insuficiência de renda.

Tratou-se até aqui de medidas de pobreza absoluta. Uma visão complementar da pobreza, fornecendo subsídios interessantes quanto à pobreza relativa, isto é, a desigualdade de renda entre pobres e não-pobres, pode ser obtida quando se considera a soma dos *gaps*, isto é, o valor necessário para elevar a renda de todos os pobres ao nível da linha de pobreza — o que os tornaria não-pobres —, como proporção de renda total dos não-pobres. Para exemplificar concretamente, os resultados da Tabela VII significam que 10,3% da renda dos não-pobres em Recife em 1990 seriam suficientes para alçar a renda de todos os pobres ao nível da linha de pobreza. Em média, essa proporção não chega a 4% da renda dos não-pobres para o conjunto de regiões metropolitanas. No entanto, os indicadores se agravam sensivelmente quando a periferia é considerada *per se*. O pior indicador se refere a Salvador, refletindo simultaneamente a elevada proporção de pobres, a baixa renda dos pobres, e mesmo o nível de renda relativamente mais baixo dos não-pobres. Assim, para eliminar a pobreza, enquanto insuficiência de renda, na periferia de Salvador, seria necessário um montante equivalente a 34% da renda dos não-pobres residentes naquela subárea.

Tabela VII *Gap da Renda como Proporção dos Não-Pobres, Segundo Regiões Metropolitanas (Núcleo e Periferia) — 1990*

Regiões Metropolitanas	1981	1990		
	Total	Total	Núcleo	Periferia
Belém	0,143	0,071	—	—
Fortaleza	0,165	0,065,	0,053	0,210
Recife	0,173	0,104	0,065	0,184
Salvador	0,085	0,066	0,055	0,337
Belo Horizonte	0,045	0,039	0,023	0,095
Rio de Janeiro	0,035	0,045	0,027	0,092
São Paulo	0,028	0,026	0,023	0,042
Curitiba	0,015	0,011	0,004	0,035
Porto Alegre	0,019	0,022	0,011	0,043
Total	0,042	0,037	0,026	0,069

Fonte: IBGE/PNAD, Tabulações Especiais da Autora.

Estes resultados suscitam alguns comentários. O primeiro se refere a um fato estatístico: existe, reconhecidamente, subestimação das rendas investigadas pela PNDA, acreditando-se que esta é tão mais significativa quanto mais elevada a renda do informante. Deste modo, as proporções reais são seguramente mais baixas do que as apresentadas na Tabela VII, acentuando-se este viés nas regiões e subáreas menos pobres.

O segundo comentário tem a ver com o fato de que, de maneira geral, as proporções são baixas, o que torna evidente que a noção de pobreza enquanto insuficiência de renda está

longe de exaurir a problemática da pobreza. Na verdade, os custos de eliminação de carências não diretamente vinculadas à renda dos mais-pobres, como as associadas ao acesso a serviços de saúde, educação e saneamento, são muito mais elevados do que as necessidades de complementação de renda familiar para que os indivíduos atinjam o patamar da linha de pobreza, isto é, possam atender às necessidades básicas no âmbito do consumo privado.

3. A Acessibilidade a Serviços Públicos Básicos

Para um dado nível de renda, o acesso diferenciado a serviços públicos e à infra-estrutura urbana determina situações distintas do ponto de vista das condições de sobrevivência das famílias pobres. Na verdade, aos níveis de renda monetária mais baixos, o efetivo acesso a serviços de educação, saúde e saneamento básico significa que a renda real pode ser substancialmente mais elevada, além de ter implicações indisputáveis sobre a renda futura.

Indicadores de saneamento básico serão utilizados a seguir para ilustrar a questão da pobreza associada a condições de vida adversas e, tendo em vista esse objetivo, apresentam algumas vantagens.

A primeira é que o acesso a abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados está estreitamente vinculado às condições de saúde, além de ser, em função da essencialidade desses serviços em áreas metropolitanas devida à densidade demográfica, indicadores básicos para a caracterização da qualidade de vida de uma dada população.

É, de fato, a essencialidade desse serviço público para todas as faixas de renda — ao contrário do que ocorre em relação aos serviços públicos de saúde e educação, que atendem preferencialmente às populações de renda mais baixa —, que prejudica o atendimento prioritário aos mais pobres. Acirradas disputas pela aplicação dos recursos destinados ao saneamento resultaram em melhor atendimento das áreas menos pobres das metrópoles (Vetter, 1979). Os indicadores para núcleo e periferia das Tabelas VIII e IX mostram como o núcleo foi relativamente privilegiado em função do poder de barganha político que aí se concentra, a periferia apresentando maiores déficits, o que em parte é devido ao seu ritmo de crescimento demográfico mais elevado nas duas últimas décadas.

Quanto aos indicadores apresentados, é importante observar que, ao invés de considerar a população total em condições adversas — isto é, o percentual de pessoas residentes em domicílios inadequados quanto à água e ao esgoto — utilizou-se o parâmetro de renda para distinguir pobres e não-pobres. Deste modo é possível dimensionar as carências que devem ter atendimento prioritário porque associadas à insuficiência de renda, assim como estabelecer políticas de investimento mais adequadas à população-alvo e tarifação diferenciada levando em conta a capacidade de pagamento dos beneficiários.

Como o custo de instalação de rede de abastecimento de água é mais baixo, os indicadores relativos a esses serviços são, em geral, melhores do que os de esgotamento sanitário (Tabela VIII). Em ambos os casos, porém, as situações de carência mais aguda ocorrem no atendimento dos pobres nas periferias das metrópoles nordestinas, onde mais da metade da população não é atendida: em Fortaleza, 77% dos pobres da periferia não tem abastecimento adequado de água e 83% daqueles na periferia do Recife não dispõe de esgotamento sanitário.

É importante notar, no entanto, que indicadores nos níveis dos das metrópoles nordestinas ocorrem esporadicamente nas

metrópoles do Centro-Sul. Os pobres na periferia do Rio de Janeiro são tão mal atendidos em abastecimento de água como os da periferia de Recife (45% não atendidos). Na periferia de Belo Horizonte, as condições de esgotamento sanitário para os pobres (62% não atendidos) são tão ou mais graves do que na periferia de Salvador e Fortaleza.

Tabela VIII Proporção da População sem Abastecimento de Água Adequado^(*) Regiões Metropolitanas (exceto Belém), Núcleo e Periferia — 1990

(%)

Regiões Metropolitanas	NÚCLEO		PERIFERIA	
	Pobres	Não-Pobres	Pobres	Não-Pobres
Fortaleza	46	24	77	57
Recife	32	9	49	15
Salvador	26	5	57	25
Belo Horizonte	14	2	26	10
Rio de Janeiro	10	2	45	24
São Paulo	8	2	18	7
Curitiba	10	2	53	28
Porto Alegre	29	3	26	7
Total	18	4	38	15

(*) Pessoas adequadamente atendidas habitam em domicílios ligados à rede geral, poço ou nascente e com canalização interna.

Fonte: IBGE/PNAD — Tabulações Especiais da Autora.

Tabela IX Proporção da População sem Esgotamento Sanitário Adequado (*) Regiões Metropolitanas (Exceto Belém), Núcleo e Periferia — 1990 (%)

Regiões Metropolitanas	NÚCLEO		PERIFERIA	
	Pobres	Não-Pobres	Pobres	Não-Pobres
Fortaleza	23	7	47	23
Recife	79	41	83	54
Salvador	30	11	63	41
Belo Horizonte	22	8	62	40
Rio de Janeiro	17	4	36	19
São Paulo	23	8	40	15
Curitiba	24	6	68	29
Porto Alegre	32	5	30	6
Total	29	9	47	20

(*) O atendimento é considerado adequado se a pessoa residir em domicílio ligado à rede geral.

Estes resultados alarmantes remetem à questão específica do financiamento dos serviços de saneamento básico. Os déficits mais graves ocorrem justamente nas subáreas onde proporção de pobres é mais elevada e a base econômica mais frágil. Nas metrópoles onde a situação se apresenta mais crítica, aos déficits históricos nos núcleos (40 % dos não-pobres do núcleo da região metropolitana de Recife não dispõem de esgotamento sanitário) se adicionam necessidades de investimento nas periferias em rápida expansão e geralmente com capacidade financeira limitada. Na verdade, não há como eliminar os déficits graves existen-

tes e garantir o custeio do serviço com base em recursos próprios de municipalidades onde a maioria da população é pobre. No entanto, a crescente notoriedade que cerca a problemática metropolitana, em particular no que concerne aos seus pobres, além da conscientização e mobilização das comunidades carentes, viabiliza a obtenção de recursos de diversas origens — sejam sob a forma de transferências a fundo perdido, sejam como financiamento em condições vantajosas — para melhoria da infra-estrutura urbana. A eficácia da ação passa então a depender da correta definição de prioridades e do gerenciamento criterioso da execução de projetos.

4. Considerações Finais

No que concerne à evolução da pobreza absoluta entre 1981 e 1990 quando medida pela proporção de pobres na população total, constatou-se que, embora o número de pobres metropolitanos tenha aumentado em função do crescimento da população, a proporção ficou praticamente estável em torno de 29% para o conjunto das metrópoles. Índices que levam em conta, além do número de pobres na população total, a intensidade na sua pobreza, evidenciam também uma notável estabilidade. Esta estabilidade se explica tanto pela queda da fecundidade, que se manifestou em todas as regiões e classes socioeconômicas, como pela menor atratividade das metrópoles a migrantes, em função da crise econômica. Também determinante para o não-agravamento da pobreza absoluta medida por esses indicadores foi o

fato de que, frente à crise econômica e à redução real dos rendimentos do trabalho, particularmente dos salários mais baixos corroídos pela elevada inflação, as famílias aumentaram a sua participação no mercado de trabalho. Na verdade, a entrada de trabalhadores secundários no mercado neutralizou a queda de rendimento familiar *per capita* nos grupos de baixa renda, evitando o agravamento da pobreza absoluta. Considerando exclusivamente esse aspecto, seria forçoso reconhecer que as condições de vida certamente se deterioraram, pois foi necessário reduzir o lazer e a disponibilidade de tempo dedicado à família para manter o nível de renda anterior (Rocha, 1992 a).

Ainda sob a ótica da renda, mas considerando a pobreza relativa, isto é, a desigualdade de renda entre indivíduos, o agravamento da situação, já reconhecidamente crítica do início da década, é um fato amplamente difundido. Os dados apresentados sobre os *gap* da renda tornam evidente a enorme desigualdade de rendimentos entre pobres e não-pobres, identificando os bolsões onde a pobreza é mais aguda, isto é, nas subáreas onde o *gap* representa uma elevada proporção da renda dos não-pobres. A esse respeito é importante notar que o *gap* de renda dos pobres expresso como percentual da renda dos não-pobres é, essencialmente, uma medida de desigualdade entre as duas subpopulações. Em particular, muito pouco informa sobre as possibilidades e dificuldades de operacionalização de mecanismos redistributivos da renda, visando, principalmente, o combate à pobreza.

Na verdade, é amplamente reconhecido que o meio mais eficaz de reduzir a pobreza enquanto insuficiência de renda é o crescimento econômico. Há evidências de que as oscilações do nível de atividade, mesmo as de curto prazo, têm impacto direto sobre a redução da pobreza absoluta, embora não necessariamente sobre a desigualdade (Rocha, 1992 b). A esse respeito é importante destacar que, embora uma eventual retomada do crescimento econômico venha a ter efeito imediato sobre os

indicadores de pobreza sob ótica da renda por melhorar as condições de emprego e salário para aqueles que se situam em torno da linha de pobreza, ela pouco afeta um largo contingente de pobres que estão estruturalmente à margem do que se passa na economia formal. São aqueles que, além da renda baixa, vivem em condições subumanas devido à densidade de ocupação e a carência de toda a sorte no que concerne ao acesso à infraestrutura urbana, especificamente, a serviços públicos básicos.

Estes pobres miseráveis se concentram nas periferias das metrópoles do Centro-Sul e estão por toda a parte nas metrópoles nordestinas, onde, como se viu, tanto as proporções de pobres como os déficits de saneamento básico são mais elevados. Para atingi-los é necessário um esforço governamental dirigido para a criação de empregos nos locais em que se encontram, que concilie objetivos de utilização da mão-de-obra ociosa, geração de renda e melhoria das condições físicas de vida. Criação de frentes de trabalho e organização de mutirões em vizinhanças pobres para construção de casas populares, instalação de redes de saneamento básico, melhorias da rede viária, coleta e tratamento do lixo urbano têm a vantagem de atender a esses objetivos.

A médio e longo prazos, a estratégia de combate à pobreza está necessariamente ligada a melhorias educacionais. Embora ainda haja um contingente significativo de crianças em idade escolar que não freqüentam a escola nos bolsões de pobreza mais crítica, progressos importantes foram realizados na década de 80 em relação ao indicador quantitativo. O desafio atual é, essencialmente, o de redirecionar recursos destinados ao setor visando à melhoria da qualidade do ensino básico.

A eficácia de ações desse tipo nos bolsões de pobreza das regiões metropolitanas passa necessariamente por uma reformulação do arcabouço institucional. Como as regiões metropolitanas não se constituem, do ponto de vista formal, em unidades

supramunicipais de personalidade administrativa própria, recursos disponíveis para atendimento das populações pobres, e melhoria da infra-estrutura urbana de maneira geral, são frequentemente desperdiçados, seja por falta de um planejamento integrado em nível de região metropolitana, seja por insuficiências administrativo-políticas a nível local.

Neste sentido, a criação de um vínculo entre agências planejadoras/financiadoras de um lado, e operadoras de outro, parece ser o requisito básico par enfrentar pobreza e condições de vida adversas de uma população de cerca de quase 13 milhões de pessoas nas metrópoles brasileiras.

Bibliografia

- BARROS, Ricardo P., *et alli*. Segmentação no Mercado de Trabalho: Carteira de Trabalho na Construção Civil. Rio de Janeiro: IPEA, abril, 1991.
- BERCOVITCH, Alicia, MORELL, M.G.G. "Notas sobre as Informações da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1991" in IBGE, Análises Preliminares do Censo Demográfico de 1991. Rio de Janeiro, out., 1992.
- BEZERRA, Vera M.C. *et alli*. Periferização Urbana no Brasil: um Projeto de Estudo nas Áreas Metropolitanas. in: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 45(1) 51-92, jan/mar, 1983.
- GALVÃO, Marília *et alli*. "Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas". In: *Revista Brasileira de Geografia*, Separata. 31 (40), 125 p.
- RIBEIRO, L.C. Queiroz, LAGO, L.C.. A Dinâmica Metropolitana do Rio de Janeiro: Algumas Hipóteses, mimeo, 1993.

- ROCHA, Sonia (a). Poor and Non-Poor in the Brazilian Labor Market. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), oct., 1992.
- ROCHA, Sonia (b). Poverty in Brazil: Basic Parameters and Empirical Results. Rio de Janeiro: International Seminar on Labor Market Roots of Poverty and Inequality in Brazil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, August, 1992.
- ROCHA, Sonia, TOLOSA, Hamilton. "Núcleo-Periferia Metropolitana: Diferenciais de Renda e Pobreza". São Paulo: INAE (Fórum Nacional), maio, 1993.
- TOLOSA, Hamilton. "Causes of Urban Poverty in Brazil". In *World Development*, 6(9/10): 1087-1101.
- VETTER, David *et alli*. "Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro." *Revista Brasileira de Geografia* 41(1/2): 32-71, jan/jun, 1979.

**VIOLÊNCIA E SOCIABILIDADE:
TENDÊNCIAS DA ATUAL CONJUNTURA
URBANA NO BRASIL**

**L. A. Machado da Silva
Intituto Universitário de Pesquisa
do Estado do Rio de Janeiro e Instituto
de Filosofia e Ciências Sociais/UFRJ**

“A violência se liberou de qualquer fundamento ideológico”
Hans Enzensberger (*apud Jornal do Brasil*, 9/10/93)

1. Apresentação

da interpretação sociológica. Consideradas globalmente, elas apresentam uma notável homogeneidade — não obstante, como seria de esperar, a ampla diversidade de nuances, ênfases temáticas, graus de sofisticação analítica e base empírica etc. De uma maneira geral, esse variado conjunto de explicações constrói uma complexa, mas unívoca, representação da violência urbana no Brasil, que se irradia a partir de um núcleo consensual básico: a ameaça à propriedade privada e à integridade física, representada pelo crescimento conjugado do crime comum e do tráfico de drogas visto como a atividade concreta que, direta ou indiretamente, é a responsável pela crescente organização da criminalidade urbana.

Há bastante tempo a unidade construída por esse tripé — violência, criminalidade, narcotráfico — é intensamente vivida como um problema cotidiano, responsável por grande parte da orientação das condutas rotineiras das populações urbanas no Brasil. Mas ele aparecia, na percepção social, como um problema funcional de controle social e administração da justiça que, embora dissesse respeito aos procedimentos rotineiros dos vários órgãos governamentais envolvidos, não chegava a se constituir num problema político. Tal enfoque é claramente visível, por exemplo, na ampla cobertura que a criminalidade comum violenta vinha recebendo da mídia, a qual, entretanto, quase nunca a relacionava com os problemas tratados como parte da conjuntura política. Por outro lado, quando esta dimensão era considerada — quase sempre a partir de trabalhos que ocupavam a fronteira entre a atividade acadêmica e a militância — a reflexão baseava-se no suposto do caráter de classe dos aparelhos de Estado. Por conseguinte, mesmo esta perspectiva, que nadava na contracorrente da ótica dominante¹, mantinha a atenção voltada para

¹ Que este não era o ponto de vista dominante fica claro, por exemplo, pelo insucesso das tentativas de introduzir a questão da cidadania no tratamento dos problemas de rotina do sistema prisional e na maneira de conduzir a

disfunções do aparelho repressivo, reinterpretadas como conseqüências ilegítimas (mas previsíveis e, em última instância, insuperáveis) da “natural” violência estatal.

Nos últimos anos, o problema da criminalidade violenta parece vir aos poucos se politizando, provavelmente sob a influência dos aspectos policiais de controle social da crise que desembocou no processo de *impeachment*. De qualquer forma, é certo que a dimensão política dessa questão assoma à percepção social com inquestionável intensidade nos últimos meses, como conseqüência de uma série de dramáticos incidentes, todos com muitas vítimas fatais, que tomaram de uma visibilidade gritante o envolvimento direto ou indireto de policiais, organizados em grupos paramilitares de extermínio, com o tráfico de drogas (o “massacre da Candelária”, a “chacina de Vigário Geral” etc.); e a crueldade dos métodos oficiais de atuação da polícia, levando ao questionamento da violência presente na cultura organizacional dos órgãos de repressão (o “massacre de Carandiru”, por exemplo). Estes episódios trazem à tona, com força inusitada, um padrão de relação entre a polícia e o crime que é percebido como típico da atualidade e contraposto ao passado recente. Mas a matriz básica da construção social do problema e de sua explicação dominante permanece, até onde posso perceber, inalterada — e toma-se talvez ainda mais clara ao incorporar de maneira explícita as considerações sobre a conjuntura política.

atividade repressiva contra a criminalidade comum, durante um dos governos Brizola, para citar o exemplo do Rio de Janeiro. Este curto período por ser visto, também, como um indicador da recusa — neste caso, ativa e não meramente implícita — de politização deste problema. (De passagem, cumpre mencionar que o Rio de Janeiro pode ser considerado um caso tipicamente exemplar dos fenômenos tratados no presente trabalho, que está marcado pelo conhecimento desta cidade; entretanto, creio que a reflexão aqui desenvolvida pode ser generalizada para o conjunto das grandes cidades brasileiras.)

O presente trabalho estabelece um diálogo com essa matriz explicativa. Meu objetivo, muito mais do que oferecer conclusões acabadas, é argumentar a favor da plausibilidade e relevância de um ponto de vista sobre a organização social da violência contemporânea nas grandes cidades brasileiras. Penso que ele é capaz de revelar (e portanto pôr em discussão) uma tendência que a perspectiva dominante não tem condições de perceber: a transformação da violência, de meio empregado na obtenção de interesses, em uma nova forma de sociabilidade. Dada a relevância do problema, considero urgente que seu obscurecimento dê lugar a um debate aberto e direto, pois trata-se justamente daquilo que confere especificidade histórica à violência contemporânea nas grandes cidades, tornando-a um objeto sociológico singular, distinto de outras formas de manifestação da violência, e um problema social muito mais complexo e profundo do que sua apreensão atual faz crer.

É necessário enfatizar que este texto está concebido como uma reflexão preliminar e incompleta a respeito de um aspecto particular da organização da violência na atual conjuntura urbana brasileira. Incompleta, porque não tenho condições pessoais de resolver todos os problemas teóricos que aponto adiante. E preliminar, pois se o conhecimento empírico da criminalidade violenta produzido desde a perspectiva dominante é reconhecidamente superficial e fragmentar, ele é ainda mais incipiente do ponto de vista aqui proposto — situação que, sem dúvida, só pode ser alterada pela sua explicitação, debate e eventual incorporação à pesquisa sociológica.

Antes de dar por encerrada esta introdução, é conveniente deixar mais claro o sentido que atribuo ao que venho denominando “perspectiva dominante”, já que seu tratamento detalhado é impossível no espaço deste artigo. Vejo-a como uma construção coletiva de um problema, que se erige paralelamente a um esquema explicativo básico. Esse par (o problema e sua explica-

ção), que é indissociável, está amplamente difundido, com pequenas adaptações, na orientação da conduta cotidiana da população urbana, no discurso dos meios de comunicação, na análise política e nos trabalhos acadêmicos. Uma das maneiras de entender esta interpretação é que ela corresponde a uma tentativa coletiva de dar forma racional a um difuso sentimento prévio de extremo desconforto com a atual organização social da vida cotidiana nas cidades brasileiras. Pode-se, portanto, discuti-la enquanto racionalização intelectual, aceitando ao mesmo tempo o fundamento objetivo das percepções que a originam. Em outras palavras, criticar a consistência da explicação em questão não implica negar que efetivamente ocorreram mudanças nos aspectos por ela considerados. Ao contrário, significa reforçar a importância desses aspectos na conformação do quadro da vida cotidiana nas grandes cidades.

2. A Explicação Dominante: uma Crítica

A questão da violência nas grandes cidades, um dos eixos centrais de um quadro de referência que opõe a conjuntura atual ao passado recente (numa periodização cujo marco é quase sempre a virada para os anos 70) tem, como referente empírico-concreto a especificá-la, o crescimento quantitativo e qualitativo da criminalidade comum. Na percepção social, a relação entre quantidade e qualidade já implica um primeiro nível de interpretação: condutas, que sempre existiram como atividades isoladas de

indivíduos ou pequenos bandos contingencialmente reunidos, passam a articular-se em práticas concertadas coletivamente, num processo de organização que é visto como um dos principais responsáveis por seu crescimento quantitativo. Concretamente, portanto o núcleo do problema da violência atual é o crime organizado. Em outras palavras, esses dois termos são indissociáveis posto que se definem reciprocamente, numa construção que se constitui em um dos pilares da representação da atual conjuntura.

O desenvolvimento do crime organizado põe em questão, no plano mais imediato, a relação entre dois agentes: de um lado os próprios criminosos e, de outro, os policiais, enquanto encarregados da atividade institucional de controle e repressão. Entretanto, não parece exagero sugerir que, já neste nível mais concreto, praticamente todo o peso da lógica explicativa que tenta apreender esta relação recai sobre as condições e o modo de funcionamento do aparelho repressivo. Começando com a análise da polícia, mas raramente se restringindo a ela, a explicação enfatiza a crise moral e de autoridade das instituições responsáveis pelo controle social e administração da justiça, causa de uma incapacidade radical de cumprimento de suas atribuições, a qual se manifesta sob as mais variadas formas de impunidade e corrupção. O resultado final é a “criminalização” da própria polícia e o desenvolvimento do crime organizado.

Deve-se notar que este é o nível mais concreto e típico de uma explicação cujo sentido profundo é extraído do reconhecimento de que ela trata da expressão localizada de uma crise institucional global. A característica mais abrangente desta — que pode perfeitamente passar como descrição da “estrutura da conjuntura” atual — é a incapacidade generalizada de atuação do conjunto das agências do Estado: a ineficiência e a desmoralização interna do aparelho policial são parte de uma crise política que afeta toda a estrutura do Estado e sua relação com a sociedade. De fato, embora seja recorrente a menção à penúria

de meios das agências governamentais, numa linha de raciocínio cada vez mais generalizadora que a remete à crise fiscal e à recessão, estas causas de natureza econômico-financeira têm antes o estatuto de variáveis intervenientes na explicação. Dito de outra maneira, a interação entre economia e política é explicitamente admitida, mas a primeira é analisada em termos de seus efeitos sobre a segunda.

Esta descrição, obviamente muito esquemática e superficial, não pretende captar a riqueza e variedade das explicações correntes sobre a atual conjuntura, mas apenas expor seu centro nevrálgico no que diz respeito à concepção dominante sobre a violência nas grandes cidades². Se ela for adequada, é possível perceber, em primeiro lugar, que ela se baseia no reconhecimento de uma mudança em relação ao passado recente, fundamento de sua centralidade como problema social, assim como da politização deste. Trata-se do fato de que um amplo conjunto de condutas, antes isoladas por tratarem-se de ações individuais discretas (Ou seja, “encapsuladas” nos interstícios da ordem institucional-legal), passam a ser organizadas como práticas coletivas. Em segundo lugar, é também possível identificar o nexos causal básico da interpretação da violência na atualidade: de um lado, como variável independente, uma profunda crise de autoridade, provocando a ineficiência das agências estatais e o encolhimento do Estado; de outro, a variável dependente a ser explicada: o crescimento do crime organizado nos espaços que a atividade regulatória e as políticas substantivas do Estado não conseguem preencher³.

² No espaço deste artigo, não é possível demonstrar a validade empírica da descrição acima apresentada, nem a abrangência a ela atribuída. Creio, porém, que ela é facilmente aceitável por sua grande visibilidade, de modo que este torna-se um problema menor do texto.

³ Dentre a miríade de possíveis ilustrações concretas desta lógica explicativa, destaco recente matéria publicada na *Revista Veja* de 08/09/93, a propósito do episódio conhecido como a “chacina de Vigário Geral”, que me

Conseqüentemente, torna-se quase impossível não associar o fundamento e o sentido da explicação dominante a um modelo geral de inspiração durkheimiana, uma vez que o conhecido-padrão ordem-desvio corresponde ao quadro de referência de todo o raciocínio. Não é preciso dizer que, subjacente a ele, está uma concepção unitária da vida social, cuja lógica e dinâmica são dadas pela primeira; logo, a conduta desviante sendo definida por referência à ordem institucional, não pode ter qualquer autonomia. Por isso Durkheim não via o desvio, em si mesmo, como patológico, sugerindo definir estados anormais apenas em termos de suas quantidades relativas. Também é central no pensamento deste autor uma concepção metodológica unificada da relação causa-efeito: definidas as características de um dos elementos deste par, ele “indica” o “estado” necessário do outro. Tudo leva a crer que é exatamente este o modelo implícito na explicação dominante: o novo “estado” da violência — isto é, a “organização do desvio”, ou da desordem — “indica” problemas de funcionamento da ordem, e vice-versa. Assumido o ponto de vista da ordem, é óbvio que o crime organizado torna-se efeito. (É desnecessário dizer que estou chamando a atenção para o modelo explicativo, não para o conteúdo da interpretação. Esta opera com idéias e noções que, em última instância, discutem as relações entre a legitimidade do Estado e o monopólio da violência, temas muito distantes do pensamento durkheimiano.)

parece paradigmática por sua qualidade, extensão — 13 páginas, vários autores — e proximidade das análises acadêmicas. Recheada de referências à “falência do Estado”, “ausência do Estado”, “apodrecimento da polícia” etc., como conclusões sobre a ineficiência dos órgãos públicos (inclusive, mas não apenas, da polícia) e seu descaso para com as regiões de moradia da pobreza urbana, a mencionada relação causal ali aparece de forma sintética e explícita: “A ordem desertou a (sic) favela (...) A debandada dos serviços básicos rendeu Vigário Geral aos traficantes” (pág 29).

Assim, na medida em que é concebido como mero efeito da crise institucional, nesta explicação o desenvolvimento do crime organizado torna-se uma questão secundária: trata-se de uma expressão da crise institucional que, justamente por ser muito incômoda, se transforma em um de seus indicadores privilegiados. Ou seja, o emprego crescente de métodos, violentos nas condutas criminosas, é apreendido como sintoma da incapacidade do Estado de coibi-los, contraface de seu enfraquecimento e da redução da esfera pública (no sentido daquela que está juridicamente ordenada, regulada e ativamente implementada pelo Estado)⁴. Esta forma específica de organização da criminalidade torna-se simplesmente o “modo de ser” da desordem, inevitável enquanto conseqüência de um momento determinado do funcionamento da ordem institucional. Em resumo, apesar do problema enfocado ser a criminalidade violenta, a atenção volta, numa espécie de “efeito boomerang”, a concentrar-se não tanto nos interesses, orientações e práticas dos criminosos ou nas caracterís-

⁴ Incidentalmente, pode-se notar importantes transformações nas imagens da pobreza decorrentes dessa explicação. Os pobres transformam-se em vítimas, deserdados dos benefícios materiais da cidadania e membros periféricos de uma sociedade que o Estado não abarca inteiramente. Nem “classe perigosa” (papel que é assumido pelo crime organizado), nem “sujeito” de sua própria história: simplesmente vítimas passivas. Estas questões não podem ser tratadas no presente texto, mas vale salientar que elas apontam para a “espacialidade” da explicação mencionada: a ineficiência do Estado é percebida como “seletiva” social e territorialmente — com estas duas dimensões fundidas numa única —, afetando de maneira mais intensa as áreas pobres das cidades, locais privilegiados do crime organizado. É claro que não se alteram as tradicionais avaliações sobre a forma urbana, agora sustentadas em novas bases: as favelas, que tipificam as áreas degradadas, continuam tão perigosas quanto antes. Mas turvam-se as fronteiras de classe dessa percepção, pois agora elas são perigosas também para os pobres — insinuando implicitamente uma característica essencial do problema, tal como ele está construído na atualidade: mais do que expressão dos conflitos de classe, trata-se de uma questão sistêmica geral cujo sentido não se esgota neles.

ticas da criminalidade, mas antes na dissolução da ordem que é a marca da conjuntura atual, da qual elas seriam a um tempo resultado necessário e evidência maior.

No plano da análise substantiva — isto é, dos conteúdos concretos da explicação dominante —, produz-se uma certa circularidade no raciocínio. De um lado, a fusão entre crime organizado e violência, que é vista como uma característica do momento atual, só parece fazer sentido por ancorar-se na conclusão de uma análise que aponta para uma profunda crise institucional. Isto porque nem lógica nem historicamente se sustenta a hipótese de que a “organização da desordem” produz-se como uma tendência natural ou necessária de aglutinação do crime violento, como faz crer esta interpretação. De outro lado, praticamente todos os elementos em que se baseiam as considerações sobre a crise institucional do momento presente correspondem antes a características permanentes, seculares ou “estruturais” que provavelmente nem se restringem ao Estado brasileiro, só podendo servir para especificar a atual conjuntura se acompanhados das referências à criminalidade violenta como seu “efeito”. Para mencionar apenas o Brasil, é difícil não reconhecer que o Estado sempre foi ineficiente e incapaz de estender os benefícios materiais da cidadania a toda a população, mesmo se for considerada apenas a das grandes cidades.

Em resumo, estes comentários sugerem que, nos seus aspectos mais essenciais, a explicação revela as seguintes características:

1. Uma concepção por assim dizer “monista” dos processos sociais.

2. Isto produz um quadro de referência que privilegia quase exclusivamente a análise do funcionamento da ordem institucional, a partir da qual se estabelece toda a lógica de desenvolvimento da vida social.

3. As noções e idéias através das quais a análise se realiza concentram-se na esfera política, provavelmente com base no pressuposto de que a organização do uso privado de métodos violentos corresponde a uma situação extrema de dissolução da ordem social.

4. A relação entre crise institucional e crime organizado é estabelecida segundo um modelo unidirecional de causalidade, tornando inviável tratar separadamente o que está predefinido (vide item 2., acima) como variável independente e variável dependente.

5. A conseqüência é que a consistência da explicação passa a depender de pressupostos que são justamente os aspectos da realidade que ela procura entender, "naturalizando-os".

Entretanto, seria absurdo negar que a conjuntura atual das cidades brasileiras se distingue por uma profunda crise institucional e por uma organização da violência privada (não-estatal) que tem nos criminosos comuns seus agentes principais. Nesta seção, apenas sugiro que a explicação dominante, por elaboradas que sejam algumas de suas muitas versões concretas, reconhece ambos estes aspectos do momento presente, mas não é capaz de produzir uma compreensão intelectualmente adequada dos mesmos.

Lembrando a ressalva feita na introdução, com a qual procuro evitar uma aparência pretensiosa que não corresponde à intenção com que este trabalho foi elaborado, a seguir procuro tornar mais explícito um ponto de vista alternativo. Basicamente, insisto na necessidade de uma perspectiva que, separando analiticamente a crise institucional da organização da criminalidade, torne perceptível a singularidade da atual configuração desta última e sua importância fundamental no quadro da vida urbana contemporânea. Antes, porém, acredito ser útil um comentário muito breve e superficial a respeito do sentido de que pode se

revestir a idéia de crise institucional quando aquela separação é efetuada (ou, alternativamente, do que fica obscurecido quando a criminalidade violenta entra como pressuposto da especificidade da crise institucional). Esta digressão possivelmente torna mais claro o quadro de referência adotado neste trabalho, evitando que ele seja confundido com uma postura particularista ou dualista.

Na interpretação dominante, a violência é entendida como resultado de diversos problemas de controle e regulação que, conjugados, levam à sua “desconcentração”; como problema social, ela é o recíproco inverso de seu uso, legal e culturalmente sancionado, pelas agências estatais (cuja atuação, por sua vez, precisa do aval legitimador dos diferentes segmentos da sociedade). Acionando o crime organizado como um pressuposto no entendimento da especificidade da crise institucional, a explicação patina, pois define a crise por seu efeito. Ao invés de esclarecer, ela termina obscurecendo boa parte do que quer compreender.

Parece haver uma forma de contornar esta dificuldade, sem negar a desconcentração da violência nem os termos de sua apreensão social — o que, num sentido muito literal, significaria jogar fora a criança junto com a água do banho. O ponto de partida é reconhecer que, em princípio, a desconcentração pode realizar-se através de processos de deslegitimação — a retirada, raramente completa, do “aval” a que me referi acima; de processos de legitimação do exercício privado da violência; ou de ambos, cada um deles com um desenvolvimento que não é obrigatoriamente induzido pelo, ou compatível com (em quaisquer dos vários sentidos deste termo: “adequação” sincrônica, “substituição” pregressiva ou “superação”) o outro.

Estabelecida esta diferenciação, pode-se produzir um outro entendimento da especificidade da atual crise institucional que, de certa maneira, “explica a explicação” dominante. Reiterando que

não é objetivo do presente trabalho desenvolver esta análise, acredito ser plausível sugerir brevemente que, de fato, há uma crise institucional que singulariza a atual conjuntura (aceitando inclusive que ela começa a se esboçar na virada para os anos 70), relacionada ao que chamei acima de processos de deslegitimação. Até os anos 60, os problemas de legitimidade do Estado parecem ter sido contornados pela conhecida lógica de incorporação seletiva dos contingentes que não tinham acesso à cidadania, e de adiamento negociado das demandas sociais por parte dos que tinham; esta lógica sustentava-se nas altas taxas de crescimento e nas funções integradoras das ideologias de mobilidade social que a expansão econômica estimulava. Ainda que precariamente, isto permitiu a universalização de um padrão de sociabilidade fundado em regras de reciprocidade que o Estado estava em condições de controlar, absorvendo e regulando os conflitos sociais. A partir dos anos 70, há uma profunda alteração deste quadro. Por um lado, a paralisação do crescimento e a recessão econômica levam à decadência das ideologias de mobilidade, que deixam de ser subjetivamente incorporadas pelas populações urbanas. Por outro, o Estado não tem capacidade de desenvolver políticas que atendam a demandas sociais crescentes e cada vez mais fragmentadas, e muito menos de sustentar a integração (pelo menos ideológica, já que as oportunidades reais de incorporação sempre foram restritas) dos setores excluídos.

Vistas em conjunto, estas transformações revelam, em primeiro lugar, a imensa ambigüidade das características estruturais ou permanentes do Estado brasileiro: os mesmos aspectos que em um momento representavam seu fortalecimento como legítimo centro de um processo de modernização político-institucional, no momento seguinte aparecem na percepção social como manifestações da ilegitimidade do Estado e dissolução da ordem que ele deveria sustentar. Elas demonstram também, em segundo lugar, que parece sensato prestar mais atenção às inter-relações

entre a esfera política e a econômica do que a conferida pela explicação dominante. E, finalmente, a consideração das mudanças acima afloradas no mínimo insinua que esta interpretação da conjuntura atual — na medida em que sua tônica reitera a ilegitimidade do Estado brasileiro — se constitui, ela mesma, como um elemento a mais do que chamei acima de processos de deslegitimação. Por outro lado, ainda que ela seja uma produção de um ou mais segmentos específicos da sociedade brasileira, como provavelmente é o caso, a facilidade com que ela se dissemina sem um clima significativo de debate parece indicar que se trata de mais do que uma simples opinião baseada em interesses particulares. Fechando este comentário com uma especulação que reconheço ser difícil de fundamentar sistematicamente (o que, de qualquer forma, foge aos objetivos deste texto): talvez sua força de propagação prenda-se ao fato de que ela capta também, como uma imagem invertida, de negação ativa, um ponto de vista de conteúdo semelhante mas expresso de uma forma passiva, de retraimento, dos segmentos recém ou tradicionalmente alijados dos benefícios da cidadania⁵.

⁵ É flagrante o recurso a idéias e conceitos extraídos do pensamento de Weber na formulação desses comentários. Devo salientar, por isso mesmo, que reconheço ter sido muito pouco fiel ao “espírito” do que entendo ser a teoria deste autor. Creio que no centro desse “desvio” está a hipótese aqui proposta do desenvolvimento independente e divergente de dois ordenamentos políticos e duas formas de sociabilidade no mesmo espaço. Como é óbvio, isto é inteiramente inadequado do ponto de vista da teoria política weberiana — a qual, acredito, pode ser classificada no rol das que adotam o pressuposto da compatibilidade “por substituição” mencionado acima. Não cabe no presente trabalho uma discussão mais elaborada destas questões.

3. Uma Nova Forma de Sociabilidade

A organização social da violência nas cidades brasileiras parece ser a expressão local da profunda crise interna de um padrão longamente maturado de relações entre sociedade e Estado. No final da seção anterior foram feitas breves referências a processos de deslegitimação que, enfraquecendo o Estado, em última instância implicam pelo menos a possibilidade de “desconcentração” da violência. De acordo com a imensa maioria dos estudos teóricos e históricos a respeito dos Estados nacionais, situações dessa natureza provocam variadas formas de organização da violência ilegítima e levam a conflitos que, no limite, vão desde seu uso institucionalizado pelo próprio Estado até a guerra civil, revoltas de grupos ou categorias sociais específicas, bolsões territoriais de resistência etc.

Mesmo considerando as conhecidas referências ao “poder paralelo” ou ao “Estado dentro do Estado” que seria o narcotráfico (imagens que têm antes o sentido de uma metáfora para significar a gravidade do problema do que de conceptualização do tráfico de drogas), pode-se dizer que este não é o caso das cidades brasileiras. E, no entanto, parece indubitável, primeiro, que se viva na atualidade um momento de desconcentração da violência; segundo, que a violência ilegítima não está simplesmente pulverizada como meio de conduta de indivíduos isolados que, em suas ações, continuam referidos à ordem estatal; terceiro, que não são movimentos políticos (nem mesmo “pré-políticos”) que organizam o uso privado da violência como meio de ação.

Estas características não somente singularizam a atual conjuntura urbana, mas a tomam um caso atípico. Embora as dificuldades teóricas sejam grandes e as evidências disponíveis

muito precárias, desejo sugerir, ao menos como possibilidade, que a organização privada da violência nas cidades brasileiras atuais não é nem desviante, como pensa a explicação dominante, nem se constitui como um conflito de legitimidade — seja direto, seja através de alguma mediação — entre grupos ou categorias politicamente orientadas; ela se constitui como um processo de legitimação de novas regras de convivência associadas a conteúdos de relações sociais também originais, instituindo um novo padrão de sociabilidade.

Vejam, de forma muito breve, o que quero dizer com as expressões “crise interna de legitimidade” e “novo padrão de sociabilidade”. Acredito ser possível afirmar que, em praticamente toda a linha de estudos que mencionei no início desta seção, por maiores que sejam as transformações decorrentes dos conflitos de legitimidade, não há solução de continuidade no fluxo da convivência social, pois são justamente direitos e deveres recíprocos que estão em jogo; novos valores e/ou novos interesses materiais podem surgir e legitimar um novo ordenamento político, mas a longo prazo implicam o desaparecimento do anterior. A partir desse entendimento, qualquer crise de legitimidade é sempre “interna”, mesmo nos casos mais extremos. A explicação discutida na seção anterior pode ser vista como um exemplo de aplicação dessa linha de análise ao caso brasileiro que restringe a crise característica da conjuntura atual, na medida em que novas formas de organização de interesses (o crime organizado) são vistas como ameaça à legitimidade do ordenamento institucional-legal que, entretanto, não põem em questão seus fundamentos mais profundos e muito menos dão origem à constituição de outros. Desejo, porém, propor para discussão uma hipótese que leva a interpretação da conjuntura para um caminho significativamente distinto deste.

De fato, é no contexto de um processo de deslegitimação, o qual reduz a já secularmente fraca capacidade operacional do

Estado, que se organiza o exercício privado da violência. Mas no Brasil urbano grande parte da violência ilegítima é patrocinada pelos criminosos comuns, que a adotam como regra básica e rotineira de atuação. Isto significa dizer que é preciso entender o processo de organização da criminalidade como parte da organização social da violência possibilitada pela perda de seu monopólio pelo Estado. Ao mesmo tempo, porém, é necessário ter em mente que reconhecer esta condição de possibilidade é diferente de incorporar a criminalidade aos conflitos de legitimidade na esfera política, pois nada obriga a que ela se organize “contra” a ordem estatal. Ou seja, pelo menos em princípio é preciso admitir que, mesmo sendo produzido num contexto (limitado, como salientei acima) de crise “interna”, o processo de organização dos criminosos comuns pode criar uma lógica própria e originar efeitos divergentes em relação aos conflitos que foram sua condição de possibilidade. Por tudo isso insisti, na seção anterior, sobre a necessidade de distinguir (de maneira completa: no tempo e no espaço) analiticamente entre processos de deslegitimação e processos de legitimação.

Observada deste ponto de vista, apesar das informações serem muito esparsas e de qualidade duvidosa, creio ser possível sugerir como hipótese que a criminalidade comum nas áreas urbanas parece ter passado a organizar-se de uma forma muito diferente da que a caracterizava até o final dos anos 60⁶.

Até este momento, o exemplo mais típico de organização das condutas ilegais era o jogo do bicho, em relação ao qual a questão da violência mal se colocava, pois tudo indica que

⁶ A gênese dessa ruptura parece-me um dos pontos mais nebulosos — o que é lamentável, pois trata-se também de um dos mais importantes — dentre as questões aqui tratadas. Na medida em que o crime vem sendo valorizado no Brasil como tema acadêmico, começam a aparecer tentativas de estudá-lo; creio, porém, que elas estão, de uma maneira geral, muito marcadas pelo ponto de vista que venho criticando.

durante seu processo de consolidação ele recorria de forma muito seletiva aos meios violentos, geralmente em relação a disputas internas entre as várias organizações que o compunham. É até mesmo discutível a medida em que “ilegalidade” e ilegitimidade” se superpõem neste caso, uma vez que ele cristaliza como empresas com interesses políticos uma atividade “criminalizada” em 1946, mas já enraizada nos comportamentos cotidianos da população urbana. Além do mais, há claros indícios de que o fortalecimento dessas empresas como agentes econômicos e políticos sempre dependeu de um processo de negociação pacífica com os diferentes agentes do ordenamento legal. Finalmente, cumpre notar que o jogo do bicho desenvolveu uma cultura organizacional paternalista e assistencialista, com hierarquias baseadas em laços de lealdade de tipo familístico, e que orientações dessa mesma natureza cimentaram a formação de clientelas externas em cujo tamanho e coesão baseava-se a capacidade de negociação no jogo político.

A partir dos anos 70, criminosos comuns passam a organizar-se em empreendimentos coletivos que se consolidam com um formato e conteúdo marcadamente diferentes⁷. Seu traço mais básico e rotineiro é o recurso universal à violência. Não me refiro aqui aos aspectos mais óbvios da militarização do crime organizado, pois esta analogia só se mantém quanto ao emprego generalizado de armas e ao domínio do oponente pela força; falo antes dos próprios modos de interação entre os membros. As organizações criminosas atuais, embora sejam empreendimentos econô-

⁷ É claro que isto não significou o fim do jogo do bicho como atividade. Em que medida ela foi “contaminada” ou está sendo absorvida pela criminalidade violenta organizada é algo impossível de determinar (ver nota 6), mesmo na forma exploratória de todos estes comentários. Só é possível dizer que há informações sobre vários conflitos (alguns armados, outros negociados), provavelmente em torno do controle de espaços (clientelas e territórios), envolvendo organizações de jogo do bicho e de crime violento.

micos altamente lucrativos — no momento prioritariamente organizados em torno do tráfico de drogas, que entretanto não é uma atividade exclusiva, nem parece ter estado presente nos momentos iniciais — não são empresas, no sentido de comporem-se de uma hierarquia orientada para fins coletivos. Elas também estão baseadas internamente nos mesmos princípios de subjugação pela força, constituindo-se numa espécie de amálgama de interesses estritamente individuais, com um sistema hierárquico e códigos de conduta que podem ser sintetizados pela metáfora da “paz armada”: todos obedecem porque (e enquanto) sabem serem mais fracos, a desobediência implicando necessariamente retaliação física.

A experiência demonstra que, apesar de toda a instabilidade, esse modo de organização pode ser permanente e racionalizado, tanto em termos de cálculo econômico quanto político. Pouco se sabe sobre a natureza desse processo, mas talvez não seja absurdo pensá-lo como assumindo a forma de algo como uma “estratégia militar personalizada”. Vale notar que, sendo esta especulação aceitável, torna-se difícil separar os aspectos econômicos dos políticos: os cálculos de mercado dependem sempre de sua oligopolização por meios políticos; os cálculos políticos dependem, por sua vez, da posição relativa num mercado assim ‘distorcido’. Dessa maneira, os empreendimentos do crime violento não podem prescindir de uma posição de autoridade em um sistema de dominação que institucionalize aquela estratégia. Isto tem sido conseguido seja pelo uso direto da força armada (“demonstrando-a” como ordem empírica, pelo exemplo de fató), seja desenvolvendo mecanismos internos de legitimação, tanto discursivos quanto práticos, os quais tem se mostrado eficazes o suficiente para consolidar a dominação e atrair novos grupos de subordinados. Configura-se, neste sentido, uma ordem política que, surpreendentemente, não gera deveres e obrigações, mas mesmo assim tem sua estrutura e sua lógica subjetiva-

mente incorporadas⁸. Embora inusitado, logo difícil de descrever e conceptualizar, e não obstante a quase absoluta privatização dos interesses que ele produz — a um ponto que parece aproximá-lo antes das relações objetais que propriamente das interações sociais — trata-se de um padrão institucionalmente garantido e subjetivamente compartilhado de orientação das condutas. Estou pessoalmente convencido de que suas implicações éticas e políticas são mais assustadoras do que comumente se pensa. Justamente por isso, se esta hipótese tiver um mínimo de plausibilidade, convém tratá-la diretamente e sem subterfúgios.

4. Comentários Finais

Da maneira mais concisa e direta ao meu alcance, procurei destacar uma tendência presente na conjuntura atual, tomando como ponto de partida e quadro geral de referência a forma pela qual ela está construída na percepção social. Minha intenção era dupla: de um lado, evitar uma abordagem apenas abstrata (“teórica”, no mau sentido do termo) das questões tratadas; de outro, não desqualificar como simplesmente inadequada a representação corrente da realidade, considerando-a como mero objeto.

⁸ Tenho consciência de estar implicitamente formulando um imenso problema teórico que não estou em condições de resolver: meus comentários apontam para a dissolução da premissa, constitutiva de praticamente toda a ciência social, de que qualquer forma de convivência organizada supõe algum tipo de reciprocidade.

Não me cabe julgar em que medida esta intenção foi alcançada, mas a atitude é clara: criticando, nos seus próprios termos, uma posição qualquer, o campo de debate se reafirma, a discussão se “internaliza” e — aí está o sentido desta postura — o problema que estiver em questão é atacado diretamente.

Isto não é a mesma coisa que insinuar que, quanto ao problema considerado, só existem duas posições: a que denominei de “explicação dominante”, pelos motivos apontados acima, e a minha. Identifico diversas outras, provenientes principalmente da área acadêmica, com as quais não quis dialogar. Portanto, não vem ao caso tentar expô-las, mas estou na obrigação de justificar por que as excluí do trabalho. De maneira resumida e dita de uma forma um tanto brutal, a razão é simples: mesmo quando esclarecem diversos aspectos das questões aqui analisadas, a imensa maioria delas — em especial os estudos do ângulo da ética das relações sociais, que eu considero portadores de um marcado etnocentrismo — não leva em conta o fato, para mim central, de que, através da criminalidade organizada, a violência privada já se consolidou institucional e culturalmente como uma forma autônoma de sociabilidade dotada de uma dinâmica independente.

Justamente para enfatizar este ponto, procurei tão-somente apresentá-lo, evitando tratar de seus muitos desdobramentos e implicações. Para concluir, creio oportuna uma palavra sobre duas delas.

Para as forças sociais envolvidas com o processo de democratização, acredito que a institucionalização da violência privada é um problema político adicional e paralelo ao da crise “interna” de legitimidade do Estado brasileiro, pois não a desfaz, altera ou supera. Com relação ao enfrentamento desta última, dispõe-se do recurso a um vasto estoque de conhecimento acumulado. Com relação à forma atual de organização da violência privada, a tarefa é muito mais complicada, pois trata-se antes de mais

nada de (re)conhecê-la, admitindo em primeiro lugar que ela não é o resultado de uma ação política intencional. Ou, em outras palavras, que não se trata de um “parceiro” numa luta cujos termos estão incorporados por ambos os contendores.

A segunda implicação, que tem claras afinidades com a anterior, é a seguinte se o argumento desenvolvido neste trabalho é plausível, ele indica uma configuração singular e extrema do longo processo de individualização que tem sido reconhecido como uma das marcas do desenvolvimento da cultura ocidental. Vista do ângulo de seus melhores ideais, nela cristalizam-se e adquirem densidade material todas as conseqüências negativas da secularização dos valores, que se desenvolve permanentemente e sustenta aquele processo. Individualização, privatização dos interesses, egoísmo, assim como tudo o mais que, até aqui, não constituía outra coisa que o lado obscuro mas nunca concentrado de nós mesmos, funde-se e é expelido como forma material. Doravante, não se ter mais o Bem e o Mal como antes, faces de uma mesma moeda. “A luta continua” até porque o novo Mal não acaba com o antigo Bem, mas é preciso um esforço hercúleo para conservar o exercício da alteridade que não é característico apenas do trabalho sociológico, mas de qualquer avaliação racional das circunstâncias.

Se for o caso, seja-me perdoado este desvario final — do qual, entretanto, não me arrependo.

GÊNERO, CIDADANIA E POLÍTICAS URBANAS

**Lena Lavinias
Centro Interdisciplinar
de Estudos Contemporâneos/UFRJ**

Quando se pensa na força do processo de urbanização brasileiro, buscam-se sempre relações de causalidade para explicá-lo¹: as

¹ A demografia, que trabalha com a questão da reprodução humana, não tem incorporado na sua reflexão, enquanto fator explicativo das mudanças nas práticas de comportamento reprodutivo, tais como a queda da taxa de fecundidade e a diminuição do tamanho médio da família, a dimensão da nova identidade social de gênero (Lavinias, 1992) que coloca em questão a natureza e o funcionamento das relações sociais de sexo. Nesse sentido, não é só a pobreza que explica tais tendências, embora venha a reforçá-las, nem tampouco é o Estado que, embora sem definir explicitamente uma política de controle da natalidade, apóia informalmente políticas de esterilização que, *soi disant*, possam combater a pobreza. A esterilização é também um desejo das mulheres que não conseguem transformar no interior da família e das relações homem-mulher o lugar que continua sendo o seu subordinado — na maternidade e no trabalho doméstico. É a solução perversa, porém definitiva, para uma questão — a da procriação que se tornou problema ao longo de toda a sua vida reprodutiva, cujo tempo-espaço coincide quase permanentemente com sua vida produtiva.

mudanças nas relações de trabalho levam os indivíduos do campo para a cidade, das pequenas cidades para as metrópoles. Na verdade, nunca, ou quase nunca se menciona que quem mais migra são as mulheres, o que se explica não apenas pelas dificuldades de reais oportunidades de emprego e renda nas suas áreas de origem, mas porque a natureza das relações homem-mulher no campo, nas cidades pequenas, nas áreas não-metropolitanas geram contradições que levam também à saída das mulheres desses espaços, em busca de uma maior individualidade e reconhecimento social, não só no espaço público, mas também privado: é a fuga da opressão.

Inexistem no Brasil pesquisas que tenham buscado avaliar de que maneira as mudanças nas relações sociais de gênero são igualmente um fator de urbanização, contribuindo para explicar a forma desta urbanização e até mesmo a sua amplitude. No Canadá por exemplo, mais exatamente no Quebec, estudos têm sido feitos com base na feminização do emprego e nos seus rebatimentos sobre a geografia das cidades e das periferias. Villeneuve (1991:386-401), por exemplo, mostra que nos bairros centrais, melhor desservidos por transportes coletivos e infraestrutura, as relações homem-mulher tendem a se tornar mais simétricas, por duas razões principais: primeiro, por prevalecer nessas áreas atividades metropolitanas (bancos, administração pública centralizada, serviços produtivos) onde a segregação profissional entre os sexos vem-se atenuando mais rapidamente, em razão da qualificação e do nível de escolaridade crescente das mulheres; segundo, porque densidades mais altas e melhor infra-estrutura permitem às mulheres assumir de forma mais eficiente, se se pode assim dizer, a duplicidade tarefas domésticas — emprego remunerado. Uma das razões da renovação dos bairros centrais e do seu sucesso seria justamente, aos olhos de Markusen (1981), favorecer, dentre as famílias de alto poder aquisitivo, novos arranjos nas relações entre os sexos e um modelo de família menos patriarcal.

Chicoine e Rose (1989:53-64), por sua vez, analisam feminização e bipolarização da força de trabalho e sua relação com a redistribuição espacial das atividades econômicas em Montréal, constatando que os freios à inserção profissional da mão-de-obra feminina pouco qualificada em ramos tradicionalmente masculinos explica-se também pela localização muito distante entre estas atividades e o lugar de residência. Numa relação inversa, o fato de haver uma oferta de empregos mal pagos, notadamente nos serviços ao consumo, localizados nas proximidades das zonas de moradia, reforça a manutenção de “guetos ocupacionais” femininos.

Outro veio de reflexão trata da crítica ao ambiente construído, notadamente os espaços residenciais. Coutras (1987) revela o caráter sexista das periferias *pavillonnaires* francesas que adotam como modelo a família tradicional, em que o homem trabalha e a mulher cuida quase que exclusivamente dos afazeres domésticos. O acesso à casa própria nestas condições é sempre decorrência da decisão de poder morar “melhor”, num espaço maior, onde caibam crianças. Maternidade e acesso à propriedade em regiões mais distantes do centro, que reduzem a mobilidade feminina, são decisões que caminham juntas e dificultam a permanência e inserção das mulheres no mercado de trabalho, agravando sua dependência, o que não acontece com os homens.

Outras pesquisas poderiam aqui ser referidas², mas talvez valha à pena destacar que um de seus traços mais marcantes é o enfoque funcionalista do acesso e uso diferenciado do espaço urbano por cada sexo. Em outras palavras, como o espaço intervém na organização da vida cotidiana, vida essa bastante distinta para homens e mulheres e cuja tradução redundava em práticas espaciais assimétricas. A organização social do gênero

² Sugerimos a leitura da revista *Espaces, Populations, Sociétés*, 1989/91 inteiramente dedicada ao tema sexo e espaço, entre outros artigos e obras citados na bibliografia. Há estudos sobre Londres, a região metropolitana de Madri, Massachussets etc.

explica também a organização das atividades econômicas no espaço e vice-versa. A crítica feminista do espaço construído denuncia as desigualdades, as divisões e as hierarquias re-produzidas pelos que produzem o espaço construído, restringindo a liberdade das mulheres.

Dado os limites da reflexão acumulada no Brasil hoje sobre a relação das mulheres para com a cidade e os efeitos da crise urbana nos antagonismos de gênero, nosso objetivo nesse trabalho será: 1) explicitar como o gênero, ou as relações sociais entre os sexos, informa sobre os novos conteúdos da questão urbana (metropolitana) e da crise das cidades e 2) definir como a dimensão de gênero deve ser considerada no âmbito das políticas urbanas.

Espaços Sexuados: Público-privado

Com o crescimento das cidades e a generalização do urbano tem lugar a primeira grande reordenação na divisão sexual e social do trabalho. Esse processo vai longe no tempo. As esferas da produção e da reprodução são espacialmente dissociadas e dicotomicamente opostas na relação público-privado, sobre a qual irá assentar por mais de duzentos anos a doutrina liberal. Assim, surge, por um lado, a família como paradigma do privado, espaço da vida doméstica das relações interpessoais, lugar do feminino, da subjetividade. Por outro, o domínio do público, dos interesses impessoais, portanto civis e universais, lugar do político por excelência e dos negócios, arena exclusiva dos homens,

referência objetiva e imparcial. A separação e a oposição entre privado e público exprime a subordinação naturalizada das mulheres frente à individualização social dos homens. A esfera doméstica implica relações de dependência — marido/esposa, pais/filhos, gerações mais velhas/gerações mais jovens —, enquanto a esfera pública é pautada por pressupostos igualitários que caracterizam a relação de cidadãos independentes entre si.

A forma como homens e mulheres foram distintamente alocados no mundo público ou na esfera da vida privada revela o caráter patriarcal da doutrina liberal, que vem sendo hoje insistentemente denunciado pelas teóricas feministas, que, aliás, muito têm contribuído para desnudar o sentido político da vida privada. Como assinala Pateman, as feministas têm enfatizado como circunstâncias pessoais são estruturadas por fatores políticos, por leis sobre estupro e aborto, pelo *status* de “esposa”, pela carência de políticas voltadas para o cuidado das crianças e outros benefícios sociais, pela divisão sexual do trabalho em casa e na fábrica ou no escritório. A família e a vida pessoal são reguladas politicamente, logo, “problemas ‘pessoais’, afirma ela, só podem ser resolvidos através de uma reflexão política e de uma ação política” (1989:131).

É essa ação política que os movimentos organizados de mulheres e o movimento feminista têm procurado exercer sobre a cidade nos últimos anos, através da compreensão de que ela é, como bem disse Calió (1992), uma espécie de lar expandido. Nessa ação, as mulheres fazem suas reivindicações colocadas pela lutas urbanas, como moradia, qualidade de vida, serviços básicos. “Envolvidas com a sobrevivência do cotidiano da família (as mulheres) acabam se convertendo em gestadoras da configuração urbana. Reunindo as famílias, as vizinhanças, estabelecendo relações de solidariedade mútua, convertem o bairro no espaço ampliado de trabalho doméstico, coletivizando carências e necessidades. Dessa forma, elas têm estado presentes nos

momentos-chave dos chamados processos de consolidação urbana; na luta pela moradia, pelos serviços básicos, pelos equipamentos sociais, pela melhoria do meio ambiente. Organizadas reivindicam-se autoras e produtoras do seu entorno físico, social, ambiental. Trazem à ordem do dia a importância de políticas públicas que incorporem suas necessidades cotidianas e sua participação na tomada de decisões, tanto na construção democrática do bairro, como da cidade. E, assim, democratizam não só sua própria vida, como também a vida urbana". (Calió e Lopes, 1993-16).

As idéias contidas nessa citação sugerem questões de duas ordens: a primeira diz respeito à relação privilegiada que as mulheres estabelecem com o Estado, ao tomá-lo como interlocutor na luta pelo atendimento de suas necessidades, via a formulação de políticas públicas. A segunda mostra como sua cidadania se constrói com base exatamente na explicitação dessas necessidades. Analisemos ambas.

Esse Estado para qual se voltam as mulheres é o mesmo Estado patriarcal que se apropria do trabalho doméstico não remunerado das mulheres na maternagem das crianças, no tratamento dos idosos, doentes e deficientes, na reprodução da família, na superação de carências materiais, cuja solução passa por arranjos nada públicos, mas essencialmente privados e que significam mais horas de labuta e a mobilização de muitos esforços em redes de parentesco e vizinhança. Ou seja, a crise aguda do Estado brasileiro só não é maior hoje porque re-privatizam-se na esfera do doméstico serviços e produção de bens que há muito deveriam ser da competência do Estado. E isso só é possível porque a divisão social e sexual do trabalho fundada em diferenças anatômico-biológicas entre os sexos construiu tais distinções.

Como sempre se menciona a maternagem na explicitação das economias do erário público no cuidado e educação das crianças vamos citar alguns dados sobre terceira idade e benefi-

os sociais para pensar o paradoxo do trabalho doméstico feminino gratuito. Entre as pessoas de terceira idade (mais de 60 anos), a ampla maioria (67%) vive com famílias cuja renda *per capita* é inferior a um salário mínimo, o que indica que a participação da família — leia-se das mulheres — na manutenção das pessoas idosas permanece essencial para 2/3 delas³ (dados de 1988 in Costa, 1993:17). Ora, só 21% do contingente de mulheres idosas recebem algum tipo de aposentadoria ou pensão, embora sejam numericamente mais importante que o sexo oposto. No caso dos homens esse percentual sobe para 70%. Enquanto 40% dos homens aposentados recebem benefícios cujo valor é inferior a 1/2 salário mínimo, o percentual de mulheres nessa situação é de 57%. A razão para explicar esse desequilíbrio reside, evidentemente, no fato de as mulheres terem participação mais reduzida dentre os contribuintes da previdência. E isso se explica, por sua vez, por terem elas sido excluídas por tanto tempo da categoria formal dos trabalhadores, sendo identificadas como “inativas economicamente”. Não deixa de ser contraditório pensar que lhes cabem funções que seriam atribuições de um Estado moderno e democrático — o Estado do *Welfare*, providência, do bem-estar — e que é justamente ao assumi-las que na verdade tornam-se inativas.

Atividades assistemáticas, entrada e saída do mercado de trabalho, baixa profissionalização são características da ocupação feminina, decorrentes da necessidade de compatibilizar elevação do orçamento familiar e obrigações domésticas. É essa contradição que tornou a maioria das mulheres cidadãs de segunda classe, pois uma das bases da cidadania é o direito ao emprego. Ora, o pleno emprego sempre foi uma possibilidade

³ Estima-se em aproximadamente 10% o percentual de idosos (mais de 60 anos) na população brasileira. Dentre os contribuintes para a Previdência, 1/3 são mulheres.

para os trabalhadores do sexo masculino, jamais ameaçados pela maternidade. Aliás, o compromisso fordista se fez entre trabalhadores homens e o Estado nos países centrais, o que acentuou a dependência das mulheres donas de casa à autoridade dos seus maridos trabalhadores. Não foi por acaso que, nos anos 50 e 60, veiculou-se a imagem da rainha do lar como ideal feminino das sociedades industriais, onde a ampliação do mercado de bens de consumo duráveis reforçava ao invés de revolucionar a divisão tradicional dos papéis sexuais: o doméstico modernizado das tomadas elétricas para as mulheres e o mundo público do emprego assalariado e da cidadania para os homens, que ganharam ainda, de sobra, o título reconhecido de chefes de família, ratificando relações assimétricas e hierarquizadas entre os sexos.

Emprego Feminino e Novas Demandas Sociais

A novidade dos anos 70 e 80 são mudanças significativas na ocupação da mão-de-obra feminina, mudanças essas que exigem repensar o sentido das políticas públicas e em particular das políticas urbanas. Que mudanças são essas?

Em primeiro lugar, a crescente e expressiva participação das mulheres nos mercados de trabalho urbanos e sobretudo metropolitanos. Em 1990, segundo Bruschini (1993), o número de trabalhadoras brasileiras atinge a cifra dos 23 milhões, 18 dos quais se concentram nas cidades. Nas áreas urbanas, a taxa de

atividade feminina passa em 10 anos (81-90) de 32,9% para 39,2%. Elas representam em média 40% da PEA do país, alcançando por vezes percentuais mais elevados, em torno a 45%, nas grandes regiões metropolitanas. Quem são elas? Em lugar do perfil ocupacional anterior, onde prevaleciam mulheres jovens (na faixa, sobretudo, dos 20-24 anos), sem filhos e solteiras, hoje sua participação ampliou-se nas demais faixas etárias, sendo mais elevada na de 30-39 anos (54,7% das mulheres dessa faixa são ativas em 1990). De modo geral, 50% das mulheres com idade variando entre 18 - 29 anos e entre 40 - 49 anos trabalham (Bruschini, 1993).

Amplia-se no mercado de trabalho sobretudo a presença das mulheres casadas com filhos pequenos, muito embora ainda se registre um declínio acentuado da atividade feminina por ocasião da maternidade⁴. Com crise ou sem crise a participação crescente das mulheres no mercado de trabalho parece irreversível e coloca desafios para o funcionamento da cidade e o sistema urbano. Do nosso ponto de vista, tal ampliação do emprego feminino não decorre apenas da crise, no que ela tem de retração de renda, renda insuficiente mas do próprio processo de reestruturação econômica e produtiva em curso, que permite a absorção de um novo tipo de trabalhador: mulheres e jovens. As mulheres crescem entre os assalariados, quando o assalariamento se precariza. São os novos trabalhadores secundários, que jamais chegarão a ser trabalhadores.

O terciário é o setor que mais emprega mulheres, notadamente os ramos do comércio, atividades sociais e administração

⁴ Bruschini (1993) indica que "em 1980, 38,8% das brasileiras sem filhos trabalhavam fora, mas que esse número caía para 29,5% quando elas se tornavam mães (...). Na zona urbana brasileira, a taxa de atividade feminina cai de 46,3% em 1980, quando a mulher não tem filhos, para 33,6% quando ela tem um filho".

pública. O Estado tornou-se ao longo dos anos 80 o grande empregador da mão-de-obra feminina, o que indica que o assalariamento formal está-se feminizando, sobremaneira, naquelas atividades que são a externalização de funções tradicionalmente atribuídas às mulheres na divisão sexual do trabalho (saúde, educação etc). Podemos supor que uma extensão e diversificação de políticas públicas nessas áreas terão efeitos positivos sobre o emprego feminino, reproduzindo, porém, na esfera pública a dicotomia público-privado e agravando a segregação por sexo do mercado de trabalho, o que terá forçosamente rebatimentos também espaciais. Ou seja, sua cidadania através do emprego na esfera pública se dá de forma marcadamente sexuada. Nas palavras de Pateman, mais uma vez, “no Estado patriarcal do bem-estar, demandar reconhecimento e apoio para as responsabilidades que cabem às mulheres é condená-las a não ter uma cidadania plena e a continuar sendo incorporadas à vida pública como ‘mulheres’, isto é, como membros de outra esfera que não podem, por isso mesmo, ganhar o respeito de seus concidadãos (homens)” (1989:197).

Isso nos leva ao segundo ponto de vista que havíamos mencionado anteriormente e que diz respeito à dinâmica de construção da cidadania feminina que passa pela explicitação e reconhecimento de necessidades diretamente relacionadas ao lugar das mulheres na divisão sexual do trabalho. Ao contrário do sexo masculino, cuja cidadania se funda na afirmação da liberdade individual, a cidadania das mulheres funda-se na afirmação de carências consubstanciais à condição feminina.

Não é por acaso que o Banco Mundial trabalha com a categoria de intervenção *gender planning* (planejamento de gênero) a partir da identificação do que denomina como *gender needs* ou necessidades de gênero (Moser, s/d:158-159). Essa classificação se dá com base na compreensão de que os papéis sociais são distintos para os dois sexos, o que implica buscar não

só atenuar, mas também direcionar melhor a sobrecarga extra de trabalho que as mulheres realizam na esfera do doméstico e da comunidade. Também não é por acaso que tais categorias são contemporâneas às políticas de ajuste estrutural que o próprio Banco implementou em vários países latino-americanos, africanos e asiáticos e que tiveram por resultado uma degradação muito nítida das condições de vida dos setores populares, os mais vulneráveis aos efeitos das políticas de ajuste. Em outras palavras, através de um atendimento específico às mulheres pobres, poder-se-ia, graças à política de cunho assistencialista muito focalizada, reduzir os efeitos perversos do ajuste aos quais, por assim dizer, não se poderia escapar. Duas linhas foram privilegiadas: a de elevação da renda das mulheres, através de programas de geração de renda com base nas atividades tradicionalmente desenvolvidas por mulheres (rendeiras, doceiras, bordadeiras etc se reúnem para fabricar produtos artesanais de difícil venda no mercado local, pois todas as mulheres faziam igualmente a mesma coisa nas suas atividades domésticas, e não havia escala para atingir outros mercados extralocais. Impasse total) e o que foi chamado da busca da elevação da produtividade e eficiência do trabalho feminino (aplicaram-se os princípios do ajuste — produtividade mais alta e eficiência — ao trabalho não remunerado das mulheres, mobilizando-as, através de um uso mais direcionado do seu “tempo disponível”, para mutirões comunitários com fins diversos, de forma a que contribuíssem diretamente para uma adesão maior de todos). Vemos, portanto, que ao serem identificadas carências consubstanciais à condição feminina, elas passam a instrumentalizar políticas que, mais uma vez, têm por objeto as mulheres e não as relações homem-mulher e seus antagonismos, políticas essas, além de tudo, absolutamente ineficientes e malsucedidas no alcance de seus objetivos. Julga-se que se pode ampliar o espaço da cidadania feminina tão-somente atendendo a carências construídas sexualmente.

Muito se tem falado nos últimos tempos da desagregação da família brasileira, que leva a um abandono crescente das crianças e adolescentes, a sua marginalização. A desagregação da família não é um tema propriamente novo. No Século XIX e início do Século XX, quando tem início o processo de individualização e autonomização das mulheres, seja através da sua mobilização para o emprego industrial, seja na sua luta por direitos civis (o voto), o fantasma da dissolução da família nos moldes tradicionais como ainda é concebida ronda os espíritos. Na atualidade brasileira, voltamos a explicar o processo pela gravidade da crise que leva as mulheres a terem que trabalhar, enfrentar longas jornadas, deixando de lado muitas de suas atribuições específicas, o que estaria repercutindo negativamente sobre a família trazendo prejuízos a uma certa organização social de gênero, classe, raça e geração. Criando, pois, a desordem. Se não fosse a crise, acredita-se que as mulheres não precisariam trabalhar tanto fora, porque como seu aporte é sempre visto como complementar, ajuda, essa ajuda poderia ser provavelmente menor, uma vez que o salário do chefe de família permitiria arcar com o grosso das despesas do grupo familiar. É uma interpretação que imputa à dinâmica da economia, no caso recessiva, o aumento do emprego feminino. Logo, as mulheres pobres seriam trabalhadoras sobretudo em épocas de crise, o que não lhes dariam condições de o serem nas mesmas condições que os homens, eles trabalhadores, elas trabalhadoras secundárias, ocasionais etc. Essa interpretação continua por negar o direito à individualização e à autonomia das mulheres, pois as coloca numa relação de complementariedade com os homens, através da família, reafirmando sua dependência, seu lugar subordinado e não sua liberdade. Os homens são pensados como indivíduos e não numa relação de complementariedade. As mulheres, ao que parece, não conseguem individualizar-se, a não ser de forma sexuada, isto é: não como indivíduos, mas como indivíduos mulheres, que escapam

pois ao caráter universal do conceito de indivíduo, e portanto, de cidadão⁵. Isso explica a existência de duas grandes correntes dentro do feminismo hoje. Uma delas vem buscando romper com pressupostos genéricos, universais, na constituição da cidadania das mulheres. Eles seriam falsos, porque encobririam as diferenças de gênero. Essas diferenças são irreduzíveis e insuperáveis — a prática o comprova — logo, há que fundar uma humanidade feminista, que teria uma ética e um tropo próprios. Podemos identificá-las nos escritos e no pensamento do Donna Haraway (*Revista Estudos Feministas*, vol. 1 nº 2, 1993). A outra corrente identifica o gênero como uma categoria universal que estrutura relações sociais a partir da oposição feminino/masculino e aposta na sua superação através da luta pelos direitos políticos e civis de igualdade. Ou seja, as diferenças biológicas limitam-se à anatomia, o que sugere que se possa manter o sexo eliminando-

⁵ Vale a pena citar as conclusões da pesquisa “Domicílios Chefiados por Mulheres no Brasil”, coordenada por R. Paes de Barros, Louise Fox e Rosana Silva Pinto Mendonça, onde os autores constatam que as mulheres chefes de família (20% dos domicílios brasileiros) são mais pobres que os demais chefes de famílias e sua famílias mais vulneráveis, justamente por terem renda média inferior em 40 a 50% àquela auferida pelos homens. E não por serem o único cabeça da família; em outras palavras, é a discriminação sexista no mercado de trabalho que torna os domicílios chefiados por mulheres mais pobres que os outros domicílios (até porque verificou-se que o número de filhos desses DCMs é inferior à média e a idade mais elevada). A causa dessa maior pobreza são os diferenciais de salários e rendas entre os sexos, ampliados por uma menor taxa de participação dessas mulheres. Vemos, assim, o quão é difícil às mulheres individualizarem-se e ganharem autonomia, mesmo quando assumem sozinhas a responsabilidade familiar. As mulheres pobres que trabalham ganham menos que os homens pobres. Ou seja, não é a condição de pobreza ao ser enfrentada por mulheres que torna os DCMs mais frágeis, mas o fato de o adulto responsável pelo grupo familiar ser discriminado sexualmente no mercado de trabalho por ser mulher.

se o gênero. No entanto, nessa dialética igualdade X diferença, concorda-se que o processo de individualização e autonomização das mulheres só se dá de forma marcadamente sexuada. Isso torna indispensável apreender, em cada processo, como o gênero manifesta-se na formação do indivíduo e do coletivo, do singular e do plural, inferindo se essa dimensão traduz algo mais que modifica substantivamente, a nível micro ou macro, tanto o indivíduo quanto o coletivo (Le Doaré, 1993:VII).

Gênero e Reforma Urbana

Chegamos assim ao segundo objetivo da nossa reflexão que consiste em definir como a dimensão de gênero deve ser considerada no âmbito das políticas urbanas.

Não resta dúvida — e é preciso resgatar aqui — que não só as mulheres foram agentes dinâmicos da luta pela elaboração de uma proposta de Reforma Urbana, como muitas de suas reivindicações foram contempladas na formulação de planos diretores e leis orgânicas de algumas cidades. A creche aparece em todos os planos como um equipamento coletivo básico; a criação de conselhos de participação popular, em vários níveis de governo, deve contemplar representações de mulheres em algumas prefeituras, como no caso de Santo André. Houve um trabalho verdadeiramente original e exaustivo que foi feito e que levou à redação de um plano diretor contemplando aspectos do ponto de vista das mulheres: elaborou propostas de criação de equipamentos,

como lavanderias coletivas e restaurantes coletivos que poderiam ser um estímulo à geração de renda entre mulheres; sugeriu diretrizes para criação de um plano de iluminação pública considerando a questão da segurança das mulheres na rua; propôs programas habitacionais que dessem prioridade às mães chefes de famílias numerosas, garantissem o título de propriedade para as mulheres, considerassem sua opinião na construção de moradias, se usasse sua mão-de-obra nos mutirões, considerando seu tempo disponível e seu treinamento em técnicas de construção. Todas, todas propostas inovadoras, é verdade! No entanto, se se aplicasse um relatório de impacto, tal como prevê a lei no que tange aos impactos ambientais urbanos, só que dessa vez medindo — sejamos mais ousados — os efeitos no sentido de dessexualizar o espaço, dessexualizar as atividades, romper com a separação e a dicotomia público-privado tal como construída, não cremos que se constatassem mudanças comprometidas com uma maior equidade de gênero, na medida em que só nos parece possível alcançar tal objetivo e construir novas relações entre os sexos que não sejam pautadas por assimetrias e hierarquias quando se puder romper com práticas sexuadas quaisquer que sejam elas: sociais, políticas, espaciais, profissionais. Logo, toda e qualquer intervenção que for no sentido de reforçar práticas e representações sexuadas só fará reproduzir e acentuar desigualdades entre os sexos, pois estará construindo um mundo segmentado pelo gênero. Estruturas que gerem equidade entre os sexos têm que redefinir o conteúdo da relação público-privado, equalizar a maternagem e a paternagem, redefinir a participação dos dois sexos no cotidiano da vida doméstica, em todas as suas dimensões. Sem uma divisão do trabalho doméstico entre os sexos, não será possível, cremos, operar mudanças na vida pública, na organização da produção, no mundo do trabalho. E vice-versa. As inúmeras pesquisas sobre mutirões para construção de moradias populares quando muito mostram o papel

relevante das mulheres para o sucesso desses empreendimentos, sem no entanto analisar de que maneira as relações sociais de sexo em que mulheres colocam-se indissociadamente da família são fundamentais para informar sobre a relevância dos mutirões. Por que não se pensou nos programas municipais de formação de mão-de-obra feminina para participação nesses mutirões, enquanto pedreiras, ladrilheiras, em capacitá-las para o mercado de trabalho da construção civil, pensando de que maneira fazê-lo também com sucesso? A visão de que as mulheres estão disponíveis e podem ser treinadas apenas provisoriamente, para resolver contradições agudas, e voltar às suas funções tradicionais é o que orienta, de fato, as políticas progressistas de distribuição de renda. Não há dúvida de que houve algumas mulheres que conseguiram reorientar suas vidas a partir dessa experiência coletiva, ampliando seus espaços de autonomia no interior das relações sociais de gênero. Mas essa não é a regra geral nem no caso da luta dos sem teto urbano (Sant'Anna, Jorge 1993), nem tampouco no caso da luta pela Reforma Agrária (Carneiro, M. J. e Lavinas, Lena 1987).

Por essa razão, políticas sociais e políticas urbanas que visam atender demandas femininas — os *gender needs* ou necessidades de gênero — certamente contribuirão para tornar tais funções menos penosas, mais fáceis ou mais ágeis. Mas isso é pouco. Se a cidade pode ser, de fato, o espaço de construção da cidadania, temos que evitar que nela se reproduzam cidadanias parciais. Logo, temos que evitar toda forma de segregação por sexo, embora — e é essa a contradição — seja impossível às mulheres tornarem-se indivíduos e sujeitos sociais senão através de uma construção sexuada. Esse é o grande desafio. É uma questão estratégica de difícil equação, mas que pode ser apoiada por mecanismos que promovam acessibilidades para ambos os sexos e permitam que se possa apropriar a cidade de forma não sexuada.

O direito das mulheres ao trabalho não pode se restringir ao trabalho feminino. A alternativa de emprego para moças adolescentes não pode ser tornar-se empregada doméstica, como mostram as estatísticas, proporção que aumenta à medida que diminui, aliás, o emprego doméstico. A questão da violência conjugal praticada contra as mulheres não pode ser tratada exclusivamente em delegacias femininas. A luta contra a violência qualquer que seja ela tem que ser do interesse de toda sociedade e não uma necessidade das mulheres. Direitos individuais nos são negados, como é o caso do aborto, apesar de a maternidade ser uma vivência, até o presente momento, irredutível às mulheres. A superação dos antagonismos de gênero talvez passe, como pretendem alguns, pela expropriação da maternidade às mulheres, através das NTR (Novas Tecnologias Reprodutivas). Esperamos que ela possa ser fruto de profundas e definitivas mudanças sociais nas relações entre sexos e não uma pretensa revolução tecnológica. Talvez assim, além das feministas, acadêmicas ou militantes engajadas, todos possam contemplar a dimensão do gênero e pensá-la como constitutiva da luta por uma vida melhor nas cidades.

O planejamento urbano tem lugar central no pensamento feminista. A cidade pensada pelas mulheres responde à crítica feminista: evitar as separações e as desigualdades, promover a acessibilidade, socializar as tarefas domésticas, redefinir as relações público-privado, dessegregar o uso do solo, desconcentrar as atividades na cidade, generalizar a participação etc, com qualidade de vida, segurança e melhoria dos serviços coletivos.

Referências Bibliográficas

- BRUSCHINI, Cristina. O Trabalho da Mulher no Brasil: tendências recentes. Papel apresentado no III Encontro Nacional da ABET, Rio de Janeiro, setembro de 1993.
- CALIÓ S. e LOPES M. M. As Mulheres e a Nova Consciência Ecológica Urbana. In: *Enfoque Feminista*, São Paulo, abril 1993, nº 4, ano III.
- CFEMÊA. *Pensando Nossa Cidadania*, Brasília, 1993, 273 p.
- COUTRAS, Jaqueline. *Vivre en Banlieue*, (livro). França, 1987. Rapports Sociaux de Sexe et Production de l'Espace. In: *Cahiers du GEDISSI, IRESKO-CNRS*, nº 3, 1992, 11-16.
- _____. *Espace, Populations et Sociétés*. 1989-1, Université de Sciences et Techniques de Lille, Flandres, Artois, France et CNRS. *Espaço e Debates*, nº 26, Lutas Urbanas, ano IX, 1989.
- HARAWAY, Donna. "O Humano Numa Paisagem Pós-Humanista". In: *Revista Estudos Feministas*, vol. 1 nº 2, 1993, 277-292.
- JAMES, Susan. The Good Enough Citizen: female citizenship and independence. In *Beyond Equality and Difference*, Edited by G. Bock and Susan James, London and N.Y.: Routledge, 1992.
- LAVINAS, L. Gênero, Cidadania e Adolescência. Artigo de 60 p. a ser publicado numa coletânea da UNICEF em 1994.
- _____. et LE DOARE H. Mobilisations et Organisations Féminines dans les Secteurs Populaires. In *Cahiers des Amériques Latines*, 1982, CNRS, 26, 39-58.
- _____. Identidade de Gênero: uma categoria da prática. Série Papéis Avulsos, CIEC-ECO-UFRJ, nº 42, 1992.
- _____. e OLIVEIRA, Z. Gênero e Pesquisa Urbana: novos nexos necessários. Comunicação apresentada no seminário Agenda para a Pesquisa Urbana, IUPERJ-Banco Mundial, outubro de 1991.
- _____. e CARNEIRO, M. J. "Femmes: Espaces Acquis, espaces permis à l'heure de la Réforme Agricole au Brésil". In *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 31, nº 83, sep. 87, 261-272.

- LE DOARE, Héléne. En Prélude. In Cahiers du GEDISST, IRESKO-CNRD, nº 6, 1993, 5-10.
- MOSER, Caroline. Gender Planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs. In: *Gender Aware Project Planning and Evaluation*, s/d, 158-171.
- Mulher e Espaço Urbano*, Assessoria dos Direitos da Mulher, Prefeitura Municipal de Santo André, 24 p., nov. 1992.
- PAES DE BARROS, FOX, MENDONÇA. "Domicílios Chefiados por Mulheres no Brasil", mimeo, agosto de 1993, s/p.
- PATEMAN, Carole. *The Disorder of Women*. California: Santford University Press, 1989.
- Equality, Difference, Subordination: the politics of motherhood and women's citizenship. In: *Beyond Equality and Difference*, Edited by G. Bock and S. James. London and New York: Routledge, 1992.
- PICHE, Denise. Déconstruction et Construction en Architecture: lectures féministes. In *Un Savoir à Notre Image? Critiques Féministes des Disciplines*, Québec: Ed. Adage, vol. 1 1991.
- SANT'ANNA, Jorge. "Relações de Gênero e Processo de Trabalho: desnaturalizando a restrição que opõe mulheres e canteiros de obras." Tese de mestrado, IPPUR-UFRJ, abril de 1993.
- VILLENEUVE, Paul. Les Rapports Femmes-Hommes en Milieu Urbain: patriarcat ou partenariat? In *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 35, nº 95, septembre 1991, 385-401.

SEGREGAÇÃO RACIAL E CRISE URBANA

Edward E. Telles
University of California, Los Angeles, UCLA

Quando pensamos em segregação residencial de base racial, pensamos na segregação entre as populações de origem européia e africana dos Estados Unidos e da África do Sul, não do Brasil. Da mesma forma, quando consideramos os principais problemas urbanos daqueles países costumamos pensar em problemas raciais. Não pensamos o Brasil nesses termos, embora ele seja também um país multirracial e tenha uma população descendente de africanos ainda maior do que os Estados Unidos e a África do Sul. O tipo de violência racial que se abateu sobre essas sociedades, inclusive distúrbios urbanos, não se verificou no Brasil. Mas a não ocorrência desse tipo de violência, urbana, além do fato de que a segregação racial parece não existir aqui da mesma forma que nos EUA e na África do Sul, não significa que a raça seja uma categoria sem importância na análise nos problemas urbanos brasileiros. Muitas razões justificam o exame do caso brasileiro, e não figura entre os de menor importância o fato de existir no país muito mais segregação racial do que os brasileiros brancos costumam admitir. E sua natureza tem importantes

implicações para o futuro das relações raciais. Além disso, o incipiente movimento afro-brasileiro vem trazendo à luz as impressionantes desigualdades raciais existentes nas áreas urbanas do país e a violência que contra eles é cometida, freqüentemente pela própria polícia.

Ao nível da simples observação, estudiosos estrangeiros das áreas urbanas do Brasil costumam salientar a existência de segregação racial em lugares como o Rio de Janeiro, mas os brasileiros sempre objetam que não existe segregação racial no país, mas somente segregação de classe. Se os bairros pobres são geralmente negros e mulatos, enquanto os bairros de classe média são quase que totalmente brancos, é porque negros e mulatos predominam na classe baixa, enquanto os brancos predominam nas classes médias. Na tentativa de ilustrar a fluidez das relações raciais no Brasil, o observador brasileiro contrapõe o caso brasileiro ao norte-americano onde, crêem eles com freqüência, a segregação é sancionada pela lei, muito embora os últimos vestígios de segregação legal nos EUA tenham sido abolidos em 1966.

A noção convencional sobre a segregação no Brasil é parcialmente correta. De fato, ela é moderada, quando comparada à extrema segregação entre brancos e negros ainda existente nas principais cidades dos Estados Unidos, onde é muito menos comum o tipo de convivência de branco com negros e mulatos do que se verifica nos bairros pobres do Brasil. Embora a efetiva interação entre brancos e não-brancos nas áreas urbanas brasileiras esteja geralmente limitada a tais bairros, o fato de existir alguma interação significa maiores chances de desenvolvimento de práticas culturais comuns, de laços de amizade e mesmo da ocorrência de casamentos inter-raciais. Este é um aspecto positivo das relações raciais brasileiras. Tal interação, no entanto, é geralmente limitada aos bairros pobres na maioria das regiões, senão em todas, e ocorre primordialmente entre uma minoria de

brancos e a maioria de negros e mulatos. A classe média branca brasileira tem poucos vizinhos afro-brasileiros, em larga medida porque estes têm sido mantidos fora da classe média. Portanto, existe segregação entre os brancos e a população de origem africana e tal fato tem, em si mesmo, importantes implicações, quer possua ou não uma base de classe. O debate acadêmico que ressurgiu no Brasil, alimentado pela recente disponibilidade de estatísticas nacionais com a indispensável base de dados, indica a existência de desigualdades raciais persistentes e disseminadas. Por exemplo, em 1976 a renda média da população masculina de origem africana correspondia a 47 por cento da renda média da população masculina branca (Silva 1985, p. 45), enquanto nos EUA o mesmo índice era de 61 por cento para o ano de 1979 (Farley and Allen 1989, p. 315). Negros e mulatos estão desproporcionalmente representados no interior das classes mais baixas da escala social, têm rendimentos consideravelmente mais baixos do que os brancos, experimentam menor mobilidade social e têm maior probabilidade de estar situados no mercado de trabalho informal (Oliveira, Porcaro e Araújo 1985; Silva 1985; Hasenbalg 1985; Telles 1992a).

Essa desigualdade racial combinada com segregação de classe conduz inevitavelmente um certo grau de segregação racial. Um dos traços mais notáveis do crescimento rápido e explosivo das cidades é a segregação residencial pela classe social. A separação espacial de classes sociais ou grupos raciais afeta negativamente o acesso dos pobres, conseqüentemente dos negros, ao mercado de trabalho e aos serviços de educação e saúde, criando uma distância social crescente entre classes e raças. À medida que os bairros se tornam mais homogêneos, intensificam-se os preconceitos, diminuem as oportunidades de interação e se tornam mais patentes as diferenças raciais e de classe. Em conseqüência, sobrevêm conflitos comunitários, criminalidade elevada, rivalidades no trabalho e hostilidade inter-racial e inter-

classes (Sirjamaki 1964). Além disso, a segregação residencial prejudica a capacidade das cidades contribuírem para o desenvolvimento econômico e social (Yujnovsky 1975). A redução de oportunidade decorrente da pobreza é exacerbada pela localização residencial desvantajosa.

É notoriamente grande, no Brasil, a distância social entre a classe pobre e a classe média, dada a enorme desigualdade na distribuição da renda (Banco Mundial 1984), reforçada por elevados níveis de segregação. A segregação residencial restringe muito claramente a consciência dos grupos sociais de classe, logo dos grupos raciais, para não mencionar a interação social através das fronteiras raciais e de classe. A importância do fator raça, ao lado do fator classe, na segregação residencial, é ilustrada pelo seguinte episódio. No dia 18 de outubro de 1992, centenas de jovens das comunidades pobres da Zona Norte do Rio de Janeiro chegaram em ônibus e fizeram *arrastões* nas famosas praias da Zona Sul, assustando os banhistas, que trataram de fugir. Mesmo não tendo havido violência, as reações dos moradores da Zona Sul ao episódio revelaram seus preconceitos e o medo que têm dos moradores pobres da Zona Norte, bem como dos habitantes das favelas dos morros vizinhos, muito visíveis apesar de socialmente distantes. Além disso, por serem aqueles grupos de jovens da Zona Norte constituídos predominantemente de negros e mulatos, enquanto os residentes da Zona Sul são quase todos brancos, e também pelo fato de que as pessoas envolvidas estavam cômicas e se sentindo mesmo ameaçadas pela diferença de cor, a questão tomou um caráter racial tanto quanto de classe. As reações dos moradores da classe média foram variadas, indo de declarações que expressavam medo dos “bandos de negros pobres” até à preparação de clubes de artes marciais da Zona Sul para a defesa contra outra “invasão” (Veja 1992). Embora isso já tenha ocorrido no passado, estes *arrastões* tiveram uma importância particular porque foram muito divulgados na mídia, presu-

mivelmente com o intuito de amedrontar os cidadãos com a imagem do que poderia ocorrer se Benedita da Silva, uma negra favelada, fosse eleita prefeita do Rio de Janeiro. Esse episódio trouxe à luz a frágil relação entre os negros pobres e a classe média no Rio, problema que, no passado, foi convenientemente negligenciado devido à grande distância espacial entre os dois grupos. Tal como retratou a mídia, os jovens eram quase todos mulatos e negros, sugerindo a idéia de serem oriundos de bairros racialmente homogêneos. O episódio revela, portanto, tensões não apenas de classe mas também raciais, no Rio de Janeiro. Embora estejam presentes problemas de classe tanto quanto raciais, como demonstraram os arrastões, os analistas responsáveis políticos preferem ver o problema racial como um epifenômeno da questão de classe, negando a raça como uma variável importante e dando atenção exclusiva à questão das classes.

Alguns pesquisadores já iniciaram o exame da inter-relação entre raça e classe. Não se trata de uma conseqüência natural nem de um legado da escravidão, uma resultante do pouco tempo que possam ter tido os afro-brasileiros para serem assimilados em uma sociedade de classes. Imigrantes europeus pouco instruídos vieram para o Brasil neste século e uma grande parcela de seus netos adquiriram um confortável *status* de classe média. Não foi o caso dos afro-brasileiros. Até aqui, as pesquisas têm mostrado que negros e mulatos têm sido efetivamente excluídos da competição com os brancos em setores dinâmicos do mercado de trabalho, bem como da mobilidade social, particularmente ao nível da classe média. Sobre este assunto existe uma literatura pequena, que no entanto cresce rapidamente.

Este trabalho não se estenderá pelo abrangente campo das questões relacionadas com as relações raciais brasileira. Ele se concentra na questão da segregação residencial de base racial nas áreas urbanas e levanta alguns conjuntos de problemas relacionados com a segregação racial no Brasil. A questão não é

evidente por si mesma e requer o estabelecimento de um novo instrumental cognitivo que: (1) independa dos instrumentos de análise anteriormente utilizados, geralmente formulados em função do tipo de segregação legalizada nos EUA e da África do Sul; e (2) estejam livres da ideologia da democracia racial que obscurece a compreensão da forma como raça e classe operam no Brasil.

Quanta segregação racial existe?

Embora a centralização da classe média e a periferização dos pobres caracterizem fortemente a estrutura das cidades latino-americanas (Schnore 1965; Leeds 1974; London e Flaganan 1976), uma descrição tão simplificada é insuficiente e cada vez mais inapropriada para o entendimento dos níveis de segregação racial nas áreas urbanas complexas e muitas vezes polinucleadas da América Latina (London e Flanagan 1976; Ribeiro 1992). A proliferação de favelas tanto nas terras menos valorizadas da periferia como nas disputadas áreas de renda média e alta dos centros urbanos torna necessário o entendimento da segregação ao nível dos bairros (Smolka 1990; Rolnik, Kowarik e Somekh 1991). Apesar da idéia comum de que as cidades do terceiro mundo são organizadas de uma forma caótica, existem indicações de que um forte e difuso mercado de habitações assegura um elevado grau de ordenamento espacial, portanto de segregação (Smolka 1990; Ribeiro 1992).

Para medir a segregação, eu examino até que ponto é *uniforme* a distribuição de grupos de renda familiar e raciais em áreas metropolitanas ou o grau em que os grupos sociais estão diferenciadamente distribuídos pelos bairros de uma área urbana. O conceito de *uniformidade* é especialmente adequado para captar a quantidade de segregação encontrada no mosaico de residências e bairros que caracterizam nas áreas urbanas brasileiras.

No passado, ao contrário, a maioria das pesquisas sobre os padrões latino-americanos de segregação utilizaram, para descrevê-la, o grau de *centralização*, em larga medida porque este conceito, que resulta de uma forma urbana derivada do período colonial (e mesmo pré-colonial) relativamente fácil de observar, requer para sua medição dados relativos a duas categorias espaciais somente à comparação entre as populações residentes na periferia e no núcleo urbano. Entretanto, o conceito de centralização fixa *a priori* uma forma urbana tão simplista como inadequada para descrever a complexidade espacial das áreas metropolitanas brasileiras: Ao lado da centralização, a segregação pode também ser medida pelo índice de exposição, que mede o grau em que os membros de um determinado grupo social estão expostos aos membros de outro grupo. Esta medida tem a desvantagem de ser induzida pela composição social de uma área. Em outras palavras, os pobres terão maior probabilidade de residir em meio à classe média se constituem uma porcentagem relativamente grande da população. O conceito de uniformidade ultrapassa essas limitações na medida em que não é afetado pela forma urbana nem pela composição social.

Para medir a uniformidade, eu me benefico da disponibilidade de dados censitários a nível de setores. Calculo então a medida *standard* de segregação, o índice de dissimilaridade. A dissimilaridade mede o grau em que duas populações estão desigualmente distribuídas entre si no espaço residencial. Especificamente, *D* mede a porcentagem do grupo A que teria de

mudar de setor censitário para que passasse a ter a mesma uniformidade de distribuição de B. O valor de D varia de 0 (zero), caso em que os grupos A e B estão uniformemente distribuídos numa área urbana, a 100, caso em que A e B não compartilham nenhum setor censitário, i. e; segregação total. D é calculado pela seguinte fórmula:

$$D = 50 * E [(x_i/X) - (y_i/Y)]$$

onde X e Y são as populações metropolitanas dos grupos que estão sendo comparados e x_i e y_i são as respectivas populações no setor i .

A Tabela 1 apresenta a dissimilaridade entre grupos raciais nas dez maiores áreas metropolitanas do Brasil e em cidades selecionadas dos Estados Unidos. Os índices de segregação são claramente mais elevados nos EUA. O mais alto índice de dissimilaridade entre brancos e não-brancos ocorre em Salvador ($D=48$), o que indica que 48 por cento dos não-brancos teriam que mudar do seu bairro (setor censitário) para estar uniformemente distribuídos com os brancos no conjunto dos bairros. Em contrapartida, a segregação residencial medida pela dissimilaridade é muito alta nos EUA, com valores que variam de 69 em Houston a 88 em Chicago.

Em que medida a segregação racial resulta da segregação de classe? Que outros fatores além do econômico estão envolvidos?

Existe uma literatura pequena mas bastante rica no Brasil que aponta várias razões para a segregação racial. Pierson (1942) pesquisou a segregação residencial em seu estudo seminal de Salvador, uma cidade predominantemente não-branca. Baseado nas impressões colhidas em várias partes da cidade, ele observou que a cor da pele dos moradores variava de acordo com o padrão do bairro: as áreas mais pobres e superlotadas da cidade eram habitadas por negros, mulatos-escuros e um número limitado de mulatos-claros, enquanto os brancos e ocasionais mulatos-claros moravam nos setores urbanos de classe média. Desse modo, ele pintou um quadro de considerável segregação residencial pela cor embora concluísse que tal ocorria apenas na medida em que cor e classe eram conceitos correlatos. Ele notou que, diferentemente dos Estados Unidos, não havia nenhuma intenção de segregar raças, e as distinções de classe pela raça eram o resultado da recente emergência dos afro-brasileiros do estatuto servil. Pierson estava de acordo com seu contemporâneo Gilberto Freire em que a raça tinha um papel insignificante na sociedade brasileira e que os afro-brasileiros estavam situados em papéis subordinados devido à sua recente emergência da escravidão. Suas observações otimistas indubitavelmente tinham muito a ver com o severo contraste que o Brasil apresentava em relação à própria referência nativa — o Sul segregado dos anos 30 e 40.

Durante os anos 50 e 60, pesquisas patrocinadas pela UNESCO relataram uma substancial segregação no Rio de Janeiro, cidade com uma grande população minoritária (cerca de 30

por cento de não-brancos), e em Florianópolis, cidade com uma pequena população minoritária (cerca de 10 por cento de não-brancos), mas esses estudos também concluíram que, em ambos os casos, a segregação era fortemente pela classe social (Ianni e Cardoso 1959; Pinto 1953). Curiosamente, a pesquisa apoiada pela UNESCO que utilizou esses estudos mostrou preconceitos raciais disseminados, além de outras dimensões sociais da desigualdade contrárias às antigas conclusões de Freire e Pierson.

Por outro lado, pesquisas sobre atitudes raciais levadas a efeito nos anos 50 (o mesmo período) encontraram considerável preconceito racial, o que incluía a resistência por parte de muitos brancos a ter negros e mulatos como vizinhos (Ianni e Cardoso 1959; Bastide e Van den Berghe 1957; Fernandes 1955). Tal seria a razão da existência de segregação residencial ao lado daquela associada às classes. Um estudo mais recente, abrangendo as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, mostrou que as populações de origem africana tendem a se concentrar em certos bairros pobres próximos de outras co-etnias e geralmente próximos de instituições culturais e religiosas afro-brasileiras. Esses bairros comumente surgiram ao redor dos núcleos de antigos bairros escravos (Rolnik 1989).

Este corpo de pesquisa sugere três hipóteses alternativas para as razões da ocorrência da segregação racial no Brasil. Elas se baseiam, respectivamente, nos aspectos econômico, racial e étnico. Pierson, Fernandes e Ianni defendem a tese de natureza econômica de que a segregação racial existe apenas na medida em que existe segregação de classe, e só ocorre porque os afro-brasileiros ocupam posições mais baixas na estrutura de classe. Os demais estudos defendem a existência de segregação racial ao lado da segregação de classe. Estudos baseados em pesquisas de atitudes apontam a existência de *racismo* no mercado habitacional, sugerindo que devido ao fato de os brancos não quererem afro-brasileiros como vizinhos, os negros acabam sendo afastados dos bairros brancos. Finalmente, o estudo de Rolnik destaca o papel

da *etnicidade*, a qual determina que afro-brasileiros busquem bairros próximos a instituições culturais e religiosas afro-brasileiras, tais como escolas de samba e terreiros. A idéia é a de que pessoas com formações culturais similares buscarão morar perto umas das outras e em locais de fácil acesso a instituições étnicas.

Usando dados do censo, calculei índices de dissimilaridade entre grupos de renda familiar para mostrar o grau de segregação de classe em áreas metropolitanas brasileiras selecionadas. Mostro também, a porcentagem de afro-brasileiros em cada grupo para demonstrar o alcance da relação entre raça e classe. Os resultados para São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília aparecem na Tabela 2. São Paulo e Rio de Janeiro foram escolhidas por serem, de longe, as maiores áreas metropolitanas do Brasil. Selecionei também Salvador devido à sua grande população afro-brasileira e Brasília devido à sua singularidade em termos de uma segregação de classe extrema (e oficial).

A Tabela 2 mostra que a segregação residencial segue o padrão esperado de maior segregação espacial entre os grupos socioeconômicamente mais distantes (Schwirian e Rico-Velasco 1971; Mehta 1968). Baixos níveis de segregação ocorrem entre categorias de renda próxima e os maiores níveis de segregação ocupacional ocorrem entre os grupos de renda mais alta e mais baixa¹. No Rio de Janeiro, a segregação entre os grupos de renda

¹ Os índices de segregação são também computados para grupos ocupacionais abrangente. A maioria dos resultados bivariantes e multivariantes foram similares para grupos de renda e ocupacionais, embora nos escores combinados de dissimilaridade trabalhadores em serviços pessoais sejam menos segregados em relação aos trabalhadores de colarinho branco do que trabalhadores do comércio, trabalhadores manuais especializados e dos transportes, todos com rendas médias mais altas. Isto reflete o fato de que os trabalhadores em serviços pessoais incluem trabalhadores domésticos, zeladores e guardas de segurança, os quais muitas vezes moram nas dependências de seu(s) empregador(es).

familiar mais baixa e mais alta é particularmente elevada (83.4), como mostra a Tabela 2. Isso significa que pelo menos 83.4 por cento das famílias com rendimento menor que 1 salário mínimo teriam que sair de seu setor censitário para adquirir a mesma distribuição espacial de famílias com rendimento maior que 20 salários mínimos (ou vice-versa). Partindo de um cálculo aproximado segundo o qual um valor igual ou maior que 70 indica extrema segregação (Massey e Denton 1987), vamos encontrá-la entre famílias com rendimento menor do que 1 salário mínimo (muito pobres) e (1) *cinco* categorias em Brasília, (2) *quatro* categorias no Rio de Janeiro e Salvador e (3) apenas *três* categorias em São Paulo. Em Brasília, os dois grupos de renda mais baixa, que juntos representam 22 por cento da população, são altamente segregados (valores de 67,5 e maiores) em relação à população que ganha pelo menos 5 salários mínimos.

A terceira coluna da Tabela 2 mostra que a porcentagem de não-brancos se eleva de modo notável com o decréscimo da renda, revelando uma relação entre renda e segregação racial. O grau em que se apresentam a classe média alta branca e a classe pobre não-branca varia muito de cidade para cidade. Em Salvador, por exemplo, pessoas identificadas como não-brancas compreendem de 80 a 90 por cento dos quatros grupos de renda mais alta. Entretanto, Salvador apresenta o único caso de área metropolitana brasileira em que existe uma significativa classe média não-branca (primordialmente mulata) embora a raça permaneça, não obstante, altamente relacionada com a classe (Telles 1992b). No Rio de Janeiro, os não-brancos compreendem cerca de metade da grande população de famílias pobres mas apenas 6,7 por cento das famílias mais ricas. Em São Paulo, os não-brancos formam uma numerosa minoria de 30 a 40 por cento entre os pobres mas estão virtualmente ausentes do grupo de renda mais alta (2,9 por cento). Desse modo, a segregação racial está claramente ligada à segregação de classe, os afro-brasileiros

concentrados na classe pobre e os brancos na classe média. Naturalmente, a posição dos afro-brasileiros na estrutura de classe resulta, em larga medida, do racismo na educação e no mercado de trabalho, tal como mostraram os estudos anteriores.

Para testar se a etnicidade e/ou o racismo no mercado habitacional também contribuem para o moderado nível de segregação racial, eu examino o grau em que os grupos raciais estão segregados entre grupos de mesma faixa de renda familiar. Só foi possível examinar áreas metropolitanas nas quais identifiquei quantidades substanciais de afro-brasileiros de classe média e onde existem brancos suficientes entre os muito pobres. Apenas 7 das 40 maiores áreas urbanas atendem a este critério. São elas: Salvador, Feira de Santana, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Barra Mansa/Volta Redonda e Juiz de Fora.

A Tabela 3 mostra que a segregação residencial entre grupos raciais não pode ser tomada como resultado do *status* socioeconômico, como defendia a literatura anterior — uma segregação residencial moderada, com base na cor, ocorre no interior de um mesmo grupo de renda. Isso dá sustentação à tese de que racismo e etnicidade também contribuem para a segregação racial. Para que o racismo seja um forte fator de segregação, mais do que episódios ocasionais, devem existir níveis diferenciados de discriminação habitacional (quando não articulações sistêmicas para direcionar os negros para determinados bairros, como nos EUA) entre bairros, de maneira que os não-brancos sejam afastados de alguns deles. Por não haver evidências de que isso acontece no Brasil, a segregação racial no interior de grupos de renda similar aparece com um resultado provável da etnicidade. Os afro-brasileiros, como outros grupos étnicos, buscam os bairros com pessoas de características étnicas similares e próximos de instituições étnicas. No entanto, a procura por bairros com pessoas de mesma cor pode ser em si mesma um modo dos afro-brasileiros evitarem a discriminação residencial. Deve ser

mais fácil para eles encontrar moradia num bairro que já tenha um número significativo de não-brancos.

A mera ausência de uma significativa classe média de origem africana assegura que os bairros dessa classe permaneçam predominantemente brancos. O nível relativamente baixo de segregação pela cor entre a grande população pobre indica que o racismo entre os pobres deve ser especialmente baixo (contrariamente ao que se encontra nos EUA) e que a extrema limitação das opções de moradia torna ridícula a seleção de um bairro a partir de sua composição racial, pelo menos aos olhos dos brasileiros pobres.

Além disso, existe um consistente padrão de segregação crescente para renda naquelas áreas metropolitanas com um substancial número de brancos, negros e mulatos nas categorias de renda. A classe média afro-brasileira é claramente mais segregada em relação à classe média branca do que os afro-brasileiros pobres o são em relação aos brancos pobres. Isso sugere um padrão de racismo no Brasil, sustentado por outros estudos, em que ele se mostra maior na classe média e menor entre os pobres.

Finalmente, o caso de Salvador, bem como de outros lugares com grandes contingentes populacionais afro-brasileiros, apresenta situações interessantes. Tais lugares, devido a esses grandes componentes populacionais negros e mulatos e devido à moderada segregação, têm bairros quase inteiramente afro-brasileiros. A insularidade racial que isso causa tem importantes conseqüências para o desenvolvimento da cultura e identidade afro-brasileira, como demonstra o caso de Salvador.

Existem diferenças regionais nos níveis de segregação?

Dois estudos revelaram que a segregação residencial de base racial parece ser particularmente alta na Região Sul (Willems 1949; Turner 1985). Variações das relações raciais em geral, regionais e nas áreas metropolitanas, foram sugeridas pelos estudiosos da UNESCO e outros (Degler 1986). Além disso, indícios dispersos sugeriram que o Nordeste subdesenvolvido e majoritariamente não-branco tem um sistema particularmente amistoso de relações raciais, enquanto o Estado de São Paulo e os três estados sulistas são particularmente racistas (Degler 1986). Tais variações nas relações raciais através do Brasil são consideradas como resultantes da industrialização local e/ou da influência da imigração. Bastide e Van der Berghe sustentaram que as relações raciais são mais competitivas e o racismo mais elevado nas áreas mais industrializadas (Bastide e Van der Berghe 1957; Bastide 1965; Van der Berghe 1957). Por contraste, Fernandes (1969) defendeu que, com a industrialização, diminuiria a importância do fator raça no mercado de trabalho, conseqüentemente o próprio racismo. A hipótese da imigração sustenta que esta afetou, a partir da Abolição, as relações raciais naquelas áreas onde se assentaram os imigrantes. Uma variante defende que os imigrantes italianos e alemães, majoritários, competiam pelo emprego com a população de origem africana, criando assim um elevado grau de animosidade racial (Andrews 1988). Outra versão sugere que esses imigrantes trouxeram consigo ideologias mais racistas do que aquelas da cultura nativa luso-brasileira (Frazier 1942; Willems 1949). Fernandes (1955) contestou essas teorias com evidências de que algumas cidades, como Campinas,

que receberam um número relativamente pequeno de imigrantes, eram claramente mais racistas do que outras cidades do Estado de São Paulo com grandes populações de imigrantes.

Minha análise (não exposta aqui) mostra que a industrialização e a imigração pouco ou nada afetam a questão (Telles 1992b). Por outro lado, o *status* socioeconômico de uma área e o mercado de habitações local estão associados com padrões de segregação. Áreas urbanas com desigualdade ocupacional relativamente alta tendem a ser mais segregadas racialmente, enquanto áreas urbanas de baixa renda tendem a ser menos segregadas. Áreas urbanas com níveis de rotatividade residencial relativamente altos, assim como aquelas em que a casa própria aparece em altas proporções, tendem também a apresentar maiores índices de segregação racial. Regionalmente, quase não existem diferenças nos níveis de segregação.

Mudanças na década de 80

Infelizmente, não há disponibilidade de dados com que medir a segregação a partir de 1980. Novos dados só estarão disponíveis quando os resultados do censo de 1991 forem liberados. Nessas condições, podemos apenas especular sobre as mudanças ocorridas. As transformações dos anos 80 resultam em uma crescente segregação racial e de classe, em que maior segregação de classe significa maior segregação racial. A crise econômica brasileira tem feito crescer, desde 1981, o nível global de desigualdade de renda (Bonelli e Sedlacek 1989), o que conduz por si mesmo a

uma maior segregação de classe (Telles 1992). A crise deve, também, ter feito crescer a desigualdade racial, de modo que as rendas dos não-brancos tiveram uma queda maior do que as dos brancos. Num contexto de menor quantidade de bons empregos, a competição racial deve ter crescido, aumentando com isso a discriminação empregatícia na medida em que os trabalhadores brancos, buscando preservar suas posições no mercado de trabalho, devem pressionar os empregadores a reduzirem a competição por parte dos brasileiros de cor, particularmente ao nível dos empregos de colarinho branco. No nível interpessoal, na medida em que negros e mulatos muitas vezes são os bodes expiatórios dos crescentes males econômicos e sociais do Brasil, são mais evidentes as divisões raciais. Isso parece se refletir no atual movimento separatista. Numa era de maior rotatividade no emprego, o fato dos afro-brasileiros serem, comumente, os últimos a serem contratados e os primeiros a serem despedidos deve ter abalado as conquistas que realizaram durante o período de crescimento econômico precedente.

Ao lado do impacto direto da crise, pelo menos quatro outras mudanças ocorridas nas cidades brasileiras devem ter conduzido a uma maior segregação de classe ao longo dos anos 80. A primeira é o crescimento de áreas homogêneas de padrão habitacional de classe média, geralmente através de anexação municipal. A segunda é a expansão dos programas habitacionais governamentais, apesar da crise, que tende a reforçar a segregação pelo isolamento residencial dos pobres. Em terceiro lugar, é cada vez maior a popularidade dos condomínios fechados complexos murados de classe média, com os quais esta responde à insegurança crescente e ao medo da criminalidade urbana (Caldeira 1992). Embora os condomínios fechados possam não ter criado necessariamente maior segregação espacial, eles aumentaram, a segregação social. Finalmente, tem havido uma tendência ao êxodo dos trabalhadores domésticos que moram nas

dependências de seus empregadores, cortando, com isso, mesmo esta forma limitada de interação interclasse e inter-racial.

Pelo menos dois fatores apontam para a emergência de uma maior identificação étnica entre afro-brasileiros atuando no sentido de elevar o fator étnico por trás da segregação. O primeiro deles é a influência dos movimentos sociais afro-brasileiros, especialmente desde a celebração do centenário, que vêm contribuindo para ampliar o nível de esclarecimento sobre as condições dos afro-brasileiros e para a sua conscientização, conduzindo provavelmente a um crescente orgulho étnico numa comunidade cuja origem africana tem sido enormemente desvalorizada. Segundo, a diminuição da corrente migratória do Nordeste para as cidades do Sudeste significa que a identidade multirracial *nordestina* deve substituir, nos filhos destes, a identidade baseada na raça. Paralelamente à condição de classe, a identidade *nordestina* competiu claramente com a raça pela primazia na identidade individual em lugares como São Paulo e Rio de Janeiro.

Uma última questão que muito provavelmente contribuiu para um crescente isolamento de negros e mulatos são os altos índices de fertilidade dessa população se comparada com os brancos, desde mais ou menos 1970 (Goldani 1988). Isso significa que o componente negro e mulato da população tem crescido mais do que o branco, o que seria visível nos grupos de jovens de hoje. Uma proporção crescente de não-brancos entre a população jovem ocorreria apesar das diferenças nas taxas de mortalidade, que hoje têm maior impacto nas faixas de idade mais avançadas.

Conseqüências da segregação racial

Existem segregação no Brasil, ainda que não sob as formas extremas encontradas entre negros e brancos dos Estados Unidos e da África do Sul. Ela ocorre em níveis similares e por motivos similares aos que se verifica entre latinos e brancos dos Estados Unidos ou entre grupos de imigrantes não-negros e nativos na Europa — por motivos de coesão étnica tanto quanto por motivos econômicos. Por outro lado, existe no Brasil segregação resultante da discriminação residencial, ainda que nem de longe em níveis semelhantes aos que experimentam os afro-norte-americanos. Mas são necessárias mais pesquisas sobre discriminação residencial antes que uma apreciação rigorosa da situação brasileira possa ser feita.

A segregação racial tem importantes conseqüências para o desenvolvimento da comunidade afro-brasileira e para que ela tenha uma justa participação na sociedade. Segregação geralmente implica em pobreza ainda maior do que a própria posição econômica poderia significar. A segregação geralmente cria desigualdades no acesso ao trabalho e ao mercado de consumo, os quais tendem a se localizar dentro ou próximos de bairros brancos de classe média, inibindo com isso a mobilidade ulterior. Para os afro-brasileiros a situação é particularmente ruim na medida em que praticamente inexistem pessoas de classe média com quem possam se identificar, seja como vizinhos ou como co-étnicos. Do lado positivo, a segregação racial, qualquer que seja sua causa, muitas vezes significa a existência de bairros etnicamente dinâmicos nos quais as afinidades étnicas criam uma grande valorização do espaço residencial comum e ajudam a reforçar uma maior participação dos grupos étnicos no espaço político.

Uma segregação moderada tem implicações amplas para outros aspectos das relações raciais no Brasil, especialmente se comparada com outros países com grandes populações descendentes de africanos e europeus. São elas: (1) um nível relativamente baixo de consciência racial e organização entre a população de origem africana; e (2) níveis relativamente altos de interação inter-racial. Ao passo que a extrema segregação na África do Sul e nos Estados Unidos tem levado a um alto grau de consciência racial e organização corporativa, a segregação moderada e a falta de categorias raciais claras têm levado à relativa ausência das mesmas no Brasil. Junto com uma ideologia que nega o racismo, o fato de que negros, mulatos e brancos vivam em bairros similares deve reforçar a noção geral de que a raça tem pouca ou nenhuma influência sobre as oportunidades de vida, pelo menos para indivíduos de uma mesma classe social. Nesse sentido, o racismo subliminar difuso e a desigualdade racial da sociedade são menos evidentes. Além disso, a ausência de níveis extremos de segregação no Brasil inibe a formação de instituições paralelas, tendo sido esta uma condição fundamental para a ascensão dos movimentos sociais negros na África do Sul e nos EUA. Finalmente, a segregação menos extrema do Brasil tem significado maior exposição inter-racial, como fica evidenciado por uma maior ocorrência de relações inter-raciais de amizade e casamento, pelo menos entre a grande população pobre do Brasil. Paradoxalmente, a ausência de instituições paralelas tem criado barreiras para a mobilização social e política dos afro-brasileiros. Nos Estados Unidos, igrejas negras, bancos e universidades surgiram da segregação e forneceram o capital para a formação de lideranças, para o surgimento de uma classe média, e para a mobilização de recursos humanos em direção a fins políticos.

Na medida em que as estruturas do *apartheid* caem na África do Sul, em que a segregação residencial declina lentamente nos Estados Unidos e em que existe uma substancial mobilidade

afro-americana na classe média, o Brasil passa da situação de ser percebido como um paraíso racial para se tornar um caso de desigualdade racial exacerbada. À medida que as fronteiras internacionais começam a perder importância e em que a opressão internacional contra os povos africanos se torna cada vez mais visível, defensores dos direitos humanos clamam por justiça dentro das fronteiras nacionais e além delas. Para uma comunidade de africanos cada vez mais influente, dentro e fora da África, a opressão dos povos de sua descendência é vista cada vez mais como uma questão étnica que frequentemente ultrapassa as fronteiras nacionais, da mesma forma como todo muçulmano se preocupa com o tratamento dos povos muçulmanos da Bósnia e como, por sua vez, fazem os judeus israelenses com relação aos judeus de todo o mundo.

Bibliografia

- ANDREWS, GEORGE REID. 1988. "Black and White Workers: São Paulo, Brazil, 1888-1928." *Hispanic American Historical Review* 68 (3).
- BASTIDE, ROGER e PIERRE VAN DEN BERGHE. 1957. "Stereotypes, Norms and Interracial Behavior in São Paulo, Brazil." *American Sociological Review* 22: 689-694.
- BONELLI, REGIS e GUILHERME LUÍS SEDLACEK. 1989. "Distribuição de Renda: Evolução no Último Quarto de Século" in: Guilherme Luís Sedlacek e Ricardo Paes de Barros (ed.) *Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: Uma Coletânea* pp. 7-24 Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- CALDEIRA, TEREZA PIRES DO RIO. 1992. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Tese doutoral não

- publicada. Departamento de Antropologia da Universidade da Califórnia — Berkeley.
- DEGLER, CARL N. 1986. *Neither Black Nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States*. Madison: Universidade de Wisconsin (publicado em 1971).
- FERNANDES, FLORESTAN. 1955. *Relações Raciais entre Brancos e Negros em São Paulo*. São Paulo: Editora Anhembi Limitada.
- FERNANDES, FLORESTAN. 1969. *The Negro in Brazilian Society*. Nova York: Columbia University Press.
- FRAZIER, E. FRANK. 1942. "Some Aspects of Race Relation in Brazil." *Phylon* 3:292.
- HASENBALG, CARLOS. 1979. *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- IANNI, OCTAVIO e FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. 1959. *Cor e Mobilidade Social em Florianópolis*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- LEEDS, ANTHONY. 1974. "Housing Settlement Types, Arrangements for Living, Proletarianization, and the Social Structure of the City." In: *Latin American Urban Research: Anthropological Perspectives on Latin American Urbanization*, editado por Wayne A. Cornelius e Felicity M. Trueblood. Beverly Hills: Sage.
- LONDON, BRUCE e WILLIAM G. FLANAGAN. 1976. "Comparative Urban Ecology: A summary of the Field". Capítulo 4 in: *The City in Comparative Perspective*, editado por John Walton e Louis H. Massoti. Nova York: Wiley and Sons.
- LOVELL, PEGGY. 1989. *Income and Racial Inequality in Brazil*. Tese de Doutorado. Universidade da Flórida.
- MASSEY, DOUGLAS S. e NANCY A. DENTON. 1988. "The Dimensions of Residential Segregation." *Social Forces* 67:281-315.
- MEHTA, SURINDER K. 1968. "Patterns of Residence in Poona (India) by Income, Education and Occupation (1937-65)." *American Journal of Sociology* 73:496-508.
- OLIVEIRA, LÚCIA HELENA GARCIA DE, ROSA MARIA PORCARO e TEREZA CRISTINA N. ARAÚJO. 1985. *O Lugar do Negro na Força de Trabalho*. Rio de Janeiro: IBGE.
- PIERSON, DONALD. 1942. *Negros in Brazil: A Study of Race*

- Contact at Bahia*. Chicago: University of Chicago Press.
- PINTO, L. A. DE COSTA. 1953. *O Negro no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- RIBEIRO, LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ. 1992. "Restructuring in Large Brazilians Cities: The Center/Periphery Model in Question." Trabalho apresentado no encontro da seção de Sociologia Urbana da Associação Internacional de Sociologia, Los Angeles.
- ROLNIK, RAQUEL, LÚCIO KOWARICK e NADIA SOMEKH. 1991. *São Paulo: Crise e Mudança*. São Paulo: Brasiliense.
- ROLNIK, RAQUEL. 1989. "Territórios Negros na Cidade Brasileira (Etnicidade e Cidade em São Paulo e no Rio de Janeiro)". *Estudos Afro-Asiáticos* 17.
- SCHNORE, LEO F. 1965. "On the Spacial Structure of Cities in the Two Americas." In *The Study of Urbanization* pp. 347-98. Editado por P.M. Hauser e L.F. Schnore. New York Wiley.
- SCHWIRIAN, KENT. P. e JESUS RICO VELASCO. 1971. "The Residential Distribution in Status Groups in: Puerto Rico's Metropolitan Areas." *Demography* 8:81-90
- SILVA, NELSON DO VALLE. 1985. "Updating the Cost of Not Being White in Brazil." Capítulo 4 in: Pierre-Michelle Fontaine (ed) *Race, Class and Power in Brazil*. Los Angeles: UCLA Center for Afro-American Studies.
- SIRJAMAKI, JOHN. 1964. *The Sociology of Cities*. Nova York: Random House.
- SMOLKA, MARTIN O. 1991. "Relocating the Rich and Expelling the Poor: Residencial Segregation and the Dynamics of the Property Market in the City of Rio de Janeiro." Manuscrito não publicado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.
- TELLES, EDWARD E. 1992a. "Who Gets Formal Sector Jobs: Determinants of Formal-Informal Sector Participation in Brazilian Metropolitan Areas." *Works and Occupations*.
- TELLES, EDWARD E. 1992b. "Residencial Segregation by Skin Color in Brazil." *American Sociological Review*: 186-197.
- TURNER, J. MICHAEL. "Brown Into Black", Capítulo 6 in: Pierre-Michelle Fontaine (ed) *Race, Class and Power in Brazil*. Los

- Angeles: UCLA Center for Afro-American Studies.
- VEJA 1992. "Arruaça na Areia". 28 de outubro de 1992. Volume 25. Nº 44.
- WILLEMS, EMÍLIO. 1949. "Racial Attitudes in Brazil." *American Journal of Sociology* 54:402-408.
- WORLD BANK. 1984. *World Development Report 1984*. Nova York: Oxford University Press.
- YUJNOVSKY, OSCAR. 1975. "Urban Spatial Structure in Latin America", Capítulo 5 in *Urbanization in: Latin America: Approaches and Issues*. Editado por Jorge Hardoy. Garden City, NY: Doubleday.

TABELA 1

Índices de Dissimilaridade Residencial pela Cor nas 10 Maiores Áreas Metropolitanas Brasileiras e em Áreas Metropolitanas Seleccionadas dos EUA: 1980

Áreas Metropolitanas	brancos	brancos	brancos	negros
	x africanos	x negros	x mulatos	x mulatos
São Paulo	37	40	38	36
Rio de Janeiro	37	43	38	31
Belo Horizonte	41	41	43	34
Porto Alegre	37	43	41	42
Recife	38	50	39	42
Salvador	48	53	49	35
Fortaleza	40	56	41	56
Curitiba	39	48	42	47
Brasília	39	42	41	42
Belém	37	49	38	43
Nova York	73	—	—	—
Los Angeles	86	—	—	—
Chicago	76	—	—	—
Detroit	87	—	—	—
Filadélfia 77	—	—	—	—
Washington 69	—	—	—	—

Fonte: Índices para o Brasil baseados nos Setores Censitários (população média de 1150) e calculados sobre amostra de 25 por cento do censo de 1980. Índices para os EUA baseados nos dados de setores territoriais do censo (amostra média, de 4.000), recolhidas de Massey e Denton 1987.

TABELA 2

Índices de Dissimilaridade entre Grupos de Renda Familiar por Número de Salários Mínimos em 4 Áreas Metropolitanas Brasileiras: 1980

Área Metropolitana e Grupos de Renda	Distribuição percentual	Porcentagem de não-brancos	Faixas de renda						
			20+	10-19,9	5-9,99	3-4,99	2-2,99	1-1,99	

Quadro A: São Paulo

20 e mais	7,3	2,9	—						
10 a 19,99	14,6	10,7	32,0	—					
5 a 9,99	28,1	22,4	32,9	20,7	—				
3 a 4,99	23,8	31,7	34,1	24,7	19,1	—			
2 a 2,99	13,2	37,6	39,5	35,6	30,6	21,1			
1 a 1,99	10,0	41,1	54,1	54,2	51,4	44,5	30,3	—	
menos que 1	2,9	36,0	73,7	73,9	73,2	69,5	60,1	41,1	

Quadro B: Rio de Janeiro

20 e mais	6,7	5,1	—						
10 a 19,99	11,1	15,1	24,5	—					
5 a 9,99	21,2	31,0	27,8	18,4	—				
3 a 4,99	22,2	42,6	33,2	25,6	19,7	—			
2 a 2,99	16,1	48,3	46,8	42,3	36,5	26,0	—		
1 a 1,99	16,9	52,2	67,4	65,4	61,5	53,4	36,1	—	
menos que 1	5,8	52,8	83,4	82,7	81,0	76,7	65,3	42,5	

CRISE E MUDANÇAS NA CIDADE BRASILEIRA

Área	Distribuição	Percentagem de	Faixas de renda						
			20+	10-19,9	5-9,99	3-4,99	2-2,99	1-1,99	
Metropolitana	percentual	não-brancos							
e Grupos de Renda									

Quadro C: Salvador

20 e mais	6,1	28,2	—						
10 a 19,99	10,4	48,0	22,5	—					
5 a 9,99	17,6	68,0	26,2	19,4	—				
3 a 4,99	18,4	79,7	31,2	27,6	21,3	—			
2 a 2,99	16,0	84,9	44,8	44,5	38,5	27,6	—		
1 a 1,99	19,7	87,6	65,7	67,4	63,4	55,7	38,0	—	
menos que 1	11,8	89,1	81,4	83,6	82,0	77,2	65,6	2,5	

Quadro D: Brasília

20 e mais	10,3	10,7	—						
10 a 19,99	12,8	24,5	27,8	—					
5 a 9,99	19,3	42,8	31,6	20,2	—				
3 a 4,99	19,8	55,1	38,0	28,6	20,8	—			
2 a 2,99	15,7	60,1	50,2	46,9	40,3	29,2	—		
1 a 1,99	17,2	62,9	68,7	70,9	67,5	59,6	38,8	—	
menos que 1	4,8	64,9	83,0	86,2	85,7	82,9	72,7	48,5	

TABELA 3

Índices de Dissimilaridade Social por Grupos de Renda Familiar em 7 Áreas Metropolitanas Brasileiras:1980

Área Metropolitana e Grupo de Renda (em número de salários mínimos)	dissimilaridade entre		
	brancos	brancos	mulatos
	x mulatos	x negros	x negros
Salvador			
1_2	.499	.519	.391
2_3	.519	.547	.411
3_5	.511	.547	.418
5-10	.497	.618	.483
10-20	.509	—	—
20 +	.507	—	—
Feira de Santana			
1_2	.468	.514	.348
2_3	.464	.572	.439
3_5	.481	.585	.445
5-10	.465	.615	.549
10-20	.518	—	—
Rio de Janeiro			
1_2	.382	.419	.399
2_3	.389	.456	.424
3_5	.387	.452	.409
5-10	.421	.543	.479
10-20	.546	—	—

Área Metropolitana e Grupo de Renda (em número de salários mínimos)	dissimilaridade entre		
	brancos x mulatos	brancos x negros	mulatos x negros
Belo Horizonte			
1_ 2	.412	.435	.405
2_ 3	.419	.450	.437
3_ 5	.416	.462	.450
5-10	.454	.568	.518
10-20	.554	—	—
Barra Mansa/Volta Redonda			
1_ 2	.387	.355	.423
2_ 3	.358	.360	.406
3_ 5	.362	.377	.422
5-10	.361	.421	.39
10-20	.549	—	—
Juiz de Fora			
1_ 2	.337	.318	.337
2_ 3	.415	.380	.408
3_ 5	.436	.410	.449
5-10	.465	.568	.556
Campos			
1_ 2	.335	.337	.376
2_ 3	.374	.411	.451
3_ 5	.384	.448	.461
5-10	.450	.618	.604

TERCEIRA PARTE

Reforma Urbana e os Desafios da Gestão Democrática da Cidade

A Construção de uma Economia Popular como Horizonte para Cidades sem Rumo

**José Luís Coraggio
Instituto Fronesis (Equador)**

I — Introdução

O documento que resume as formulações que deram origem a este seminário⁽¹⁾ nos lembra os objetivos do programa da reforma urbana que se vem propondo no Brasil⁽²⁾: participação e democratização, eficácia e eficiência da política, inversão de prioridades em serviços sociais para os setores espoliados. Além disso, o mesmo documento abre dúvidas sobre a pertinência de algumas dessas formulações, ao indicar que o acesso a serviços urbanos não tem diminuído, mas possivelmente aumentados nestas décadas de crise. Assinala-se a contradição entre a crise econômica e social evidente — que atinge principalmente os setores populares urbanos —, e a ampliação do acesso a serviços urbanos, o que supõe a melhoria da qualidade de vida urbana. A isto pode-se responder com uma hipótese *ad-hoc*: haveria um retardo na manifestação tanto dos efeitos das inversões sociais já

realizadas, como de certos efeitos da crise nas cidades do Brasil, e com suficiente tempo a crise que se experimenta nas cidades se verá também refletida nos indicadores de qualidade de vida urbana. Porém, esse desajuste entre dados estatísticos e hipóteses baseadas numa experiência generalizada, também pode ser consequência das noções utilizadas de “qualidade de vida” e de “urbano”, noções que não apenas condicionam os diagnósticos, como também orientam a formulação de políticas.

Começando pela última, frequentemente se associa o urbano com os serviços denominados “urbanos” (água, luz, esgoto, saneamento, transporte, moradia em sentido amplo) estendendo seu alcance até incluir outros serviços “de âmbito local” (saúde, educação). Para esta definição do urbano, uma reforma urbana progressista consistiria basicamente na transformação das disponibilidades e distribuição social destes serviços e do solo, entre os membros da população que habitam os centros urbanos.

Quando — como no caso do movimento brasileiro — a reforma urbana inclui ademais a transformação das estruturas de decisão e gestão urbana, e do sistema legal que regula a propriedade, isto pode ser interpretado como uma condição para garantir a sustentabilidade daquela distribuição mais igualitária dos serviços urbanos. Também pode ser visto como a incorporação de novas dimensões ao conceito de qualidade da vida urbana (ex.: democracia participativa), o que supõe a extensão do conceito de “urbano”.

Se este último fosse o sentido dessa ampliação conceitual, não fica claro por que os determinantes (e áreas de intervenção) da qualidade de vida incorporam a qualidade de participação popular na gestão pública e não a qualidade de participação na própria economia. Fazê-lo significaria introduzir outros assuntos como objeto da política pública local: o emprego e outras formas de realização do trabalho, a remuneração dos fatores produtivos possuídos pelos setores populares e o fornecimento de bens e serviços em geral, dos quais os serviços “urbanos” são uma

parte, aquela eleita pelos urbanólogos como própria de seu campo profissional.

Não só é duvidosa a seleção de certos bens e serviços sociais como “urbanos” (porque a produção e distribuição do pão não entra na lista?), como também a distinção entre política econômica e política social (urbana ou não) arrastou um mal-entendido que se manifesta na divisão burocrática do trabalho entre instâncias do município, do governo nacional ou do sistema de agências internacionais. Esta separação institucionalizada não tem outra justificativa que a tese (agora transparente) de que, embora os processos econômicos respondam às leis objetivas, os processos sociais estão submetidos à vontade política e são, portanto, matéria de reivindicação, negociação ou reforma.

Deve-se advertir que a contradição acima indicada, entre crise econômica — refletida nos indicadores econômicos (desemprego e subemprego, o ingresso, número de falências, precariedade do emprego existente etc.) — e “desenvolvimento humano”, — refletido em muitos indicadores ligados aos serviços “sociais” (alfabetização e acesso à educação formal, nutrição, esperança de vida, acesso à água potável e saneamento etc) —, manifesta-se também ao nível global, quando se compara os indicadores sociais dos países do Norte com os do Sul. Essa constatação tem levado a afirmar que, mais que uma década perdida para o desenvolvimento, os anos oitenta foram um período ganho para o desenvolvimento humano⁽³⁾. Por isso, dado que não se espera que o crescimento econômico futuro inclua aos hoje excluídos, e que as políticas econômicas estão reduzidas à sua mínima expressão, as políticas sociais propostas a partir da perspectiva global adquirem maior centralidade como representantes das políticas públicas, e, para manter o desenvolvimento humano global, são focalizadas nas regiões e segmentos de pobreza extrema⁽⁴⁾.

Este trabalho está orientado pela tese de que, em contraposição com as tendências assinaladas, as políticas urbanas (dirigi-

das a reformar a vida urbana) devem centrar-se na economia urbana e suas possibilidades de desenvolvimento. Sem essa consideração, nem o ordenamento territorial, nem a distribuição de serviços, nem a própria possibilidade de avançar para uma democracia sustentável podem formular-se ou resolver-se adequadamente. Ademais, centrar a análise no econômico responderia às prioridades manifestadas pelos próprios setores populares, em geral mais interessados em conseguir uma renda estável que um melhor acesso aos “serviços urbanos”. Dentro desta tessitura, a questão a ser encarada neste trabalho será: qual o futuro das economias urbanas no processo de globalização e que alternativas podem ser pensadas nesse contexto?

II — O Contexto da Globalização

O processo de globalização dos mercados e o final da “guerra fria”, as políticas de ajuste estrutural e as novas políticas sociais estão conformando um novo contexto político-econômico para a vida urbana nas metrópoles da América Latina. Neste contexto cabem distintas atitudes por parte daqueles que formulam um programa urbano a partir de uma perspectiva democrática e popular:

— Uma primeira possibilidade é assumir que as tendências que vêm sendo identificadas são resultantes necessárias do desenvolvimento da tecnologia e da economia mundial, às quais devem se adaptar as cidades da periferia, seguindo fórmulas universais propostas pela *intelligentsia* que acompanha o processo de globalização e recomposição da política mundial. Isso supõe aceitar como definitiva a reforma do Estado e a predominância do mercado mundial, o privilégio dos equilíbrios macroe-

conômicos e o pagamento da dívida externa, e a focalização das políticas sociais remanescentes nos segmentos de pobreza extrema. Nesta alternativa, se se organiza os pobres ou se se faz com que eles participem, será para receber as doações de maneira eficiente.

— Uma segunda possibilidade é supor que o processo que está ocorrendo é parte de um plano voluntário das agências e agentes do poder mundial, seguindo um programa neo-liberal, que está se impondo no mundo mediante à força econômica, ideológica, política e militar. Inversamente, a luta ideológica e política (havendo abjurado da luta armada) seria a via para *resistir* ao dito projeto. Trataria-se então de chegar ao poder estatal para desde ali reafirmar a autodeterminação e contrariar as tendências econômicas mundiais adversas ao campo popular. Nesta alternativa, todo passo na direção de acomodar-se às novas tendências é visto como cumplicidade com a dominação.

— Uma terceira possibilidade, à qual nos adscrivimos, tem dois componentes: a) ver as novas tendências como resultantes de uma nova configuração de forças no mundo — caracterizadas entre outras coisas pela centralização do poder econômico do capital em escala mundial, transferência de poder dos agentes políticos para os econômicos (sob a figura do “mercado livre”), redução de limites sociais e políticos ao desdobramento das tecnologias mais eficientes para o capital, perda de paradigmas alternativos como ponto de referência empírica e pela grande fraqueza do campo popular, acossado pela deterioração brutal e precarização de suas condições de vida —⁽⁵⁾; b) pensar e agir sobre essas tendências empíricas, de modo a *codeterminar* — em curto e médio prazos — os efeitos da globalização nas nossas sociedades, buscando modificar no longo prazo as bases sócio-políticas da atual relação de forças. Isto requer não só reconhecer e analisar os múltiplos processos que constituem e acompanham a globalização, como também propor um horizonte utópico e um

marco estratégico tentativo, que orientem o pensamento de alternativas e a ação convergente a partir de múltiplos centros de iniciativa nas sociedades nacionais e locais⁽⁶⁾. Nisto, será crucial contar com uma teoria orientada para o desenvolvimento de *alternativas econômicas*.

Em efeito, se — como se prevê — aumenta a incapacidade dinâmica da ordem capitalista para absorver como mão-de-obra assalariada a crescente população urbana, um crescente conjunto inorgânico — configurado, pelo trabalho por conta própria — a “informalidade” quase doméstica que vem de baixo (estratégias de sobrevivência familiares e coletivas) e a que deriva das novas modalidades de produção moderna (tercerização do processo produtivo) — será o refúgio da metade da população economicamente ativa, sem superar a precariedade e a insegurança que a caracteriza⁽⁷⁾.

A objetividade e a universalidade desta tendência⁽⁸⁾ são resultado da abertura das economias à competição mundial, o que obriga às empresas capitalistas adotarem tecnologias que lhes permitam competir em qualidade e preço no mercado mundial. O evidente debilitamento da capacidade sindical e política para impor-lhes limites e a conjugação de uma desconcentração territorial com uma centralização à escala global dos processos de acumulação, permite às empresas inovar vertiginosamente, independentemente de seu efeito sócio-econômico sobre as sociedades locais, em particular o crescente desemprego. Mesmo com a esperada retomada da atividade econômica no Norte, já se sabe que será “crescimento sem emprego”⁽⁹⁾.

Em princípio, a capacidade e a vontade estatal para suprir mediante o consumo coletivo as necessidades elementares de reprodução da população seguirão sendo limitadas. Isto é resultado do programa de ajuste macroeconômico, que inclui como elemento fundamental a privatização e a desregulação da economia e a preeminência do equilíbrio fiscal sobre os equilíbrios

sociais e políticos. A propugnada extensão e “simplificação” dos sistemas tributários pode trazer consigo uma regressão adicional na equidade fiscal.⁽¹⁰⁾ Na América Latina esta situação tenderá a manter-se enquanto a pressão política internacional exercida através da dívida externa não seja aliviada.⁽¹¹⁾

Enquanto os setores com rendas média e alta poderão ter acesso a bens e serviços básicos previstos pela empresa privada, para os setores pobres — que se antecipa será mais da metade da população urbana latino-americana para o ano 2000 — estende-se “redes de seguridade” baseadas na filantropia local e internacional, na alocação de recursos estatais remanentes e de novos créditos de destino social (em parte implementados com a mediação de ONGs) — para aliviar situações de privação extrema. Confia-se assim mesmo em que a auto iniciativa das comunidades, associada com a gestão dos governos locais, gerará formas alternativas de satisfação de suas necessidades básicas.

Como veremos, a continuação deste quadro prospectivo não parece incluir nenhuma perspectiva de desenvolvimento urbano capaz de efetivamente integrar econômica e politicamente às maiorias excluídas.

III — Possibilidades de Desenvolvimento Urbano Mediante Crescimento de uma Plataforma Moderna de Exportação

Como conseqüência destas tendências, a dicotomia mercado urbano local/mercado externo e o correspondente conceito de “base econômica urbana” parecem perder sua relevância para a formulação de políticas de desenvolvimento urbano baseadas

no crescimento do setor empresarial capitalista. No modelo prevalescente nos anos sessenta, a economia urbana era dividida em dois setores que teoricamente a esgotava: o exportador e o doméstico, ambos articulados por uma relação de insumo-produto e pela dinâmica das rendas geradas e utilizadas no mercado local.⁽¹²⁾ Na nova visão, o setor exportador é uma justaposição de empresas sobre uma plataforma comum de serviços. Empresas cujas decisões dependem da eficiência dessa plataforma e do acesso aos mercados e insumos provenientes de outras regiões do mundo mais do que da produção e do mercado domésticos. A integração entre os componentes dessa plataforma ou sua articulação com o resto de setores produtivos locais não são vistas como condições do desenvolvimento, algo que predominava no paradigma desenvolvimentista e na sua teoria dos pólos de desenvolvimento.⁽¹³⁾

Nessa perspectiva, mais que pensar em integrar uma economia local complexa — onde o mercado interno e o externo se articulem e dinamizem mutuamente — tratar-se-ia de criar um meio ambiente — subjacente e adjacente aos núcleos de exportação — capaz de manter dinamicamente a competitividade dos estabelecimentos dirigidos ao mercado mundial assentados temporalmente em cada cidade.⁽¹⁴⁾ Daí a tendência a reeducar a população de modo que conforme uma massa flexível de trabalhadores com baixos salários diretos e indiretos e com uma educação básica que permita sua rápida capacitação *ad-hoc*, que atrairia assim o capital mundial. Nessa competição também jogam um papel importante os custos e disponibilidade contínua de sofisticados serviços urbanos, direta ou indiretamente requeridos para sustentar a conectividade das empresas que participam no comércio mundial.⁽¹⁵⁾ Isto parece estar na base da política universal formulada pelo Banco Mundial, que se propõe como objetivo geral a superação dos obstáculos ao crescimento sistêmico da produtividade urbana, mas que na sua implementa-

ção poderia se reduzir a conseguir a competitividade mundial (chave para assegurar o superávit de comércio que requer a amortização da dívida externa) de uma plataforma que vê o resto da economia local apenas como “meio ambiente”.⁽¹⁶⁾ Mas isto significa que só uma parte menor da cidade e seus habitantes estará integrada ao setor empresarial moderno. Esse processo de dualização econômico-social possivelmente tenderá concretizar-se também numa renovada zonificação — segregação física nas cidades.

Enquanto o capital mundial se deslocará livremente na escala global, procurando as melhores combinações de tecnologia, recursos, acesso a mercados, habilidade e custo da força de trabalho, os agentes locais que não têm essa mobilidade deverão competir, a partir de posições fixas, com as importações livres de bens produzidos mediante as tecnologias mais modernas e/ou com custos substancialmente menores da força de trabalho (no mercado mundial de trabalho com um déficit de um bilhão de empregos).

Assim, a competição da produção proveniente de outras regiões do mundo de menor desenvolvimento relativo e salários ainda inferiores aos prevalentes nas cidades da América Latina, deixará pouco espaço para uma redistribuição mais equitativa de recursos através da participação da produção local no mercado induzido pelo setor exportador⁽¹⁷⁾, ou através de maiores salários baseados na produtividade, pois se os salários aumentam, tenderá a se reduzir a competitividade da cidade e portanto o emprego do setor moderno.⁽¹⁸⁾

Pelo contrário, para o setor não integrado ao complexo de exportação se formularão políticas compensatórias, orientadas por critérios extra-econômicos de equidade ou equilíbrio ambiental, procurando evitar situações extremas que ameacem a estabilidade política e econômica cujo sentido é redefinido agora como fator da competitividade. Por outro lado, se incentivará o auto-

emprego ou a autogestão dos serviços, minimizando a responsabilidade pública pela situação destes setores.

A extroversão das economias nacionais repercute então de maneira direta no deslocamento das correntes de retroalimentação da atividade econômica urbana (e nas possíveis alianças sociais ao redor desse projeto de modernização), o que se acelera com a ubiqüidade do mercado mundial, a informatização dos processos produtivos e de regulação, a crescente rapidez nos deslocamentos físicos e a substituição destes por fluxos de informação. Isto atinge tanto aos serviços quanto às atividades produtoras de bens materiais. O conceito keynesiano de multiplicador e seu correlato de políticas orientadas a reduzir a filtração dos efeitos multiplicadores, perde também relevância, tendendo a predominar a perspectiva de que o crescimento se conseguirá mediante a adição líquida de atividades de exportação seguindo as indicações de mercado. O ingresso livre de bens e serviços de outras regiões é visto como positivo, pois barateia os custos locais, atraindo assim outras atividades em que se pode conseguir competitividade mundial.

O que une as atividades dinâmicas não é sua inter-relação via insumo-produto, e sim a utilização comum de uma plataforma de infra-estrutura, serviços e força de trabalho flexíveis e eficientes. Qualquer tentativa de estimular a integração produtiva além daquela que resulte do livre jogo de mercado introduz rigidezas desnecessárias e reduz a flexibilidade necessária para manter a competitividade dinâmica.

Qualquer tentativa de reproduzir em nossas cidades — mediante política de proteção ou estímulo — a integração entre o sistema científico-tecnológico e a produção, como se registra nos principais centros desenvolvidos do mundo, é vista como uma proposta contrária à flexibilidade instantânea e “natural” que requer o modelo modernizador em base a uma competitividade imediata.

Enquanto mercadorias e informação — e seus centros de produção — se tomarem cada vez mais móveis e ubíquos, os componentes da infra-estrutura física e a força de trabalho manterão uma maior inércia espacial, tanto por motivos materiais quanto culturais. Por isso deve-se acentuar sua “flexibilidade” *in situ*, substituto da mobilidade espacial. No que toca à emigração como válvula de escape, é de esperar uma menor receptividade de parte de países industrializados, envolvidos que estão com seus próprios problemas de desemprego. Se as migrações intra-regionais se acelerarem, dado que a insuficiência dinâmica é sistêmica, igualmente tenderão a reproduzir-se grandes contingentes de população excedente (em relação às necessidades de força de trabalho do capital) nos lugares de destino. Pode esperar-se então uma crescente resistência aos imigrantes, internos ou internacionais, que viriam a demandar serviços de uma economia pública sem capacidade de respostas e a competir no mercado de emprego com oferta já excedente.

As regiões e localidades serão então reduzidas à condição de ofertantes de plataformas e meios ambientes para atrair um capital cujas decisões serão tomadas com um marco estratégico que vê o mundo, no seu conjunto, como o espaço de seu possível desdobramento. E esta recomposição do espaço de tomada de decisões tem conseqüências, que devem ser exploradas, sobre o sentido e possibilidades dos cenários políticos locais.

Resumindo, os novos fatores de atração da inversão capitalista serão :

— A disponibilidade de força de trabalho de baixo custo direto e indireto, com uma educação básica que permita sua rápida capacitação para processos de mudanças, e sem atitudes de confronto que possam ameaçar a continuidade dos processos produtivos e de comunicação entre os elos das correntes mundiais de produção e circulação.

— A existência de uma cultura produtiva que favoreça a produtividade, a inovação e a comunicação instantânea.

— Uma política pública e uma rede de agentes sociais que reduzam os custos indiretos de reprodução da força de trabalho, que reduza os custos de legitimação das ações das empresas, e que garantam a estabilidade e previsibilidade dos fluxos econômicos.

— Uma infra-estrutura coletiva adaptada aos requerimentos das empresas, cuja alta mobilidade requer minimizar as inversões fixas de longo período de amortização.

Porém, estas tendências e requerimentos do setor empresarial capitalista, visto como motor renovado da dinâmica econômica, não resultam no desenho de um novo rumo para transformar de maneira sustentável as cidades que herdamos do modelo de desenvolvimento anterior. Quando o desenvolvimentismo era o paradigma dominante, seus críticos achavam a cidade como um aparelho construído segundo a lógica do capital — mediante a combinação de processos de mercado e a ação reguladora do Estado. Agora, crescentemente, as cidades tendem a conformar-se como ilhotas de empresas modernas (inclusive fisicamente separáveis), num mar de excluídos: as ex-indústrias tradicionais ou modernas, orientadas para o mercado interno cativo e, sobretudo, as unidades domésticas dos pobres estruturais e dos setores médios agora empobrecidos, com suas atividades econômicas “informais”, de sobrevivência, conectadas de muitas maneiras ao setor moderno. Estes dois últimos segmentos incluídos já não podem ser vistos como subsumidos à lógica do capital (exército industrial de reserva, marginados conjunturais etc.).

Ainda que seja uma cidade da periferia é considerada como parte da rede de “cidades globais”, seu perímetro incluirá setores majoritários e atividades cuja integração à economia global será esporádica ou inexistente. Diversos círculos viciosos podem cristalizar uma cidade global, composta de ilhotas modernas intercomunicadas, rodeada de outra cidade, “terceiromundista”.⁽¹⁹⁾

Muitas dessas considerações poderiam levar a retomar a velha (e criticada) concepção dualista da sociedade e seu espaço,

que foi superada pelas concepções que viam o sistema capitalista como integrador e funcionalizador de todas as relações sociais, das identidades pessoais ou setoriais e de suas respectivas espacialidades. Não pretendemos, porém, afirmar que não existem intercâmbios nem influências — sobretudo dos setores empresariais capitalistas com o conjunto da economia —, mas que não parece útil nem correto interpretar tudo que ocorre numa sociedade urbana como forma particular, deslocada ou oculta, de uma mesma essência ou lógica dominante: a acumulação capitalista. Igualmente, reconhecer a realidade da globalização não leva a aceitar como única via de desenvolvimento de cada cidade o crescimento avantajado de um setor exportador segregado do resto da economia.

IV — Desenvolvimento Urbano na Perspectiva do Desenvolvimento Humano

O problema é que, até agora, não se tem conseguido formular uma macrológica⁽²⁰⁾ alternativa para esse “resto” da economia e da sociedade. Isso permitiria sustentar uma visão da economia urbana como articulação de subsistemas⁽²¹⁾, cuja lógica resultante seria a da articulação de pelo menos três lógicas diversas *no mesmo terreno* (o de produção, circulação e distribuição de bens e serviços).

Os trabalhos antropológicos ou sociológicos dos anos 70 e 80 sobre as estratégias de sobrevivência pressupunham que estas eram resultado da reação adaptativa ao único sistema existente (o empresarial capitalista, com o estado visto como seu aparelho público), pelo que terminavam sendo recodificadas como formas

indiretas de exploração, complemento necessário de um processo de reprodução da força de trabalho do capital.⁽²²⁾

As propostas de desenvolvimento à escala humana tampouco preencheram este vazio, pelo seu caráter utópico e sua idealização da vida cotidiana popular, o que lhes tirou bases empíricas sólidas e, por isso mesmo, não permitiu conceber uma estratégia de transição da realidade atual para a realização do modelo de vida proposto, centrada no local, no cotidiano definido como relação interpessoal direta.⁽²³⁾

Se a abertura das economias não é contra-restada efetivamente, os padrões de demanda e procura de bens de consumo material ou cultural, assim como as condições de sua produção, resultarão da luta oligopólica pelos mercados, onde os capitais comercial, financeiro e dos meios de comunicação serão determinantes, não só das possibilidades materiais senão dos ideais referentes da vida urbana, indutores de expectativas e de vias de ação, construtores de um cotidiano a partir do qual se pensará a realidade e suas possibilidades de mudança.

Como pensar alternativas para a cidade desde o interior deste marco de representação da realidade? Como pensá-la como espaço de integração ou intercâmbio cultural plural se não se visualizam as bases materiais de tal integração? Como pensar numa cidade democrática, na cidade de todos, sobre a base de uma sociedade crescentemente polarizada? Como pensar em reformas desde o poder estatal se os recursos para tais reformas devem provir do excedente controlado por um capital de alta mobilidade, sem fronteiras, em condições de sabotar toda a tentativa de fazê-lo contribuir substancialmente para o desenvolvimento social?

Talvez ajude voltar a pensar em termos de contradições objetivas. A questão urbana contemporânea tem uma base econômica: as tendências das economias urbanas no contexto da economia global são socialmente desintegradoras e reprodutoras

da exclusão e da pobreza para as maiorias. Mas essa problemática social apenas atinge o capital se se converte num obstáculo para sua reprodução. Esse obstáculo existe, mas aparece como uma questão política: como legitimar um sistema de propriedade, de direitos e regras de convivência que permitam acumulação excludente, dentro de um sistema democrático que pretende reger-se pela decisão maioritária?⁽²⁴⁾

Esta questão é tão evidente que, a poucos anos do início do processo de ajuste estrutural no contexto da globalização, quando ainda se acredita que as idéias neo-liberais são dominantes, já se está abrindo um espaço para a formulação de novas políticas sociais, a cargo de um estado que se pressupunha ir dismantelar definitivamente sua capacidade para controlar os efeitos sociais da acumulação do capital privado. Hoje, a *intelligentsia* e a intelectualidade política têm assumido que devem dar uma resposta à questão da governabilidade, e sabem desde já que a mera manipulação simbólica é insuficiente em condições de carência extrema. Este imperativo sistêmico converge com a formulação de tipo moral, baseado numa preocupação genuína pela miséria humana que se prevê seja produzida pelo processo de globalização se ele ficar liberado à sua própria dinâmica⁽²⁵⁾.

Surge assim a *proposta de desenvolvimento humano*, cujos criadores tentam que seja paradigmática para a ação voluntária de organismos internacionais, ONGs, organizações sociais e governos, enquanto o capital continua se globalizando segundo sua dinâmica "objetiva". É uma proposta com um alto grau de ambigüidade, o que pode ser reflexo desta época de transição e busca de sentido. Alguns dos seus aspectos básicos são: o desenvolvimento não surgirá como derrame do crescimento na economia mundial, se é que se dá, senão que requer investir diretamente nas pessoas, ampliando suas opções vitais, o que coloca no centro as políticas educativas; é necessária uma mudança no sistema internacional de governo que garanta uma

maior equidade, antecipando os conflitos sociais e políticos que a globalização provocará; provisoriamente é necessário concentrar os recursos disponíveis para o “setor social” nos segmentos de maior pobreza no mundo: é preciso regular os mercados para que sejam “amigáveis com as pessoas”, antes de impulsionar políticas “amigáveis para o mercado”⁽²⁶⁾.

Como consequência destes enfoques e de sua influência na formulação das novas políticas sociais uniformes que estão se impondo desde os organismos internacionais, abre-se um espaço contraditório dentro do qual acreditamos que é possível imprimir outra racionalidade, desde a perspectiva de um projeto popular, aos recursos remanentes para a política social. Certamente, é fundamental superar a visão assistencialista — compartilhada muitas vezes por ativistas de ONGs vinculadas à ação com os pobres — de que os “direitos sociais” se satisfaçam garantindo a provisão mais equitativa de bens mediante políticas redistributivas. Pelo contrário, é necessário adotar uma perspectiva de crescente auto-suficiência econômica relativa do campo popular.

V — A Necessidade de Adotar uma Visão Prospectiva da Economia Popular Urbana como Perspectiva que Dê Novo Sentido à Cidade

Teoricamente, a economia urbana pode ser analiticamente decomposta em três subsistemas, cada um com sua própria lógica, sempre articulados mas com uma autonomia relativa variável caso a caso. Eles são:

— *A economia empresarial capitalista*, composta por um conjunto de fragmentos de organizações que seguem o modelo empresarial de gestão com o objetivo de maximizar a acumulação de capital-dinheiro mundial; a abertura das economias lhes impõe critérios de eficiência próprios a esse objetivo, ante o risco de sucumbir pelas importações ou o deslocamento de seus mercados externos por outras empresas.

— *A economia pública*, organizada segundo um modelo político-burocrático de gestão e composta pelos níveis locais, setoriais e nacionais do aparelho governamental com jurisdição no âmbito da cidade. Seus objetivos manifestos são múltiplos: atender aos requerimentos da acumulação do capital privado assentado na cidade, ampliando sua base de competitividade versus outras cidades e regiões do país e o resto do mundo; contribuir à legitimação política do sistema econômico social; velar pela governabilidade do sistema, evitando conflitos extremos; velar pelo interesse geral, definido em termos de utopia social (equidade, justiça etc.). O peso relativo de cada um desses objetivos dependerá do projeto das forças políticas no governo, mas supõe-se que alguma combinação de todos esses objetivos sempre deverá estar presente⁽²⁷⁾. Os programas de ajuste estrutural estão impondo à economia pública, sobretudo das grandes cidades: i) restrições de equilíbrio fiscal, ii) políticas de recuperação do gasto mediante a cobrança dos serviços a custos reais, iii) a extensão da abrangência dos registros da propriedade e da tributação, iv) a privatização e a descentralização dos seus serviços, v) a alocação prioritária de recursos ao pagamento direto ou indireto da dívida externa. vi) a alocação prioritária do “gasto social” remanente ao segmentos mais pobres da cidade, e vii) a concentração de sua gestão para favorecer a competitividade da plataforma de exportação. Dessa forma, estão introjetando nas estruturas burocráticas valores e modos de gestão empresariais.

— *A economia popular urbana (EPU)*, formada pelas unidades domésticas de trabalhadores e suas variadas formas

organizativas — unipessoais, familiares, comunitárias, cooperativas — cujo sentido está dado pela utilização de seu fundo de trabalho com o objetivo de conseguir a reprodução intergeracional da vida de seus membros — biológica e cultural — em condições sempre melhores. Uma das suas características é a dificuldade empírica conceitual para separar a unidade de reprodução propriamente doméstica dos demais empreendimentos econômicos e culturais no qual se involucram seus membros. Isso tem conseqüência sobre sua organização espacial, pois, de fato, as organizações econômicas populares desafiam a tese de que a melhor maneira de garantir a reprodução da população é separando funcional (e territorialmente) a produção da reprodução⁽²⁸⁾.

O sentido de *preparar o meio sócio-econômico para o desenvolvimento desta EPU* (atualmente inexistente como tal) e a relação que guarda com a matriz sócio-econômica popular que é seu referente empírico atualmente existente, tem sido apresentado em outros trabalhos⁽²⁹⁾. Aqui vamos avançar em sua análise para esclarecer algumas das tarefas que supõe dita preparação na sociedade urbana complexa.

Os setores populares urbanos (trabalhadores urbanos que dependem para a reprodução de sua vida da realização contínua do seu fundo de trabalho) realizam uma enorme variedade de atividades: i) produção de bens e serviços não-mercantis, no seio das unidades domésticas ou no interior de organizações coletivas do tipo cooperativo, mais ou menos permanentes; ii) produção mercantil de bens de muito variada tecnologia e destino, desde insumos para o setor empresarial moderno (produzidos com autonomia ou como processos subsumidos formalmente, como no caso do trabalho domiciliar para empresa capitalista) até bens de consumo de uso popular; iii) prestação mercantil de serviços produtivos direta ou indiretamente necessários para a produção de outros bens (ex.: reparações de equipamentos) ou para a satisfação direta de necessidades dos trabalhadores (ex.: educa-

ção ou saúde); iv) prestação mercantil de serviços improdutivos, principalmente de comércio desnecessário (desde a perspectiva de uma circulação com mínimos custos de fornecimento); v) reprodução ampliada das capacidades de seu fundo de trabalho e contratação das mesmas como força de trabalho assalariado; vi) organização e regulação de interesses, participação na gestão pública ou no seu controle.

Muitos destes bens e serviços são produzidos e oferecidos, consumidos e demandados, pelos mesmos agentes populares, locais ou de outros âmbitos; outros são comercializados com agentes da economia empresarial capitalista ou da economia pública; requerem meios de produção provenientes de unidades locais, nacionais ou mundiais da economia empresarial, e também meios produzidos por agentes econômicos populares. Nem todos seus recursos produtivos ou de consumo são reprodutíveis, nem todos são apropriados através do mercado. Assim, existem: transferências unilaterais ou doações (de ONGs, de agências internacionais, de governos); apropriação por ação coletiva direta (ex.: invasão de terras públicas ou particulares para moradia popular); ocupação temporal pelas vias de fato (ex.: uso do espaço urbano público para o comércio, a produção na rua ou atividades culturais); apropriação por reivindicação ante o Estado; “recuperações” de bens das empresas capitalistas por via de fatos etc. Ademais existem transferências financeiras recorrentes como contrapartida ao fluxo de bens e serviços, ou unilaterais de diversos tipos (doações ou subsídios recebidos, impostos pagos etc.)

A visão de uma economia popular construída sobre estas bases requer um marco conceitual que permita *concebê-la como totalidade superior e viável*. O *capital humano* não é visto aqui como recurso externo que se pode explorar subordinando-o a uma lógica de acumulação, senão como um acervo inseparável da pessoa, da unidade doméstica e, por extensão, da comunidade.

de, cujo desenvolvimento eficaz inclui *imediatamente* a melhoria na qualidade de vida de seus membros.

Para esta concepção do “capital humano”, a principal política de inversão é na educação — formal, informal ou não-formal —, orientada à expansão sistemática das capacidades, destrezas e habilidades de seus portadores, assim como a criação de um meio estimulante para a aprendizagem, institucionalizando um aprendizado prático sistemático e acumulativo. Mas para ser eficiente deve ser uma educação que incorpore no capital humano uma dinâmica de autodesenvolvimento, convertendo-o em um capital que se expande qualitativamente sem requerer contínuas inversões externas. Para isso é necessário que: i) em seu próprio funcionamento vá superando-se, gerando conhecimentos superiores num processo de aprendizado vinculado aos processos práticos de transformação cada vez mais complexa da realidade; ii) sua estruturação inclui funções, organizadas com autonomia relativa, de pesquisa, educação e capacitação, recuperando, potenciando cientificamente e difundido livremente, os resultados de suas experiências; iii) sua própria eficácia vai realimentando a motivação que dá forma a novas demandas educativas, e lhe vai permitindo obter os recursos materiais para auto-sustentar-se. Nesta concepção, o “capital humano” é uma categoria social, que constitui o mobilizador econômico de indivíduos e grupos articulados e orientados para reprodução ampliada de suas vidas.

Os recursos da economia doméstica não se limitam ao possível desdobramento de energia de trabalho e seus elementos intangíveis — destreza, habilidades e conhecimentos técnicos, organizativos etc. —, senão que abrange também ativos fixos — terras, moradia/local de habitação, produção ou venda; instrumentos e instalações; artefatos de consumo; etc. Ao nível da comunidade de economias domésticas, agregam-se outras relações e recursos coletivos: terras de uso comum, infra-estrutura

física, centros e redes de serviços, organizações corporativas e sociais em geral etc. Esses ativos e capacidades são formados, acumulados ou apropriados em função do objetivo da reprodução da vida, em condições tão boas como seja possível, dentro de cada marco cultural. Tal “acumulação” não responde às leis da acumulação capitalista de valor. Mesmo que alguns de seus elementos possam ter um valor solvável no mercado, o que predomina é seu valor de uso ou seu caráter de reserva de valor para eventuais emergências.

Um balanço dos recursos e fluxos internos e externos de uma agregação de unidades domésticas urbanas mostraria que: i) seu principal “recurso” e fonte de dinamismo é o capital humano, o que inclui elementos subjetivos e também importantes meios de produção acumulados; ii) sua principal contribuição à economia é a reprodução e disposição de força de trabalho por um salário⁽³⁰⁾; iii) também produz e põe em circulação uma considerável rede de bens e serviços produzidos para o mercado, destinados às unidades domésticas, à economia empresarial capitalista ou à economia pública⁽³¹⁾; iv) suas transações externas — com o resto da economia urbana ou com a economia externa ao âmbito local — são feitas segundo certos termos de intercâmbio, um de cujos elementos principais é o salário real. Porém, esse preço relativo (o salário monetário em relação ao valor de uma cesta básica) não é o principal determinante dos resultados do intercâmbio. Com efeito, as variações nos preços e taxas dos meios de produção, do crédito etc., que dizem respeito aos bens e serviços ofertados, têm grande influência sobre a qualidade de vida de seus integrantes.

Para que o conceito ideal de economia popular urbana possa se realizar, é preciso transformar seu referente empírico existente, orientando ações internas e intervenções externas de modo convergente, para objetivos, tais como: i) desenvolver sua competitividade (incluindo o aspecto de custos monetários) dando um peso fundamental ao critério de qualidade e diferenciação de

produtos e serviços⁽³²⁾; ii) propiciar a seu autocentramento relativo eficiente; iii) transferir capacidades e recursos da esfera da circulação à esfera da produção; iv) desenvolver sua capacidade para satisfazer necessidades vitais pela própria capacidade dos processos de trabalho (participação, desenvolvimento de capacidade de gestão e comunicação, criatividade etc.); v) desenvolver uma relação com o *habitat* (produção-reprodução) coerente com a lógica do desenvolvimento humano; vi) institucionalizar um sistema de geração, adaptação e difusão de técnicas produtivas, estilos de gestão, formas organizacionais adequadas aos requerimentos de desenvolvimento da EPU etc., vii) institucionalizar formas de regulação da competição e de outras relações de intercâmbio no seio da EPU; viii) desenvolver sistematicamente habilidades, destrezas e conhecimentos que permitam impulsionar um desenvolvimento realimentado do capital humano; ix) utilizar os recursos externos, em participação doações e créditos de uso coletivo, segundo uma estratégia de conjunto formulada pela própria comunidade; x) promover a participação ativa no governo local, com uma perspectiva de desenvolvimento social desde a comunidade.

Tudo isso requer um período de provas e erros, de reflexão e consolidação de novas formas de organicidade do campo popular, o que por sua vez supõe a *criação de um espaço de experimentação relativamente protegido* — durante um período mínimo — para estimular a inovação coletiva mediante a demonstração de sua eficácia; mas também requer recursos e políticas especiais, o que supõe uma *redefinição do ponto de partida quanto às relações entre os três subsistemas, em particular no referente à política fiscal*.

Requer, assim, uma ação integral e compartilhada pelos múltiplos atores que intervêm, orientada não para segmentos isolados e isoláveis, mas para comunidades completas. Para tanto, os efeitos sinérgicos devem ser programados, e isso requer

uma ação concertada a partir de múltiplos centros de iniciativa. Tudo isto pela sua vez *supõe um caráter plural dos estratos econômicos-sociais incluídos, e questiona o critério de focalização na pobreza extrema*. O sentido disto não é difícil de mostrar: não se pode alcançar o desenvolvimento do capital humano se se deixa cair na obsolescência e na deterioração vital os setores médios empobrecidos (os novos pobres), portadores de capacidade e de uma heterogeneidade imprescindíveis para conseguir uma solidariedade orgânica baseada na divisão interna do trabalho.

Para poder funcionar continuamente, a EPU deve ter um certo mercado para sua força de trabalho e seus bens e serviços nos outros subsistemas (o que significa que o desenvolvimento dos outros subsistemas nem sempre é contrário a seus interesses), mas através de relações de intercâmbio favoráveis, o que requer alcançar maior eficácia não só econômica mas também política. Para tanto, a EPU deve ganhar acesso direto ou indireto ao dinheiro mundial para poder obter no mercado os meios de produção e consumo complementares que requer para seu desenvolvimento; enquanto as atividades de desenvolvimento interno da ordem coletiva pode suprir parcialmente o incentivo mercantil por incentivos morais ou de conveniência mútua, ao articular-se com outros sistemas através do mercado deve seguir as regras de ditos intercâmbios — enquanto não possa modificá-las através do exercício de poder político, ideológico ou econômico.

As conexões diretas ou indiretas com o mercado mundial colocam o desafio de uma possível subsunção aos critérios do mercado capitalista. Assim, é preciso definir uma política alternativa que contra-reste os critérios de eficiência que o capital impõe à organização produtiva, mas ao mesmo tempo permita coexistir com eles. É preciso definir uma política tecnológica para a EPU que não faça da minimização de custos seu *leit-motiv*, senão que introduza critérios complexos onde sejam considerados não só a

qualidade dos produtos, mas outras dimensões do trabalho autônomo, como aquela de ser fonte de satisfação e desenvolvimento humano⁽³³⁾, ou base do desenvolvimento de uma cidadania efetiva.

As características dos processos de trabalho de unidades econômicas populares expressam-se muito parcialmente em sua baixa produtividade, quando medida ao estilo do setor capitalista. Sua diferença qualitativa caracteriza-se pela maior proporção de insumos de energia humana física, no que diz respeito aos insumos de conhecimento que requerem os processos de produção e circulação que realiza e, dentro dos insumos de conhecimento, pelo maior peso relativo do conhecimento comum, baseado na prática. Mas a necessária mudança nestes indicadores, base de um desenvolvimento humano retroalimentado, não necessariamente significa a mutação em empresa capitalista, pois há amplo espaço para o desenvolvimento qualitativo da economia popular como tal. Porém, a EPU deve estar aberta e, portanto, algumas de suas capacidades e recursos podem subsistir-se ou inclusive tender a converter-se em empresas capitalistas, mas este não é o objetivo proposto, como nas políticas de modernização das microempresas informais que propugna a banca multilateral de desenvolvimento.

VI — A Necessidade de um Esforço Fundante para Impulsionar o Desenvolvimento de uma EPU Auto-Sustentada

Sendo a EPU um subsistema econômico regido pela reprodução ampliada de seu capital humano e não pela acumulação do capital monetário, seu desenvolvimento — e sua contribuição ao desenvolvimento dos outros setores da economia — dependerá da mudança de qualidade do dito capital. O crescimento e mudança de qualidade deste setor requer um esforço coletivo fundante, que inclui, entre outras coisas:

- a) uma reorganização de suas relações, comportamentos e expectativas internas, equivalente pelos seus alcances às transformações que se estão produzindo nas empresas capitalistas e na administração pública;
- b) estabelecer politicamente relações de intercâmbio iniciais mais equitativas com os outros subsistemas econômicos — a economia empresarial capitalista e a economia pública;
- c) a incorporação de uma dotação adicional daqueles recursos produtivos externos — isto é, não reproduzíveis atualmente no seu interior — que limitam o desenvolvimento da EPU; terras e serviços de infra-estrutura, crédito, tecnologias e recursos educativos orientados para esse novo desenvolvimento, entre outros.

A apropriação inicial desses recursos ou o estabelecimento de direitos sobre eles poderão ser feitos através de: i) a redução ou a anulação das atuais transferências líquidas deste setor para o resto da economia (sistema fiscal em geral, socialização da dívida externa)⁽³⁴⁾; ii) o estabelecimento de um sistema legal que assegure

a regulação de um intercâmbio mercantil justo incluindo salários justos pela força de trabalho⁽³⁵⁾; iii) as doações de agências de ajuda e ONGs; iv) a transferência de recursos a partir de processos políticos (reivindicações de terras públicas, reforma agrária, taxas de crédito preferenciais, subsídios aos serviços públicos utilizados etc.); v) o desenvolvimento e internalização de sua reprodução (na medida em que os agentes da EPU vão assumindo a provisão crescente dos serviços de saúde, educação, fundos de seguridade social, crédito, pesquisa tecnológica, construção de infra-estruturas física etc.) o que por sua vez pode criar outros limitadores externos que deverão ser enfrentados no seu tempo.

Na proposta de desenvolvimento humano antes mencionada, a equidade aparece como uma “igualdade de oportunidades” a que se teria acesso nivelando algum fator desigualmente distribuído (ex.: a educação ou saúde individual) ou atendendo parcialmente necessidades insatisfeitas mediante doações. Entretanto, a equidade e o crescimento devem ser vistos como processos que podem auto-sustentar-se dentro de estruturas adequadas, ou requerer contínuas injeções de recursos externos dentro de estruturas adversas. É preciso então evitar recair numa situação de dependência renovada de ações externas, e proceder a reformar ou propiciar estruturas capazes de autodesenvolvimento.

Como ponto de referência macroeconômico para orientar a mudança estrutural cabe desenhar um modelo recorrente de transferências econômicas, baseado no critério de transparência e equidade fiscal. Isto vai de acordo com o princípio teórico impulsionado hoje pelo Banco Mundial e o BID, em nome da eficiência do mercado, de que cada qual deve pagar pelo que recebe (o que implica receber um equivalente do que se paga). Se trata de revisar as políticas fiscais de modo que os aportes agregados nos setores populares sejam revertidos em obras e serviços eficientes, desenhados e implementados segundo um programa orientado a potencializar e articular a própria econo-

mia popular como subsistema de desenvolvimento do capital humano. Idealmente, não deveria admitir-se nenhuma transferência líquida adicional de recursos da economia popular para a economia empresarial capitalista ou estatal.

Isso supõe que os custos das obras de infra-estrutura e os serviços públicos que requeira o setor capitalista, no futuro, para a sua competitividade, sejam socializados dentro desse mesmo setor, sem possibilidade de fazer recair a carga sobre os setores populares. Supõe também que as obras dirigidas à EPU sejam implementadas de modo que sua própria realização a realmente, minimizando as filtrações para a economia capitalista.

Mas isso não seria suficiente: há muita espoliação acumulada, e o mesmo ponto de partida deveria ser retificado. Uma correção indispensável é que se reverta a socialização do pagamento da dívida externa. Aqueles que se beneficiaram com ela deveriam pagar o que resta, e a parcela que foi paga injustamente pelos setores populares deveria ser devolvida através de operações especiais *para seu benefício (swaps etc.)*⁽³⁶⁾. Assim, possivelmente o setor capitalista mostraria maior interesse na renegociação de uma dívida que será paga com seus próprios recursos.

Os setores populares não devem continuar pagando a dívida de outros em nome da competitividade do setor capitalista com base na promessa de que logo virá a retribuição em termos de derrame, pois um derrame capaz de reintegrar a sociedade está fora das possibilidades que abrem as novas tecnologias no contexto da globalização desigual. Ademais, os setores populares já vem fazendo um aporte forçado à competitividade, através das baixas remunerações que recebem por seu trabalho e a perda de seguridade social e outros direitos historicamente reconhecidos.

É importante destacar que, por mais que se descentralizem os serviços sociais ao nível local e autogestionário, sempre uma parte das políticas sócio-econômicas deverá permanecer na esfera pública *nacional*, por motivos de eficiências econômica ou de

equidade distributiva. Uma vez medida a efetiva contribuição da economia popular ao erário público local e nacional, podem se redimensionar os gastos sociais. Os lucros em eficiência que se registrarem pela reforma administrativa do Estado serão em benefício destes setores, o que fará que dita reforma seja uma questão de interesse direto das maiorias.

Igualmente, como foi dito, é indispensável dotar a economia popular de recursos produtivos, através da alocação de terras, e outros recursos públicos socialmente improdutos.⁽³⁷⁾ Uma parcela do crédito e ajuda para o desenvolvimento deverá ir para estes setores, que deveriam pagar por ela quando seja reembolsável (e outro tanto faria o setor empresarial).

Na medida que os subsistemas econômicos e suas infraestruturas estão já relativamente articulados ou compartilhados pelos três subsistemas, não se trata de fazer diferenciações físicas senão de imputar as responsabilidades e usos correspondentes. Não se está falando então de dualizar as estruturas físicas ou a administração pública, senão de fazer claras imputações de rendas e gastos, e de formular programas diferenciados, embora complementares, admitindo que a economia urbana está composta por subsistemas que respondem a lógicas distintas. Obviamente haverá algumas inversões e gastos de interesse geral para toda a sociedade, que deverão ser compartilhados sobre bases consensuais. Um sistema tributário que financie esses gastos castigando progressivamente o consumo suntuário seria um aporte justo e congruente com a dramática perspectiva das maiorias nessas sociedades.

Com este recomeço, a economia popular pode deixar de ser um agregado informe e desenvolver-se como um pólo integrado e integrador da economia local e — através das relações interlocais — regional e nacional, com sua própria lógica, porém mais aberta; com interesses coletivos que podem se diferenciar dos interesses das empresas capitalistas, o que não impede que

exista relação de mútuo benefício com esse setor. Pelo momento, como já foi dito, o desenvolvimento do capital humano se traduz na disponibilidade de uma força de trabalho com as habilidades que requer a competitividade internacional, e um crescimento do setor empresarial capitalista não tem que ser sempre visto como negativo para a economia popular. Há transações possíveis a partir dos conflitos de interesse que sem dúvida surgirão. Mas o conflito se acentuará e tornará ingovernável se se pretende continuar baseando a acumulação privada no sacrifício unilateral do setor popular, ou se se compete a partir das atuais posições de poder por dotações originárias de recursos naturais ou bens públicos.

VII — O Desenvolvimento da EPU como Interesse Comum

A globalização exige das cidades latino-americanas o desenvolvimento de um setor empresarial integrado aos processos de acumulação e comércio internacional, cuja competitividade dinâmica requerirá a contínua reinversão em atividades do mesmo núcleo empresarial mais concentrado. Pode-se logicamente argumentar que o desenvolvimento e modernização nacional e local requerem que a dinâmica deste setor não seja limitada por critérios extra-econômicos de integração social e redistribuição. Porém, a falácia desse argumento se faz evidente quando lembramos a insuficiência dinâmica do capital para reintegrar a sociedade e manter uma crescente equidade e democratização.

Em princípio, há aqui um conflito de interesses entre uma fração mínima da sociedade e as maiorias populares. Essa fração

é parte das classes dominantes e está respaldada por poderes de ordem mundial. Por outra parte, tem poder ideológico para projetar uma imagem onde os setores assalariados em suas empresas são apresentados como sócios partícipes nela (por isso freqüentemente o termo “economia popular” exclui os assalariados do setor formal), ampliando aparentemente sua base social. Como então conseguir um consenso nacional, regional e local para mobilizar os fluxos econômicos fundantes, requeridos para a construção da economia popular urbana, se essa minoria utiliza a chantagem da mobilidade internacional do capital e eventualmente consegue criar uma aliança com seus trabalhadores e com a classe política preocupada em alcançar as metas de crescimento e estabilidade macroeconômica que se lhe impõem como critério universal?

Existem, naturalmente, as justificativas morais em nome da equidade e a qualidade de vida das maiorias. Mas, dada a limitação de recursos que ficam disponíveis para as chamadas políticas sociais, tal perspectiva termina reduzindo-se à focalização compensatória na pobreza, perpetuando uma reprodução altamente instável, já que o alívio da pobreza depende da vontade política. Por isso, interessa explorar os argumentos orientados para uma transformação estrutural que possa criar bases de auto-sustentação, consolidar a estabilidade política e, inclusive, favorecer em médio prazo ao mesmo setor capitalista.

Em primeiro lugar, o motivo para a transferência de recursos do núcleo empresarial capitalista para a EPU, é que aquele deve necessariamente destinar uma parte do que se apropria como excedente para sustentar uma política assistencialista, dirigida a satisfazer necessidades consideradas básicas. Já que sua própria viabilidade política requer manter dentro de níveis suportáveis a dualização/exclusão permanente de massas urbanas e rurais⁽³⁸⁾. O custo mínimo necessário para tal fim estará parcialmente determinado pelas forças populares e pela concepção que

tenham as maiorias da economia (e da política). Se seu senso comum indica que as saídas são individuais, que não existe outra alternativa que esperar a retomada da acumulação capitalista, e que isso requer a concentração de excedente nas mãos das elites econômicas, pode-se esperar que as massas urbanas e rurais aceitarão a estabilização, sofrendo custos humanos que de outra maneira seriam insuportáveis⁽³⁹⁾.

Por outro lado, ficaria latente o fato de que as necessidades básicas não têm limites práticos à vista e, ao serem atendidas assistencialmente, induzirão novas demandas que significarão custos recorrentes e crescentes, o que — a igualdade de outras condições — reduziria a competitividade do setor capitalista e sua capacidade de acumular o suficiente para manter seu próprio desenvolvimento e cobrir a cota de compensação social. Isto deveria sustentar o interesse da economia capitalista, e de seus representantes do poder político, de apoiar alternativas auto-sustentadas de desenvolvimento popular, onde a dinâmica das necessidades guarde maior relação com as próprias capacidades desse setor.

Mas, ademais, a reversão de recursos pode ser vista como um aporte estratégico de excedente, não motivado por motivos morais ou políticos senão pelo interesse econômico no desenvolvimento de outro pólo econômico interno, também moderno, de alta qualidade, cujo processo de produção entrará em relação não só com o mercado empresarial concentrado senão com os mercados internacionais, contribuindo assim diretamente à dinâmica do desenvolvimento nacional.

Finalmente, o argumento de maior peso: o subsistema de economia popular não só produz bens como também reproduz o capital humano, de cuja qualidade se diz depender a competitividade dinâmica do setor empresarial concentrado, pelo que investir nele é reproduzir uma das principais condições do processo de acumulação de capital. Se se confia tanto na iniciativa privada,

que maior motivação que a dos próprios trabalhadores para ampliar suas capacidades através do desenvolvimento humano?

VIII – Conclusão

O desenvolvimento de uma Economia Popular Urbana não é teoricamente contraditório com a globalização do capital, sendo uma possibilidade cuja realização depende da adoção de uma perspectiva estratégica, que faça confluir as políticas sociais e econômicas. Depende também de que a direção desse projeto esteja nas mãos de representantes e de atores dos próprios setores populares, operando a partir das organizações sociais, do Estado e dos meios de comunicação de massa.

Sua implementação supõe superar as intervenções isoladas ou as políticas homogeneizantes que se vêm aplicando a algumas camadas dos setores populares urbanos, como também os modelos de planejamento urbano tecno-burocráticos dando um novo sentido às políticas urbanas, dirigidas não só a manter uma plataforma de exportação senão também a conformar um terceiro pólo econômico que é muito mais que o “meio ambiente” para as empresas orientadas ao mercado mundial. Também supõe ampliar o espectro social incluído nas intervenções sociais (abrangendo o conjunto dos trabalhadores urbanos), assim como o espectro de agentes responsáveis pelas políticas urbanas, que deixa de ser um assunto profissional para especialistas urbanólogos e se converte numa prática participativa de desenvolvimento integral na qual intervêm múltiplos atores.

É de fundamental importância advertir que a densificação social e a cultura política resultantes de um desenvolvimento de

bases próprias de reprodução das maiorias deixará poucas bases ao clientelismo que as manipula como massa de manobras. Tentar realizar esta possibilidade pode ser a forma mais eficaz de contribuir não só a um desenvolvimento estruturalmente equitativo e sustentável, senão à consolidação de um marco democrático, garantido mediante a participação continuada e autônoma de novos sujeitos políticos responsáveis de base popular, que dêem credibilidade aos pactos sociais e que por sua vez outorguem legitimidade e continuidade ao sistema político representativo, atualmente dependente do comportamento de cúpulas de alta instabilidade.

Tradução: Ana Rodriguez Solano

Notas

- ¹ "Cidade, desigualdades sociais e políticas públicas: algumas questões para o debate", 1993.
- ² Para comentários às propostas de reforma urbana no Brasil, ver: José Luís Coraggio, "Reforma urbana em los 90?", *PONENCIAS del Instituto Frone-sis*, nº 2, Quito, 1992.
- ³ Sobre esta contradição e seus possíveis sentidos, ver: José Luís Coraggio. *Desarrollo humano, economia popular y educación*. CEAAL, Santiago de Chile (en prensa); Ver também: PNUD. *Human Development Report 1990*. PNUD, Nueva York, 1990.
- ⁴ Ver: Banco Mundial. *World Development report 1990, Poverty*, Banco Mundial, Washington, 1990.
- ⁵ O auge do neo-liberalismo é visto aqui como reflexo ideológico das novas condições objetivas mais do que como movimento que transforma o mundo real. O ajuste estrutural impõe-se não por convencimento da verdade neo-liberal senão por exercício da força mediante a imposição de condições nas relações econômicas internacionais.

- ⁶ Como tentativa — necessariamente parcial — nessa direção, pode-se ver: José Luís Coraggio, “Las dos corrientes de descentralización en América Latina”, en *Ciudades sin rumbo*, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991. Para conseguir um efeito estrutural que modifique a correlação de forças é necessária uma transformação real nas bases sociais, no sistema de representação política e no imaginário da sociedade da periferia. Nisto, a formulação de hipóteses teóricas e de interpretações dos acontecimentos, assim como o decantamento crítico-reflexivo da experiência, só podem contribuir parcialmente, até que eventualmente emergja um paradigma que dê unidade e eficácia amplificada a iniciativas em princípio dispersas, como ocorreu no caso do desenvolvimentismo.
- ⁷ Ver: Alejandro Portes *et al* (Eds.), *The Informal Economy, Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1989.
- ⁸ Uma estimativa grosseira é que, nos países industrializados, só uma quarta parte poderia situar-se de maneira estável como trabalhador assalariado, com outra quarta parte participando esporadicamente e a metade restante definitivamente excluída. Ver: André Gorz, *Metamorphose du travail*, Paris, Editions Galilée, 1988, citado em CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento” eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992. p. 117.
- ⁹ Os requerimentos globais de novos empregos previstos para a atual década são de um bilhão de postos, uma cifra considerada inalcançável. Por outro lado, a precariedade do emprego (subcontratação, emprego parcial por curto prazo, etc.) aumentará como resultado das estratégias das empresas para ganhar flexibilidade e reduzir custos. Na América Latina (onde é um fenômeno basicamente urbano), enquanto o índice de crescimento da PEA será de 127 no ano 2000, o do emprego apenas alcançará 114, isso sobre uma base já deficitária (ano 1990 = 100). A gravidade da situação manifesta-se no uso cada vez mais difundido do termo “redes de seguridades” (*safety nets*), destinada a amortizar a queda inevitável de enormes contingentes não integráveis ao crescimento moderno. Ver: PNDU, *Human Development Report 1993*. PNUD, Nueva York, 1993.
- ¹⁰ Um exemplo disto pode ser a tendência universal a regularizar e modernizar os registros de propriedade imobiliária que, mesmo se se supõe dar propriedade legal às ocupações de fato, será usada como base de futuros impostos “equitativos” (incluindo aos setores antes “informais”) para solvabilizar os governos locais.
- ¹¹ Numa década, a região transferiu 150 bilhões de dólares líquidos aos países industrializados, o que faz difícil pensar num processo de acumulação com

- base na poupança interna. Por outro lado, a inversão líquida que afluiu desde 1990 é caracterizada pela CEPAL como altamente instável, de curto prazo e de tipo especulativo, Ver: CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992", *Notas sobre la economía y el Desarrollo*, CEPAL, nº 537/538, Santiago, Diciembre de 1992.
- ¹² Ver: José Luís Coraggio, "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)", en *Ciudades sin Rumbo*, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.
- ¹³ Ver: José Luís Coraggio. "Towards a revision of growth pole theory", en *Vierteljahrsberichte*, nº 53, 1973,
- ¹⁴ A fragmentação dos processos produtivos à escala mundial em que cada fase tende a localizar-se onde consiga menores custos de produção e acesso aos grandes mercados concentrados, supõe que a integração local de várias etapas consecutivas nas cadeias de insumo-produto, ou a retroalimentação com mercados locais relativamente insignificantes, deixam de ser fatores relevantes de localização. Isto é válido em princípio para os bens e serviços "mundiais", mas será necessário, porém, analisar que espaços ficam para bens e serviços de âmbito "regional" ou local, além daqueles requeridos para o funcionamento da plataforma de bens mundiais. Isso supera os alcances deste trabalho.
- ¹⁵ É possível antecipar que esses serviços não necessariamente devem estar disponíveis para o conjunto da cidade, senão que podem ser previstos especialmente para a plataforma de exportação, contribuindo adicionalmente à dualização das economias.
- ¹⁶ Dentro desta rigidez, para afrouxar as restrições à produtividade urbana, o Banco Mundial propõe: a) fortalecer a gestão da infra-estrutura urbana ao nível local; b) melhorar o marco de regulação de modo que se incremente a eficiência do mercado para prover moradia e infra-estrutura à população; c) melhorar a capacidade financeira e técnica das instituições municipais; d) fortalecer os serviços de financiamento para o desenvolvimento urbano. E assinala-se que também devem prosseguir-se políticas para aliviar a pobreza e para resguardar o meio ambiente; o que predomina de fato são as ações dirigidas a melhorar a competitividade da cidade no mercado mundial. Banco Mundial, *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s*, Banco Mundial, Washington, 1992.
- ¹⁷ Nisto, como os agentes do setor informal de fato tem advertido, a comercialização de múltiplos produtos importados ou a prestação de serviços pessoais pareceriam ter maior possibilidade que a produção de bens.
- ¹⁸ Este tipo de relação foi reconhecida na discussão nos Estados Unidos sobre o trabalho do livre comércio com Canadá e México, onde se argumentava que

havia que “obrigar” ao governo mexicano a aumentar os salários e dar melhores condições de vida a seus trabalhadores para que as indústrias norte-americanas não sejam atraídas para esse país.

¹⁹ Por outro lado, a própria delimitação da cidade, baseada no conceito de “o local”, deve ser revisada. Não só o aparelho produtivo senão o próprio mercado imobiliário tendem a assumir uma dimensão regional, se não internacional, incrementando a heterogeneidade de situações a abranger e portanto complexizando as políticas “urbanas” e seus agentes administrativos - territoriais. Ver: Michael A. Goldberg, “Issues Facing the Housing and Urban Development System in Canada in a Globalized Economy: The Recurring Problem of Governing the Local Tents in the Global Village”, 5ª Conferencia Internacional de Investigación sobre la Vivienda, Montreal, 7-10 Julio, 1992.

²⁰ Há, porém, numerosos trabalhos sobre as estratégias de sobrevivência ao nível da unidade doméstica. Isto costuma estender-se à prática de tipo coletivo por agregação de unidade doméstica (panelas populares, cooperativa de moradia, construção de infra-estrutura urbana etc.), mas isso não equivale a dar conta da lógica de um subsistema complexo como o que estamos visualizando. Ver: Cornia, Giovanni a., “Ajuste a nível familiar: potencial y limitaciones de las estrategias de supervivencia”, en Cornia, Giovanni Andrea, et. al., *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los Grupos Vulnerables y Promoción del Crecimiento*, Siglo XXI de España, Madrid, 1987; Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), *Estrategias de Vida en el Sector Urbano Popular*, FOVIDA/DESCO, Lima, 1987.

²¹ Por “sistema” entendemos algo mais que uma agregação de elementos meramente justapostos, remanentes nos resquícios de um verdadeiro sistema. A solidariedade orgânica de sua partes — baseada na mútua dependência de elementos heterogêneos —, diferente da solidariedade mecânica — baseada na mera agregação de elementos homogêneos —, é uma característica essencial que diferencia a possível construção de uma economia popular do estado atual dos setores populares. Ver: Emile Durkheim, *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 1987.

²² Assim, o setor informal foi visto como uma maneira de baratear os custos de vida do trabalhador assalariado, ou o trabalho doméstico não pago da mulher e as crianças como uma forma de sobre-exploração da classe assalariada; igualmente, as múltiplas identidades populares foram definidas por sua exclusão/inclusão na categoria estendida de classe proletária.

²³ Max-Neef, Manfred, et. al., “Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro”, en *Development Dialogue*, número especial 1986, CEPAR/

Fundación Dag Hammarskjöld, s.l., agosto 1986. Recentes tentativas para vincular a sobrevivência doméstica com processos macrosociais podem-se encontrar em Ekins, Paul y Max-Neef Manfred (ed.) *real-Life Economics, Understanding Wealth Creation*, Routledge, Nueva York, 1992.

- ²⁴ "...como o relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 conclui, a pobreza urbana será o problema mais significativo e politicamente explosivo do próximo século", Banco Mundial, *Urban Policy and Economic Development, An agenda for 1990s*, the World Bank, Washington DC, 1991. pág. 4. No mesmo documento destaca-se que 17 das 21 megacities (de mais de 10 milhões de habitantes) estarão em países em desenvolvimento (quatro delas na América Latina das quais dois são Rio e São Paulo).
- ²⁵ Ver: Boutros-Ghali, Boutros, "Para que los pobres, los necesitados y los que sufren tengan una vida mejor", Declaración del Secretario General de las NNUU, *Notas sobre la economía el desarrollo*, CEPAL, nº 530, Santiago, Junio-Julio, 1992.
- ²⁶ Uma análise mais ampla dessa proposta, e em particular de suas conseqüências para a política educativa, pode encontrar-se em: José Luís Coraggio, *Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación*, CEAAL, Santiago de Chile (en prensa). Ver também os quatro relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD e PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990*, Documento de referência da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990.
- ²⁷ Assim, num sistema formalmente democrático, um governo em nome de um partido dos trabalhadores não pode deixar de assegurar as condições para a reprodução competitiva do capital radicado no seu âmbito, nem um governo em nome da classe capitalista poderia deixar de lado o alívio de condições de extrema carência popular.
- ²⁸ Para uma apresentação mais detalhada do conceito de economia popular urbana, assim como sua diferença em relação a outros conceitos adscritos ao mesmo termo, pode ver-se: José Luís Coraggio, *Economía popular y desarrollo humano*, Instituto Fronesis, Quito, (a ser publicado). Sobre a necessidade de repensar a construção do habitat desde esta perspectiva, pode ver-se também: José Luís Coraggio, "Economía popular y vivienda (Entre el sistema global y el barrio)", *PONENCIAS del Instituto Fronesis*, nº 3, Quito, 1992.
- ²⁹ Ver, José Luís Coraggio, "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social", *PONENCIAS del Instituto Fronesis*, nº 1, Quito, 1992.

- ³⁰ Uma parte destes fluxos de trabalho e salários pode ser de ordem internacional, com um peso crescente segundo se vem reconhecendo (um emigrante rural mexicano envia um em médio de 1.000 dólares ao ano para sua família; em 1989 o conjunto de países em desenvolvimento recebeu perto de 25 bilhões de dólares por este conceito o que pode significar, em alguns casos, 5% do PNB), PNUD, *Human Development Report 1992*, PNUD, Nueva York, 1992.
- ³¹ Também aqui pode ser importante a porcentagem internacional destes fluxos, especialmente em zonas de fronteira aberta.
- ³² Para dar um exemplo, certas qualidades de alimentos (ex.: os alimentos orgânicos) ou artesanato (ex.: feitos por grupos cujos direitos humanos estão sendo violados), ou produtos em geral (ex.: produzidos com tecnologias que atingem certas espécies ou desequilibram ecossistemas ou, mais amplamente, produzidos em países que não respeitam certos acordos sobre meio ambiente), estão tendo mercados que não estão regidos pelos mesmos valores nem mecanismos que os mercados de produtos standardizados que se podem produzir em qualquer parte do mundo. A força que os movimentos de consumidores podem exercer a respeito não é desprezível. Ver: International Organization of Consumers Unions (IOCU), *El poder de los consumidores en la década de los noventa*, Santiago, 1992.
- ³³ Ver: James Bernard Murphy, *The Moral Economy of Labor*, Yale University Press, New Haven, 1993.
- ³⁴ De fato, uma parcela das transferências deste setor ao resto da economia não são transferências de excedente, senão do valor de parte de seus meios básicos de vida.
- ³⁵ Se se argumenta que isto contraria as leis do mercado, então cabe exigir que se seja conseqüente, desregulando também a migração internacional de trabalhadores aos países industrializados. Assim como o funcionamento do mercado requer um sistema legal que assegure o cumprimento dos contratos, a reprodução da vida humana requer um sistema legal que a proteja de um mecanismo cego ou de acumulação e de poder que tende a destruí-la.
- ³⁶ Isto nem sempre coincide com os *swaps* impulsionados por ONGs internacionais para promover seus próprios objetivos nos países em desenvolvimento.
- ³⁷ O Banco Mundial considera que, "onde pode fazer-se, a redistribuição de terra deve ser apoiada energeticamente" (*World Development Report 1990, Poverty the World Bank-Oxford*, 1990, pág. 3).
- ³⁸ Acompanhando a argumentação formulada na reunião auspiciada pelo PNUD e o BID em fevereiro de 1993, a sustentabilidade das reformas

estruturais que impulsiona o FMI e o BM — que supõe a renovação da inversão estrangeira e a repatriação voluntária do capital que tem fugido — requer uma reforma social que ofereça maior estabilidade ao sistema político sem a qual não haveria garantias para o capital. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, *Reforma social y pobreza, Hacia una agenda integrada de desarrollo*, BID/PNUD, Nova York, 16/01/1993.

³⁹ Esta possibilidade, da qual já parece existir exemplos na região, é uma boa razão para explorar alternativas mais autônomas que impeçam as chantagens aos setores populares.

Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
e Regional IPPUR/UFRJ**

Nos anos 80, emerge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. Um dos seus principais eixos é o projeto de reforma urbana, elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas¹ que sistematizam e atuali-

¹ Quando tomamos os dados sobre a criação do Movimento da Reforma Urbana, encontramos indícios nítidos da presença desse corpo técnico reformista. Assim, na constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana estão presentes importantes segmentos da pesquisa na área urbana: ANPUR, Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, ANSUR, POLIS, FAU-USP. Do I Fórum participaram 11 técnicos, 11 ONG's, 10 instituições de pesquisa acadêmica e 7 entidades populares. Na análise dos processos de formação e implementação das políticas públicas vários autores têm destacado a importância do papel deste corpo técnico internos e externos à burocracia pública. Ver Melo (1993) e Marques (1993).

zam o conjunto de idéias em debate desde o início da década de 60. Partindo da concepção do espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações;

- a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.

As mudanças do quadro social geradas pelo aprofundamento da crise econômica, assim como pela globalização e reestruturação produtiva em curso, está redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil e colocando novos desafios ao projeto das cidades. O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado são, com efeito, alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto da reforma urbana. É nesse debate que nos situamos.

A Questão Urbana No Modelo Desenvolvimentista

Crescimento econômico sustentado, com elevadas taxas de expansão do PIB, industrialização e urbanização aceleradas, mudanças na estrutura demográfica, mobilidade social e ocupacional marcam o período 1945/1980. São três décadas de intensa transformação da antiga sociedade rural-exportadora e de emergência de uma complexa sociedade urbano-industrial. Quais são as características dessa fase?

Estabelece-se uma complexa divisão territorial do trabalho, surgindo uma rede urbana integrada e dinâmica, ao mesmo tempo produto e consequência da constituição de um mercado nacional. Não há a primazia metropolitana, como em outras sociedades latino-americanas, como na Argentina, México e Uruguai, países nos quais a população da maior cidade representa mais de 40% do total da população urbana. Por outro lado, surgem 14 cidades com população acima de 1 milhão de habitantes, fato ímpar no continente.²

A expansão do mercado de trabalho criou uma grande quantidade de empregos urbanos e a população economicamente ativa tornou-se crescentemente assalariada. Com efeito, o dinamismo da industrialização brasileira fez com que passássemos de 2,5 milhões de trabalhadores assalariados em 1950 (36% da PEA não-agrícola e 15% da PEA total), para alcançar quase 12 milhões em 1980 (40% da PEA não-agrícola e 28% da PEA total).³ Tal dinamismo permitiu

² Cf. Valladares, L. Coelho, M. P. "Latin America in the 1990's: towards an urban research agenda". Prepared for Urban Management Programme. Annual review Meeting Workshop,

³ Cf. Faria, V. "Cinquenta anos de urbanização", *Novos Estudos – CEBRAP*, 29, março 1991

um processo social de razoável grau de mobilidade ocupacional e integração à vida urbana-industrial, apesar dos fortes índices de concentração da renda que marcam a nossa estratificação.⁴

Outra dimensão do movimento integrador e da mobilidade que caracterizam a nossa urbanização é a expansão da “casa-própria” nas cidades brasileiras. Sabe-se que, nas áreas consideradas hoje como regiões metropolitanas, havia em 1940 apenas pouco menos de 30% de domicílios próprios e 64% de alugados; em 1980, estes números passam para 57% e 34%, respectivamente, configurando-se um processo de difusão da propriedade nas cidades brasileiras.⁵ A importância deste processo na geração de uma urbanização com razoável capacidade integradora está no papel da “casa-própria” na constituição dos direitos mínimos de cidadania, em termos reais e simbólicos. Não apenas a propriedade permite o acesso ao crédito ao consumo, como possibilita o estabelecimento de laços estáveis de sociabilidade, base necessária ao surgimento e legitimação de reivindicações coletivas concernentes aos serviços urbanos.

Mas, apesar da integração e da mobilidade, a urbanização brasileira caracteriza-se pela existência de um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, inseridos em variadas formas precárias de produção e sobrevivência, cuja literatu-

⁴ Estudos sobre a mobilidade intergeracional concluem ter havido na sociedade brasileira intensa mobilidade social induzida pela ampliação do mercado de trabalho. Em 1982, cerca de três quartos dos indivíduos tinham se movido na escala social, sendo 1/3 para baixo e 2/3 para cima. (Pastore e Zylberstajam, 1992) É bem verdade que se tem apontado para o espichamento da pirâmide da estrutura social, pois a mobilidade é bem maior para aqueles que estão no topo e nas posições médias, do que para aqueles que estão na base.

⁵ Ver Ribeiro, L. C. Q. e Lago, L. C. “Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão” in Leal, M. C. *et alii Saúde, Ambiente e Desenvolvimento*, Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992.

ra cabe no envelope conceitual de grande imprecisão chamado de “setor informal”. Trata-se na verdade de trabalhadores que mantêm uma relação de externalidade com o modo de produção capitalista, o que toma a estrutura social urbana brasileira inacabada.⁶

Como será o Brasil urbano neste novo momento de globalização e reestruturação produtiva? A resposta a esta pergunta não é trivial, pois, por um lado, o quadro de mudanças ainda não é nítido e, por outro, estamos confrontados a uma tal complexidade conjuntural que são enormes as dificuldades para entender as transformações mais profundas. Apesar dessas dificuldades, vamos tentar avançar algumas idéias, com base em pesquisas recentes.

Mudanças do Brasil Urbano Na Década de 80

Nos anos 80 ocorreram importantes inflexões nas tendências da organização urbana presentes na sociedade brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Antes de mais nada, houve o que se poderia chamar de ajuste do padrão espacial da população, fruto da perda de dinamismo da economia e da modernização agrícola do Centro-Sul.⁷ Quais são as características desse ajuste?

⁶ Ver Oliveira, F. — *O Elo perdido. Classe e identidade de classe*, Brasiliense, São Paulo, 1987

⁷ Ver Taschner, S. P. — “Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80” *Espaço e Debates*, 23, Ano XII, 1992. Martine, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*, Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993. Rocha, S. e Tolosa, H. C. *Núcleo-Periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza*. V Fórum, São Paulo, mimeo, 1993

- a) Permanece a urbanização da sociedade, com o decréscimo absoluto da população rural (38,6 milhões para 36 milhões). A taxa de urbanização passa de 67,6% para 75,5%, o que significa que 3 em cada 4 brasileiros moram em cidades.
- b) Surge, entretanto, a tendência à desconcentração espacial do crescimento da população metropolitana, pois ocorreu maior crescimento dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, com taxa geométrica de 2,44%, superior à verificada nos municípios pequenos (1,85%) e nos maiores (1,51%).
- c) Como conseqüência, verifica-se uma forte diminuição do crescimento metropolitano. Com efeito, as regiões metropolitanas conhecem taxa de crescimento (1,98%) bem abaixo das áreas urbanas não-metropolitanas (3,63%). As RM do Rio de Janeiro (0,8%) e de São Paulo (1,7%) registram taxas de crescimento inferiores à do Brasil (1,89%). Diminui o peso do crescimento da população metropolitana no crescimento geral, pois enquanto no período 60/70 o acréscimo populacional nas áreas metropolitanas responde por 41,3% do incremento populacional do país, nesta última década elas são responsáveis por apenas 28,8%.

O ajuste demográfico é acompanhado por importantes mudanças no mercado de trabalho, na direção da sua dualização, do desassalariamento da força de trabalho e da precarização do assalariamento.⁸ O setor terciário passa a ser o principal respon-

⁸ Ver à respeito Oliveira, J. S *et alii* – *Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil*, mimeo, IBGE, Rio de Janeiro, 1992. Saboia, J. – *Emprego e renda nos anos 80 – uma década perdida*, UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, 1991. Estes trabalhos apontam quadro de grandes mudanças, à saber: urbanização, aumento da taxa de ocupação, terciarização, diminuição do trabalho com cobertura social e elevação da participação da mulher, e diminuição do valor do rendimento do trabalho.

sável pela geração de novos postos de trabalho, mudando a tendência dos anos 70, fase em que este papel foi exercido pelo setor secundário. Entre 1979 e 1990, as atividades secundárias não chegam a absorver 20% do aumento global de pessoas ocupadas e têm sua participação setorial diminuída de 23,1% para 21,9%. Outro indicador da terceirização das nossas economias urbanas expressa-se pelo fato de esse setor representar em 1990 cerca de 57% da distribuição setorial do produto.⁹

A terceirização da economia brasileira é um fenômeno observado desde a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, na década de 80 novos processos de expansão do terciário se configuram: a ampliação do espaço do setor informal, mediante a inserção dos trabalhadores em unidades não organizadas em moldes capitalistas, e um processo de informalização dentro das empresas capitalistas. No primeiro caso, estamos diante da continuidade da horizontalização dos serviços, ditada pelas necessidades da acumulação¹⁰, e da ampliação de ocupações de sobrevivência na cidade. No segundo caso, a *terciarização* da economia urbana é consequência da crescente terceirização das relações de trabalho¹¹, o que significa que nas nossas cidades também tem

⁹ Ver Oliveira *et alii*, Op. Cit. p. 11

¹⁰ "Ora, o processo de crescimento das cidades brasileiras - para falar apenas do nosso universo — não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades". Oliveira, F. — "Crítica à Razão Dualista", Estudos CEBRAP, 2, p. 31

¹¹ Este movimento seria expresso pelo aumento dos trabalhadores autônomos com ocupações de nível superior e médio. Com efeito, no período 1979/1990 os trabalhadores autônomos cresceram a uma taxa de 5,9% ao ano, enquanto que o número dos empregados particulares cresceu à taxa de 3,9% ao ano, diminuindo o seu peso na composição do emprego não-agrícola de 56,9% para 52,3%. Os trabalhadores autônomos passam a responder por 20,1% do total de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Por outro lado, os trabalhadores autônomos de níveis superior e médio cresceram no período 7,5% e 7,7%, respectivamente. Ver Oliveira, J, *et alii*, Op. cit. p. 23

lugar a reestruturação produtiva que a literatura tem apontado. Isto é, verifica-se não apenas o aumento do setor de serviços, mas também a sua re-qualificação no interior do processo de acumulação, surgindo os chamados serviços produtivos.¹² Este emergente segmento moderno da economia urbana tem como contraponto um vasto e heterogêneo conjunto de ocupações de sobrevivência.

Será que as alterações do mercado de trabalho urbano, resultado da crise e da reestruturação produtiva, reforçam a tendência do nosso capitalismo tardio em deixar inacabadas as classes sociais, gerando um mosaico social profundamente diferenciado?

Como repercute sobre as desigualdades sociais tal alteração do mercado de trabalho?

Vejamos, inicialmente, a situação social do ponto de vista da renda monetária. Uma das tristes novidades da questão social brasileira nestes últimos anos é o recrudescimento da população miserável, composta por 9 milhões de famílias, ou seja aproximadamente 32 milhões de pessoas, cujos rendimentos não lhes garantem nem o suficiente para adquirir uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais. Cerca de 50% do contingente populacional nessa situação encontram-se na área rural, 35% na área urbana e 14% nas metrópoles.¹³ Isto quer dizer que, nas cidades, mais de 15 milhões de pessoas não dispõem do nível mínimo de reprodução biológica.

¹² Estima-se que nos Estados Unidos 50% da PEA estejam empregados nos serviços, e que nos países europeus situa-se em cerca de 30 a 40%. Por outro lado, a des-verticalização dos sistemas produtivos faz com que muitos serviços sejam, na verdade, parte integrante da cadeia produtiva que anteriormente estava no interior da mesma planta produtiva. Ver Castells, M. — “A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista” *Cadernos CRH*, julho/dezembro 1992.

¹³ Ver *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, Documento de Política 14, IPEA, 1993 e *Mapa da Fome II:*

Outro contingente importante é composto pelos pobres urbanos, segmentos da população vivendo abaixo das condições básicas da reprodução social. Estudos recentes¹⁴ assinalam que durante a década de 80 ocorre um movimento cíclico de expansão e retração do contingente de pobres nas áreas metropolitanas, acompanhando os movimentos da economia. Nesse período, sua participação relativa permanece constante, cerca de 29% da população moradora nas regiões metropolitanas. Quando analisamos, porém, a evolução da pobreza numa perspectiva mais ampla, verificamos que vem ocorrendo a reversão da longa tendência à diminuição do contingente de pobres no país. Com efeito, em 1960 existiam cerca de 41,4% de pobres do Brasil; a expansão econômica dos anos 70 fez esta proporção cair para 24,3% em 1980; no final da década, o número de pobres eleva-se para 39,3%.¹⁵

Mas, a novidade não estaria apenas na inversão da tendência à diminuição do contingente de pobres. A pobreza deixa de ser associada ao crescimento demográfico, pois ela aumenta quando as regiões metropolitanas conhecem um decréscimo da taxa de crescimento populacional. O inverso é também verdadeiro. Por exemplo, Curitiba é uma das regiões metropolitanas que mais cresceram (2,91% a.a.) e, no entanto, apresenta o menor percentual de pobres (13,5%). No outro extremo, Recife cresceu apenas 1,81% a.a., e concentra um alto nível de pobreza (47,7%). Observa-se ainda que em São Paulo e Belo Horizonte os percentuais de pobreza diminuem pouco, con-

informações sobre a indigência por Municípios da Federação, Documento de Política 15, IPEA, 1993. Considera-se como miseráveis as pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição de cesta básica de alimentos que atenda, para a família como um todo, os requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU.

¹⁴ Ver Rocha, Sônia "Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80", *Boletim Conjuntural*, 12, jan. 1991

¹⁵ Faria, V. "A situação social no Brasil contemporâneo" *CEBRAP*, 33, Julho 1992

trariamente ao que se verifica nas outras regiões do país. Nas RM's do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, registra-se o aumento dos pobres. Isto quer dizer que nas RM's onde se concentra o grosso da economia moderna, o fenômeno da pobreza parece ser pouco sensível aos movimentos de expansão do mercado de trabalho, sugerindo a existência de uma situação estrutural.

O fenômeno da pobreza metropolitana está intimamente ligado às transformações econômicas, especialmente às relativas ao mercado de trabalho. Uma retomada do crescimento não necessariamente levaria à diminuição sensível do contingente de pobres nas grandes áreas metropolitanas. Por outro lado, a pobreza na metrópole adquire um outro significado. A vida na grande cidade, com efeito, permite o acesso a possibilidades de renda inexistentes na área rural e mesmo nas pequenas cidades. A economia urbana é crescentemente geradora de necessidades de serviços pessoais que permitem toda sorte de pequenos e temporários trabalhos. É por esta razão que a urbanização é acompanhada do aumento da população ocupada. Entretanto, o ingresso nesse universo de possibilidades exige a obtenção de uma renda mínima, sem a qual a reprodução torna-se impossível. Nas áreas metropolitanas modernas, coração da acumulação do capital, a reprodução social depende mais fortemente das condições monetárias em razão da pouca importância das formas não-capitalistas de produção de bens e serviços e da diminuição do papel da unidade familiar na produção.

Se tomarmos agora os indicadores relativos ao acesso às condições urbanas da reprodução social, isto é, ao consumo coletivo, observamos que durante a década de 80 ocorre uma surpreendente melhoria nas áreas metropolitanas.¹⁶ Tal fato deve-se a dois fenôme-

¹⁶ Ver Silva *et alli* "O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida", IPEA, mimeo, 1992. Ribeiro e Lago, "Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social". texto apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993.

nos: por um lado, os efeitos deslocados no tempo dos investimentos urbanos realizados no período anterior e, por outro, a mudança no padrão de alocação dos investimentos ocorrida na década de 80, fruto do processo de democratização das decisões.¹⁷

A Dinâmica Urbana Na Reestruturação: das desigualdades à exclusão?

No período desenvolvimentista (50-80), a expansão do mercado de trabalho e o modelo de urbanização permitiram a modernização e o crescimento com razoável grau de integração e mobilidade, apesar das fortes desigualdades.

Coloca-se, assim, a seguinte pergunta: qual será a dinâmica urbana resultante das transformações econômicas e sociais produzidas pela nossa inserção na globalização e na disseminação

¹⁷ Pesquisa recente mostra que na região metropolitana do Rio de Janeiro ocorreram, ao mesmo tempo, uma forte expansão dos investimentos em saneamento básico e o seu re-direcionamento para a periferia da Baixada Fluminense, mudando o modelo de causação circular de alocação dos investimentos urbanos prevalecente na década de 70. Ver Marques, E. *Desigualdades Sociais e Infra-estrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional — IPPUR, 1993. Sobre o modelo de causação circular ver particularmente Vetter, D. e Massena, R. “Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? Uma teoria da causação circular”, in Machado da Silva, L. A. *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Série Debates Urbanos, n^o 1. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981.

do novo padrão de produtividade? Qual será o destino das camadas populares concentradas nas grandes cidades brasileiras neste quadro de crise? Que condições passarão a regular a reprodução social, quando entra em colapso o precário sistema estatal de consumo coletivo, ao mesmo tempo em que se destrói o sistema social de proteção?

É possível que as grandes cidades brasileiras não mais sejam o *locus* privilegiado do novo padrão de produtividade. Por um lado, na acumulação flexível, o preço da força de trabalho deixa de ser o principal fator de localização dos empreendimentos, já que as empresas passam a necessitar de um ambiente social, cultural e profissional favorável ao novo padrão de gestão fundado no *just in time* e na rede de relações “corpo a corpo” entre fornecedores e sub-empregados. A crise econômica, social e cultural das nossas grandes cidades atua hoje como deseconomia de aglomeração, o que pode torná-las inaptas para sediar o novo ciclo de crescimento da reestruturação produtiva.

Os dados do censo de 1991 trazem resultados que autorizam esta hipótese, ao indicarem a ocorrência de um importante movimento de desconcentração populacional na década de 80, o que poderia estar associado à intensificação da desconcentração das atividades econômicas iniciada na década de 70. Por outro lado, a globalização da economia urbana poderá trazer a sua segmentação em dois circuitos, isto é, a economia da sobrevivência e o setor integrado à dinâmica da economia mundial. As transformações do mercado de trabalho na década de 80, anteriormente comentadas, já permitem identificar alguns sinais nesta direção, pois indicam a emergência da dualização do clássico setor informal. Como consequência dessas mudanças, surgem novas polarizações sociais da estrutura sócio-espacial das grandes cidades, com o aparecimento de um segmento de excluídos da nova ordem social e econômica vivendo relações sociais que reiteram a sua posição de exclusão social.

Essas informações sugerem a necessidade de reavaliar o núcleo da formulação teórica do projeto da reforma urbana. As desigualdades sociais geradas pelo processo de urbanização espoliativo organizam a percepção dos conflitos sociais na cidade, bem como orientam a formulação das propostas de intervenção no âmbito da distribuição dos custos e dos benefícios da urbanização. As desigualdades sociais na cidade seriam o produto de dois processos: a exploração da força de trabalho e a espoliação urbana.¹⁸

A problemática da espoliação urbana tem como referência o modelo fordista de desenvolvimento, no qual se estabelecem relações orgânicas e contraditórias entre reprodução do capital e reprodução da força de trabalho, dando nascimento a um sistema público de proteção social e de consumo coletivo. Com efeito, a reprodução social na sociedade capitalista exige estruturalmente a provisão de bens e serviços produzidos fora dos circuitos imediatos de valorização capitalista, como conseqüência da contradição entre salário e valor da força de trabalho. Forma-se, historicamente, um sistema doméstico de proteção social constituído pela família, por formas associativas e cooperativas, etc., responsável pela provisão destes bens e serviços. A importância deste sistema de proteção social cresce com o advento da industrialização e a conseqüente generalização do assalariamento e urbanização da sociedade, já que estes dois processos tendem a destruir as formas de reprodução social anteriores responsáveis por este sistema de proteção social. Ao mesmo tempo, a expansão da divisão social do trabalho cria novas necessidades coletivas de bens e serviços que não podem

¹⁸ A noção de espoliação urbana é nuclear na formulação da proposta da reforma urbana. Por ela entende-se "o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que — conjuntamente com o acesso à terra e à habitação — se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras". Kowarick, L. *A Espoliação Urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979, p. 59

ser atendidas pelo sistema doméstico de proteção social. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, em nome dos interesses gerais (econômicos e políticos), um sistema estatal vai pouco a pouco substituindo o sistema doméstico de proteção social.

A noção de *espoliação urbana* decorre da constatação de que a industrialização e a urbanização periféricas fazem nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, mas a intervenção do Estado é absolutamente limitada para atendê-las. Os fundos públicos são prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação e, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda. Por outro lado, o mercado imobiliário (casa e terreno) distribui a população no território, selecionando o acesso aos equipamentos sociais e gerando uma valorização imobiliária diferenciada.

Podemos indagar sobre a pertinência dessa problemática na análise das nossas grandes cidades, neste quadro de crise e reestruturação, quando as transformações do mercado de trabalho restringem o acesso aos empregos produtivos, a crise fiscal produz o colapso do precário sistema estatal de consumo coletivo, a crise social ameaça o sistema doméstico de previdência e as mudanças nos circuitos da acumulação geram novos padrões de produção do espaço construído. As transformações geradas pela globalização e pela reestruturação produtiva apontam para o bloqueio do sistema de habitação que vigorou no Brasil nestes últimos 40 anos, fundado no acesso ao emprego produtivo e/ou à propriedade da terra urbana, vale dizer à habitação e aos seus benefícios¹⁹. Com efeito, apesar das enormes desigualdades sociais, a nossa urbanização promove um razoável nível de integração e mobilidade social, como descrito anteriormente.

¹⁹ Utilizo-me aqui das instigantes sugestões de pesquisa propostas por Celso Furtado. Ver Furtado, C. — *Brasil: A construção interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

Vivemos uma transição histórica entre o modelo de desenvolvimento que combinou crescimento, integração, mobilidade e desigualdade e o que está sendo gerado pela globalização e a reestruturação produtiva, cujos contornos não são ainda evidentes, mas que já se apresenta como portador de novos mecanismos e padrões de desigualdades. As mudanças ocorridas no mercado de trabalho e na dinâmica social nos levam a supor que está em curso a emergência de um sistema de habilitação que exclui do acesso à distribuição da renda social amplas parcelas da população urbana, ao mesmo tempo em que se desestrutura o sistema doméstico de proteção social em razão do esfacelamento dos laços de sociabilidade. Segundo as pegadas de R. Castel (1992), seria possível identificar três zonas de organização ou de coesão social: a da *integração*, a da *vulnerabilidade* e a da *exclusão*²⁰. A zona de exclusão corresponde à marginalização no campo do trabalho, à ruptura no sistema sócio-familiar de sociabilidade e proteção. Trata-se de um contingente populacional cuja reprodução se realiza abaixo do nível socialmente necessário.²¹

²⁰ Ver R. Castel, "*De l'exclusion comme état à vulnérabilité comme processus*", in Affichard, J. e Foucauld, J. B., *Justice Sociale et Inégalités*, Éditions Esprit, 1992, Paris. A literatura internacional tem apontado a exclusão social como um dos fatores atuais do novo padrão de produtividade. O trabalho deixa de ser o eixo central da integração social em razão da mudança da sua natureza e do estatuto. Na análise das consequências sobre a estrutura sócio-espacial das grandes cidades, alguns falam no surgimento da "*urban underclass*" (Jencks e Peterson, 1992) e outros da "*dual city*" (Castells, 1992).

²¹ Segundo os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar de 1988, os gastos da população, sobretudo a urbana, estavam distribuídos nas seguintes proporções: alimentação (25,35%), habitação (21,27%) e transportes (14,96%). Para os que ganhavam até 2 SM, o item alimentação subia a 44%, o que nos leva a supor que as famílias pobres estão destinando toda a sua renda apenas a esses três itens. Como a sobrevivência nas grandes cidades depende essencialmente do transporte e da habitação, podemos supor que as famílias mais pobres estão relegando a um segundo plano a própria alimentação.

O período anterior (50-80) foi caracterizado pela instabilidade da situação de vulnerabilidade, contrabalançada pela expansão do emprego, pela estabilidade do sistema doméstico de proteção sócio-familiar — apesar da intensa migração — e por um modo de urbanização que permitiu a acessibilidade à moradia, embora fortemente segregada. Durante a década de 80, a crise econômica e social ampliou fortemente a população vulnerável, o que é compensado pela diminuição da taxa de crescimento demográfico, pela relativa desconcentração urbana e pelo redirecionamento da política social. Entretanto, uma parcela da população urbana passa a transitar da vulnerabilidade à exclusão social, ao mesmo tempo em que cresce o segmento em situação de vulnerabilidade.

A identificação empírica destas três situações é uma empreitada difícil. Tomando porém as categorias construídas por Brandão Lopes (1991)²² para estudar os componentes da pobreza no Brasil, podemos chegar à seguinte composição:

População Urbana Excluída — Composta pelas famílias com rendimento abaixo da linha de pobreza e excluídas do acesso a uma das necessidades básicas em termos de água, esgoto, habitação, escola para os filhos e trabalho. Esse contingente representaria, em 1989, cerca de 12,7% dos domicílios urbanos.

População Urbana Vulnerável — Composta pelas famílias com rendimentos abaixo da linha de pobreza, mas cujas necessidades básicas são satisfeitas, correspondendo a cerca de 21,7% dos domicílios, e a população com rendimentos acima da linha de pobreza, porém com suas necessidades básicas insatisfeitas, reunindo neste caso 6,15% dos domicílios.

População Urbana Integrada — Composta, naturalmente, pelas famílias com rendimento acima da linha de pobreza,

²² Ver Brandão Lopes, J. R. — *Brasil, 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas*, Projeto Kellog/Cebrap, mimeo, 1991

cujas necessidades básicas são satisfeitas. Este grupo representa 60,3% dos domicílios.

A situação de exclusão social também se expressa pelo estreitamento do espaço de sociabilidade: quase 2/3 dos domicílios indigentes não têm televisão, 67% não têm livros em casa, quase a totalidade não tem telefone e, em cerca de 45% dos domicílios, o chefe é analfabeto. Quando tomamos a população na linha de pobreza, mas acima da indigência, os números são 28%, 50%, 95% e 27%, respectivamente.²³ O mundo social dessa população torna-se, então, restrito aos contatos diretos.

A exclusão social é igualmente produzida pelo sistema político dualizado entre uma ordem na qual o comportamento político e social é regulado pelas regras da cidadania e, outra, onde prevalece a “cultura cívica predatória” que sustenta e legitima práticas privatistas e violentas de sociabilidade e de proteção social, subculturas e micro-sociedades do crime mais ou menos aberto, de um lado, e todo o conjunto de privilégios e credenciamento na distribuição dos benefícios da intervenção pública.²⁴

A globalização e a reestruturação produtiva reorganizam também a dinâmica de produção do espaço construído das cidades, já que este passa integrar o circuito da acumulação financeira. Mudam a escala, a velocidade e os mecanismos de valorização imobiliária. A produção molecular cede lugar à produção de espaços integrados, que articulam várias funções urbanas. Bairros inteiros podem ser desvalorizados rapidamente, pela obsolescência real ou simbólica gerada pela produção monopolista do espaço.

Como a cidade deixa de integrar as condições gerais da reprodução do capital e da força de trabalho, a homogeneização

²³ Brandão Lopes, J. R. — *Brasil, 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas*. Op. Cit. p. 20/21

²⁴ Estamos aqui nos inspirando, de maneira livre, no trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos, *Razões da Desordem*. Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

do espaço urbano deixa de ser uma necessidade da valorização, como o foi durante a fase da anterior. O capital global se dissolidariza com as preocupações relativas à regulação pública do uso do solo, podendo a cidade ser apropriada como uma colagem de territórios singulares. Os novos incorporadores imobiliários estão agora livres para produzir os espaços fragmentados. As estratégias dos sobrelucros de urbanização, antes pontuais e ocasionais, tornam-se centrais e sistemáticas. Pensamos aqui nos condomínios fechados e nos *shopping-centers*, cidades re-criadas inclusive com a sua própria natureza. No Brasil, é vertiginoso o aumento do número destes empreendimentos na década de 80: até o final dos anos 70 existiam apenas 7 *shopping-centers* no país; no final dos 80, já haviam sido construídos 53 e estavam previstos mais 23, até junho de 1993.

Ao mesmo tempo, cresce de forma significativa a produção imobiliária ilegal, precária e transitória do espaço. Na cidade de São Paulo, estima-se que hoje 30% da população vivam em cortiços e que existam 1.592 favelas, abrigando 7,7% dos seus habitantes. Na cidade do Rio de Janeiro a população residente em favela cresceu 32% entre 1980/1990, enquanto a população total aumentou 17,7%. Também em Belo Horizonte observa-se fenômeno semelhante, uma vez que entre 1981 e 1991 a cidade cresceu 13,5% e a população favelada 58,9%²⁵.

²⁵ Ver Azevedo, S. e Ribeiro, L. C. Q. (Orgs.) — *A crise da habitação nas grandes cidades brasileiras: da moradia à reforma urbana*, Alfa-Ômega/ Editora UFRJ, no prelo.

Política Pública e Reestruturação: posições em confronto

Como as políticas públicas voltadas para a questão podem dar conta dessa realidade emergente? A reforma institucional empreendida após 1988, começando pela constituinte federal, passando pelas constituintes estaduais e desembocando nas leis orgânicas municipais, deixou como saldo positivo a incorporação, no arcabouço legal da administração pública brasileira, de boa parte dos princípios, concepções e instrumentos necessários à adoção de uma política social universalista e redistributivista. No trabalho de pesquisa que realizamos²⁶, pudemos constatar a forte influência da proposta da reforma urbana nas leis orgânicas, não apenas pelos conteúdos expressos, mas pelos processos políticos no interior dos quais foram elaboradas. O momento político aponta para o retrocesso do espaço ideológico ocupado pela proposta reformista. Fundando-se no agravamento da pobreza gerada pela crise e pelo ajustamento recessivo, ganha força a proposta de uma política compensatória e focalizada, em contraposição à concepção universalista, que concebe os direitos sociais em matéria de saneamento, habitação, educação, transportes, como inerentes à cidadania, garantidos pela ação reguladora, provedora e redistribuidora do Estado. As iniquidades decorrentes da forma de financiamento e do padrão de alocação dos gastos públicos característicos da intervenção do poder público

²⁶ Trata-se do projeto "Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Política Pública: avaliação do programa nacional de reforma urbana", que estudou os modelos de políticas urbanas presentes nas leis orgânicas e nos planos diretores dos 50 maiores municípios do país.

durante as décadas de 70 e 80 legitimam uma nova política social, compensatória, seletiva e focalizada nos pobres.

Ao contrário do diagnóstico reformista, as causas dessa perversidade²⁷ deixam de ser atribuídas à natureza do nosso capitalismo, altamente concentrador de renda, e deslocam-se agora para o próprio Estado, sua ineficiência, desorganização, elitização e crise fiscal. Em conseqüência, o centro da formulação da nova política social passa a ser a “reforma do Estado”. Encontramos três posições nesse debate, que se diferenciam segundo as maneiras pelas quais enunciam a relação entre focalização, privatização e descentralização.²⁸

A primeira, que chamaremos aqui de *conservadora*, propõe a seletividade, a focalização das ações sobre os segmentos mais necessitados e a ruptura total com os compromissos de gratuidade. O argumento principal é de que o gasto público deve ser redirecionado para os setores pobres. A privatização dos serviços sociais é a forma de resolver a crise fiscal, além de evitar a irracionalidade no uso dos recursos. A descentralização do processo decisório em favor dos municípios aumentaria a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar o problema a ser resolvido (a pobreza) da gestão, além de aliviar financeiramente a União do peso da crise fiscal.

A segunda posição é a *neo-conservadora*. Preocupando-se com os efeitos sociais do ajuste, propõe-no com “face humana”.

²⁷ A apropriação diferenciada dos benefícios sociais por grupos de renda é uma das expressões dessa perversidade: em 1986, o grupo considerado pobre, com renda per capita até 2 SM, correspondendo a 41% da população, apropriou somente 18% dos benefícios sociais ofertados pelo poder público brasileiro. Cf. Draibe, S. et alii, *Sistema de proteção social no Brasil*, Op. Cit.

²⁸ Sobre a trajetória da política social no Brasil, bem como a identificação dos contornos do debate atual ver Draibe et alii *Sistema de Proteção Social no Brasil*, NEPP/UNICAM, mimeo, São Paulo, 1992.

Argumenta que os níveis de pobreza tornam-se insuportáveis com a aplicação do ajuste econômico. Em outras palavras, este traz resultados sociais negativos, gerando a possibilidade de explosões e convulsões sociais. Sugere essa proposta o redirecionamento do gasto público para os subsídios à alimentação e nutrição, programas de emprego de emergência e formas alternativas de produção e operação de serviços sociais. Tais políticas devem ser focalizadas na população pobre, para a qual se propõem programas emergenciais. A privatização teria como função diminuir o compromisso do Estado com as camadas sociais que dispõem de recursos para comprar no mercado os bens e serviços de que necessitam. A iniquidade da política pública seria evitada também pela adoção de uma política tarifária na qual a prestação de serviços seria cobrada de maneira progressiva em relação à renda. Por outro lado, a privatização seria realizada tanto pela substituição da atividade estatal pelo setor privado lucrativo, quanto por entidades associativas, organizações não-governamentais, etc. A descentralização, além dos objetivos de maior racionalidade e eficácia, permitiria ainda a articulação entre recursos públicos e não-governamentais no financiamento dos serviços, assim como a introdução de formas alternativas de produção dos serviços, que seriam mais facilmente obtidas ao nível local.

Finalmente, identificamos uma posição *neo-progressista*. Parte da crítica aos neo-conservadores por manter intacta a discussão sobre a própria política de ajuste, por deixar de lado o enfrentamento das raízes estruturais da miséria. Para os neo-progressistas, a proposta dos neo-conservadores, assentada em programas de emergência, criaria um espaço ideológico e simbólico de restrição aos direitos sociais de cidadania. Argumentam ainda que esta política consolidaria a desigualdade, por criar um sistema estatal para os pobres, baseado na neo-beneficência, e outro privado de alto nível, contendo assim o perigo da segmen-

tação da cidadania. Ao mesmo tempo, partindo da constatação da impossibilidade atual de implantação da agenda reformista e da gravidade da crise social, propõem um radical programa de erradicação da pobreza, como forma mais ambiciosa e socialmente ampla de conceber a focalização e a seletividade. As políticas de saúde e educação básica, depois de modernizadas, continuariam universais e concebidas como direitos sociais garantidos pelo Estado. A privatização deve ser substituída por parcerias com a sociedade, inclusive com a iniciativa privada. O combate à pobreza, por outro lado, deve mobilizar toda a sociedade em torno de ações fundadas na solidariedade social. A descentralização deve ser buscada também em direção à sociedade, pela instauração de novos formatos de controle da gestão pública, no sentido da democratização via participação direta dos movimentos organizados na produção e operação dos programas. Tal descentralização teria como virtude não apenas aumentar a eficiência e a eficácia da política social, mas também evitar que sua focalização nas camadas pobres possa engendrar práticas clientelísticas e assistenciais.

Conclusão: os desafios da reforma urbana

É neste novo contexto político-ideológico que devemos refletir sobre a agenda da reforma urbana, tarefa que nos parece necessária em função das transformações da questão urbana operadas pela crise e pelos processos de globalização e reestruturação. Os pontos a seguir devem, portanto, merecer nossa atenção.

1. Os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco apenas nacional, pois assumem uma dimensão global. Parece-nos assim insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado apenas a nível local. A sua eficácia depende da sua articulação com um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas sociais em situação de exclusão social.
2. Devemos refletir sobre as possibilidades e limites de um modelo de política urbana que combine ações universalistas, redistributivistas e regulatórias, garantidoras de direitos sociais, com outras focalizadas nos segmentos em situação de exclusão. A análise das leis orgânicas e dos planos diretores que empreendemos em nossa pesquisa indica que, na prática, esse modelo está emergindo. Na política habitacional, por exemplo, combinam-se ações tradicionais de provisão de moradia, via financiamento e/ou construção mais ou menos subsidiado, com outras que objetivam proteger os grupos sociais considerados em situação de vulnerabilidade: urbanização de favelas, regularização fundiária, área especial de interesse social, etc.
3. Nesse modelo, devemos também buscar combinações políticas de provisão de serviços com outras que gerem emprego e renda. Torna-se necessário, para tanto, colocar a economia urbana no centro das nossas discussões: qual a nossa proposta de organização da economia urbana para fazer frente às conseqüências dos processos de globalização e reestruturação? Será possível através da política urbana dinamizar os circuitos da economia de sobrevivência que estão surgindo em nossas cidades? Muitas Prefeituras, por exemplo, poderiam reforçar a renda das pessoas envolvidas na economia do lixo, pela compra por parte das empresas de limpeza

- pública dos materiais recicláveis para revenda ou transformação, quebrando, assim, os vis laços de exploração organizados pelos atravessadores presentes nesses circuitos.
4. Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível conceber o projeto da reforma urbana como um conjunto de ações que extrapolam o plano da provisão de serviços. A reprodução da vida nas cidades, diante das transformações econômicas e institucionais, passará fundamentalmente pela restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam alternativa de proteção social às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência.
 5. A descentralização da política social e, no seu interior, da política urbana, reúnem um consenso mundial. Vários autores, porém, têm mencionado a existência da contradição entre, de um lado, a concentração cada vez maior do capital global, do seu poder econômico e político, e, de outro, a proposta de desconcentração do sistema público de proteção social. Para muitos analistas, a municipalização da política social visa resolver de maneira conservadora a crise do Estado do Bem-Estar Social, seja pela desoneração fiscal do governo central, seja pela introdução do princípio da seletividade na distribuição dos serviços. Num país como o Brasil, marcado por profundas diferenças regionais, tal perigo é infinitamente maior, já que o nosso federalismo comporta fortes contrastes econômicos, sociais, políticos e institucionais entre os municípios. A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos central e estaduais devem continuar com funções de regulamentação e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.
 6. A gestão democrática da cidade não depende apenas da desconcentração do poder em direção à população. A

instauração de um novo modelo de gestão urbana pautada pela regulação pública dos interesses privados — a “governança” — pressupõe um poder público legitimado pela tríplice credibilidade de democrático, honesto e eficaz. Nas avaliações realizadas no campo da saúde, constata-se que, com efeito, a participação popular somente se tornou efetiva quando os programas adquiriram esta credibilidade.²⁹ É preciso, portanto, que as nossas propostas contenham a capacidade de se tornarem efetivas. Leis orgânicas, planos diretores e leis de uso do solo que sejam avançados socialmente, mas incapazes de gerar práticas concretas, diminuem a credibilidade da proposta da reforma urbana e bloqueiam a construção de um novo modelo de gestão.

Usando as reflexões de Wanderley Guilherme, o perigo está em criar um governo híbrido, com excesso de capacidade regulatória e incapacidade de gerar ações pautadas pela institucionalidade da cidadania. Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, mas que gera um “governo que governa muito, mas no vazio — um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico”³⁰. Tal vazio reproduz a “cultura cívica predatória”, aumentando mais ainda o espaço da ilegalidade e, ao mesmo tempo, diminuindo a crença nas regras.

7. O tema da privatização dos serviços públicos é extremamente espinhoso. A proposta da reforma urbana é herdeira de uma tradição estatista originada na desconfiança da capacidade da iniciativa privada em realizar os objetivos da

²⁹ Ver a este respeito Soares, L. T. — “Descentralização Municipalização em regiões metropolitanas. Uma experiência na Baixada Fluminense”, *Planejamento e Políticas Públicas*, 5, junho de 1991.

³⁰ Santos, W. G. — *Razões da desordem*, Op, Cit. p. 80

justiça social. Ao mesmo tempo, a experiência de organização dos serviços de transportes urbanos na forma de permissão indica que a terceirização pode não ser apanágio da eficiência. Por outro lado, também sabemos como os serviços públicos no Brasil são reprodutores da exclusão social em razão da sua ineficiência administrativa e da vigência do padrão clientelístico de gestão. A privatização deve entrar em nossa agenda também em razão das atuais dificuldades decorrentes da crise fiscal, que certamente aumentarão com a total municipalização da política urbana. Na perspectiva da justiça social, o que nos interessa é manter o controle da gestão do sistema de provisão dos serviços, o que não se alcança, necessariamente, apenas pela sua estatização. A privatização pode ser realizada sob vários formatos, em termos dos atores que podem assumir o encargo de prestação de serviços (empresas, entidades de representação, ONG's) e das relações entre poder público e iniciativa privada (parcerias, compra de serviços, concessão, etc.). Em várias leis orgânicas que examinamos, observamos a existência de instrumentos que apontam para a busca de novas relações entre poder público e iniciativa privada, como, por exemplo, a operação interligada e a urbanização consorciada.

Devemos também refletir sobre a relação entre a privatização e a focalização da política urbana. A privatização de certos serviços urbanos pode ser uma boa estratégia para uma política urbana essencialmente focalizada nos segmentos sociais em situação de exclusão. O caráter redistributivo poderia ser alcançado pela desoneração do poder público no que diz respeito ao financiamento daqueles serviços destinados aos grupos de alta renda, para os quais se organizaria um sistema mercantil de provisão de serviços.

8. Será esta dualização um perigo à construção da cidadania? Esta é uma pergunta para a qual não temos resposta. Neste momento podemos apenas apontar para a imperiosa necessidade de retomar a discussão sobre o tema do sujeito da proposta de reforma urbana. Sabemos que uma das características do nosso campo de saber e ação é a forte pluralidade do sujeito coletivo que pretendemos encarnar. Tal pluralidade tem como base o fato de a política urbana implicar a alocação espacial de recursos, o que dificulta a construção de uma identidade coletiva homogênea. O processo de globalização e de reestruturação traz como consequência a forte segmentação da estrutura social em pelo menos três pedaços: excluídos, vulneráveis e integrados. Será que transitamos da pluralidade do sujeito coletivo da reforma urbana para a sua fragmentação? Em que medida políticas urbanas universalistas ou focalizadas favorecem ou não este movimento?

Bibliografia

- Azevedo, S. e Ribeiro, L. C. Q. (Orgs.) *A crise da habitação nas grandes cidades brasileiras: da moradia à reforma urbana*, Alfa-Omega/UFRJ, São Paulo, no prelo.
- Banco Mundial — Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1991: indicadores do desenvolvimento mundial, BM/FGV, Rio de Janeiro, 1991.
- Brandão Lopes, J. R. Brasil, — 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas, Projeto Kellog/Cebrap, mimeo, 1991.
- Castells, M. "A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista" *Cadernos CRH*, julho/dezembro 1992.

- Coraggio, J. L. — *Ciudades Sin Rumbo: investigacion y proyecto popular*, SIAP/Ciudad, Quito, 1991.
- Draibe, S. M. *et alii* — *Sistema de Proteção Social no Brasil*, NEPP/UNICAM, mimeo, São Paulo, 1991
- Faria, V. — *A Conjuntura Social Brasileira*, *Novos Estudos CEBRAP*, nº 33, junho de 1992.
- Fiori, J. L. — *Democracia e Reforma: equívocos, obstáculos e disjuntivas*. In Leal, M. C. *et alii* — *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento*, Hucitec/Abrasco, 1992.
- Furtado, Celso. — *Brasil: a Construção Interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.
- IPEA — *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, *Documento de Política* 14, IPEA, 1993 e *Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por Municípios da Federação*, *Documento de Política* 15, IPEA, 1993.
- Kowarick, L. — *A Espoliação Urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.
- Martine, G. — *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*, *Instituto Sociedade, População e Natureza*, Brasília, mimeo, 1993.
- Marques, E. — *Mudanças no Padrão de Investimento Público em Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 1992.
- Marques, S. — “*Cultura e participação na esteira da tecnocracia*”. Texto apresentado no II Encontro de História Urbana, AMPUR, Salvador, 1993.
- 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.
- Oliveira, F. — “*Crítica à Razão Dualista*”, *Estudos CEBRAP*, 2
- Oliveira, J. S. *et alii* — *Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil*, mimeo, IBGE Rio de Janeiro, 1992.
- Pastore, J. e Zylberstajam, H. “*Tendências da Mobilidade Social*” In Veloso, J. P. R. *Estratégia Social e Desenvolvimento*, Forum Nacional/José Olympio, Rio de Janeiro, 1992.
- Ribeiro, L. C. de Queiroz e Cardoso, Adauto L. — *Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade*, in *Sociedade e Território*, ano IV, Maio de 1990, nº 12, Lisboa.
- Ribeiro, L. C. Q. e Lago, L. C. — “*Crise e mudança nas metrópoles brasileiras:*

- a periferização em questão" in Leal, M. C. et alii — *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento*, Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992.
- Ribeiro e Lago — "Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social". Texto apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993.
- Rocha, S. — Pobreza metropolitana e os Ciclos de Curto Prazo: um balanço dos anos 80, *Boletim Conjuntural*, nº 12, IPEA, jan/91.
- Rocha, S. e Tolosa, H. C. — *Núcleo-Periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza*, V Fórum Nacional, São Paulo, mimeo, 1993.
- Rolnik, et alii — *São Paulo: crise e mudança*, Editora Brasiliense/Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 1990.
- Saboia, J. *Emprego e Renda nos anos 80 — uma década perdida*, UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, 1991.
- Santos, W. G. — *Razões da Desordem*, Rocco, Rio de Janeiro, 1993.
- Silva, L. C. E. et alii — *O Que Mostram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida*, IPEA, Rio de Janeiro, mimeo, 1992.
- Soares, L. T. — "Descentralização e municipalização em regiões metropolitanas. Uma experiência na Baixa Fluminense", *Planejamento e Políticas Públicas*, 5, junho de 1991.
- Taschner, S. P. — "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80", *Espaço e Debates*, 23, Ano XII, 1992.

Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural

Celso Daniel
Ex-Prefeito de Santo André, S.P.

I — Crise, Globalização e Esfera Local

Os anos 70 marcam, em nível internacional, assim como Brasil, a emergência de uma crise estrutural de modelos de desenvolvimento. Nos países considerados mais ricos, trata-se do modelo que os integrantes da chamada Escola de Regulação, entre outros, denominam de fordista (Bayer, 1990 e Lipietz, 1991). No Brasil, o que entra em crise é o modelo nacional-desenvolvimentista, inaugurado nos anos 30 (Mardins, 1991). Uma discussão a propósito do sentido dessas crises seria, com certeza, bastante pertinente. Para os propósitos deste trabalho, convém efetuar apenas algumas observações ligadas de modo mais estreito ao tema da relação entre reforma urbana e governo local.

1. Global x Local?

A crise dos modelos de desenvolvimento tem sido apresentada, com frequência, como sendo, no essencial, uma crise de Estado. Na realidade, ele remete, em simultâneo, a certas formas de organização do trabalho, instituições, formas de socialidade, relações internacionais. Assim, a crise do Estado-nação é apenas um de seus componentes, embora muito importante. Dela se nutre o processo de mundialização (globalização) da economia e da cultura (Ortiz, 1993) e também de fortalecimento da esfera local. Em outras palavras, se a crise demanda uma reformulação radical do Estado Nacional, ela ao mesmo tempo abre espaço para redefinições no nível supranacional e no subnacional, em especial na esfera local. Ou seja, a globalização não exclui, mas, ao contrário, tende a ser complementada por uma revigoração renovada do nível local.

Tais movimentos não apresentam, contudo, um sentido predeterminado; eles expressam, isso sim, diferentes virtualidades, vinculadas a paradigmas alternativos de sociedade em disputa pela afirmação de novos modelos de desenvolvimento. Assim, no Brasil, os anos 80 e o início dos 90 assistem, por um lado, ao aparecimento com vigor do paradigma neoliberal — defensor do Estado mínimo e da liberdade econômica e, por outro, às tentativas de esboço de um paradigma calcado no princípio da democracia, dos direitos e da cidadania. Um espectro, porém, ronda tais novidades: a capacidade de sobrevivência, ainda que remodelada, das características herdadas do período nacional desenvolvimentista, razão pela qual é mister resgatar aqui alguns desses aspectos que marcam a sociedade brasileira.

2. A Herança do Nacional Desenvolvimentismo

Em primeiro lugar, o nacional-desenvolvimentismo foi-se constituindo com base em uma forma de organização do trabalho — calcada no taylorismo — semelhante à do fordismo, porém na ausência do compromisso fordista: aumentos de produtividade, ao invés de serem incorporados aos salários, agregaram-se em parte ao excelente econômico, potenciando a acumulação de capital e concentrando rendimentos, e em parte foram apropriados pelo Estado, que os direcionou sobretudo ao processo de reprodução do capital — através do setor produtivo estatal e do sistema de subsídios — e, em grau bastante inferior, ao processo de reprodução da força de trabalho, o que acentuou ainda mais as desigualdades sociais. Do ângulo do regime de acumulação, o processo de substituição de importações, tendo introduzido os elementos da segunda revolução industrial a partir da segunda metade dos anos 50, resultou na montagem de um setor industrial complexo e diversificado, a par das transformações capitalistas no campo.

Em segundo lugar, o modelo nacional desenvolvimentista se assentou em formas de sociabilidade peculiares, marcadas, acima de tudo, pela convivência contraditória de dois sistemas de valores e de ação distintos (Da Matta, 1987): de um lado, um código ético fundado no peso das relações impessoais — das leis econômicas (conforme expresso acima) ou jurídicas; de outro, um código ético vinculado ao domínio das relações pessoais — da amizade, mas também do clientelismo ou do paternalismo e corporativismo do Estado (Diniz e Boschi, 1991). O “jeitinho brasileiro” é, ele mesmo, uma criação do período nacional-desenvolvimentista, nascido de tal ambigüidade. A especificidade brasileira não é, por certo, deter a exclusividade do fisiologismo e da corrupção, mas sim de estes elementos serem percebidos, como legítimos, por uma parcela ponderável da sociedade.

Nesses termos, importa ainda destacar o papel da lei (no sentido jurídico), e também marcado pela ambigüidade: a lei, é claro, é uma referência crucial no processo de criação de novos direitos (recorde-se, por exemplo, a maneira pela qual setores sociais têm buscado, na imprecisão formal, impedir a concretização de novos direitos ligados à restrição ao direito de propriedade); entretanto, a lei no Brasil é também, com freqüência, aquilo que nivela por baixo, excluindo (lembre-se do conhecido ditado: aos amigos tudo: aos inimigos a lei), ou um instrumento ideológico usado para manter o *status quo*. Quando interessa a setores dominantes — e na ausência de contestação dos dominados —, a lei se torna letra morta, de modo que o discurso “progressista” legitima a exclusão social real.

O processo pelo qual direitos sociais se tornam letra morta é recorrente no Brasil. Sua probabilidade parece ainda maior quando se trata de leis mais gerais — Constituições, Leis Orgânicas e mesmo Planos Diretores — cuja aplicação exija a aprovação de outras leis. Em qualquer caso, não basta a boa vontade do legislador individual: a transformação da lei em direito efetivo passa pela constituição de sujeitos sociais portadores de vontades coletivas voltadas para esse fim e com força suficiente para tal. Passa, de igual modo, em geral, por ações do poder público que concretizem direitos, donde a relevância do tema da gestão pública no nível do executivo. Freqüentemente, aliás, tais ações são possíveis mesmo na ausência de leis que as garantam (desde que não haja proibição legal).

3. O Urbano do Nacional Desenvolvimentismo

A configuração urbana recente, herança do modelo nacional-desenvolvimentista, viabiliza o direito à cidade para alguns enquanto nega esse direito — ou parte de seus componentes —

para a maioria. Colocando de lado os aspectos relativos à imigração urbana e à divisão interurbana de trabalho, é possível afirmar que o processo de exclusão social no urbano é produto de um conjunto de formas de manifestação do modelo de desenvolvimento resumidamente descrito.

O império da lei econômica, no âmbito do mercado imobiliário, comanda a transformação de parte do valor econômico criado na produção de renda fundiária urbana, apropriada desigualmente pelos diferentes agentes. A lógica, também econômica, do modo de regulação concentrador de rendimentos impõe outra desigualdade: a do acesso à terra urbana, garantido apenas a quem pode pagar por ela, em algum ponto do espaço urbano. Por seu turno, a ação do Estado em seus vários níveis — viabilizada pela sua captura pelo poder econômico e por procedimentos fisiológicos, entre outros — tende a reforçar a distribuição desigual do acesso aos equipamentos e serviços públicos. Ademais, o aludido papel ambíguo da lei abre espaço para a convivência entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, alimentando ainda uma vez o processo de exclusão social urbana.

A crise desse modelo de desenvolvimento realça ainda mais algumas de suas características: a recessão econômica induz à queda de rendimentos da maioria da população e ao declínio do investimento público em equipamentos urbanos; a crise de legitimação do Estado, ao fragilizar seu papel de representante do interesse público, facilita sua apropriação privada pelo poder econômico, pelo fisiologismo, pelo banditismo urbano, etc.

Contudo, situações de crise são também momentos que se abrem à criação de novidades, à formulação de novos paradigmas. No que diz respeito à política urbana, as propostas vinculadas à idéia de reforma urbana procuram justamente delinear novos caminhos, fundados no princípio da cidadania, como fruto da mobilização de vontades coletivas. Importa, neste ponto, registrar três observações complementares. Primeiramente, não

se deve perder de vista que, se a crise da política urbana é um aspecto da crise do modelo nacional-desenvolvimentista, um novo referencial para a política urbana deve ser encarado como componente de um possível modelo de desenvolvimento alternativo para a nação. Em segundo lugar, na medida em que o futuro não está predeterminado, é natural a ocorrência de uma competição entre distintos paradigmas potenciais, cujas condições de possibilidade exigem que se parta das características herdadas para superá-las. Por fim, é necessário cautela com o intuito de tentar discenir aquilo que, no real, tende a estar embaralhado: manifestações do modelo em esgotamento, iniciativas que podem ser apropriadas por este ou aquele paradigma etc (a inexistência de distanciamento temporal dificulta a análise).

II. Gestão Local e Reforma Urbana

A partir das considerações do item I anterior, pretende-se, neste ponto, apresentar e discutir algumas orientações possíveis identificadas ao perfil de uma gestão local pautada na noção de reforma urbana.

1. Inversão de Prioridades e Regulação Pública do Solo Urbano

Entende-se por inversão de prioridades uma política de gasto público local que, deixando de lado investimentos em grandes obras, em especial no sistema viário — marcas de gestões tradicionais — passam a priorizar despesas com a presta-

ção de serviços públicos básicos — educação, saúde, transporte coletivo, abastecimento alimentar etc — com a infra-estrutura básica em áreas periféricas — pavimentação, contenção de encostas, saneamento — e com a habitação — aumento da oferta de moradias, urbanização de favelas, urbanização de áreas degradadas. Tais ações já possuem considerável experiência acumulada, com um resultado globalmente positivo.

A regulação pública do solo urbano, vinculada a princípios como o da função social da propriedade e da distribuição equitativa de custos e benefício, da urbanização, tem inspirado um conjunto de propostas, leis e ações inovadoras — IPTU progressivo, solo criado, áreas especiais de interesse social, concessão do direito real de uso (oneroso ou não) etc. Em parte, a experiência concreta desta orientação não é tão ampla quanto a anterior, sendo objeto de polêmicas mais vivas. Todavia, sendo um tema quase sempre presente no debate sobre a reforma urbana, optou-se, por economia de espaço, por não desenvolvê-lo aqui.

2. Desenvolvimento Econômico Local

Antes de mais nada, é necessário distinguir com clareza as iniciativas de desenvolvimento econômico local das propostas de política urbana denominadas de desenvolvimento urbano. Com efeito, este último se refere, no fundamental, a uma tendência, presente em grande número de gestões locais de caráter tradicional, no sentido de efetuar investimentos pesados em grandes obras, com um duplo objetivo: fazer crer — embora ilusoriamente — que tais investimentos consistem na solução dos problemas urbanos e marcar essas gestões com “grandes realizações”, visíveis de imediato, com vistas à disputa de hegemonia local. Ora, o contraponto a essa abordagem corresponde, justamente, à proposta de inversão de prioridades, no que tange aos gastos públicos locais.

Em contraste, as iniciativas de desenvolvimento econômico local dizem respeito a ações concertadas, envolvendo o governo local (em geral) e segmentos da comunidade local, com vistas a estimular o crescimento econômico e a geração de empregos na localidade. Defende-se aqui a idéia de que uma proposta ampla de reforma urbana não se deve limitar à captação e à redistribuição de recursos. É necessário, também, estimular a geração de riqueza e renda, tendo em conta que a maneira pela qual se dá o desenvolvimento econômico condiciona, de imediato, o caráter da participação dos agentes envolvidos — empresários e trabalhadores — bem como a distribuição da renda gerada.

A questão que se coloca, neste ponto, é saber se a esfera local tem condições de agir nesse campo e, em caso positivo, com que orientação. A experiência passada no Brasil (analogamente a outros países), não apresenta grande sucesso, em especial sob a ótica de uma gestão democrática. As ações tenderam a se concentrar na oferta, pelos governos locais, de isenção de tributos, doação de terrenos e infra-estrutura básica (nos distritos industriais). Embora sob certas condições favoráveis — existentes apenas em alguns casos, em termos de requisitos locacionais — tais ações possam ter atraído investimentos produtivos, é preciso considerar alguns problemas: por um lado, é muito provável que essas iniciativas tenham levado às localidades que ocorreram, investimentos que seriam realizados de qualquer modo. Nesse caso, uma localidade ganhou em detrimento de outra, caracterizando um jogo de soma zero (Harvey, 1989). Ademais, esse tipo de ação tende a estimular uma competição entre cidades em função da qual a vencedora precisa lançar mão de parcela relevante de seus recursos, reduzindo o espaço para os gastos nas áreas sociais. Por outro lado, esse padrão de inserção dos governos locais no campo do desenvolvimento econômico, além de reforçar o paternalismo de Estado — uma das marcas do nacional-desenvolvimentismo — não toca na questão do caráter do desenvolvimento que se atri.

Todavia, a crise dos modelos de desenvolvimento, referida anteriormente, tem criado condições, em muitas localidades, para a emergência de iniciativas com um caráter muito distinto. Na indústria e nos serviços, aparecem alternativas à forma de organização do trabalho taylorista, calcadas na participação de coletivos de trabalhadores no processo produtivo, bom como numa nova relação entre empresários e sindicatos, e entre empresas complementares, vinculada a estratégias de cooperação no conflito. Tais iniciativas, em vários casos, têm dado margem ao alargamento do espaço público, no âmbito do qual se formulam compromissos negociados pelas partes, criando ambientes propícios ao desenvolvimento local (Amim e Thrift, 1992; Hirst e Zeitlin, 1991, Lipietz, 1991, Pacheco, 1993). Essas experiências apresentam, em geral, resultados positivos em termos de geração de renda e emprego, aumentos de produtividade e de salários, quando logram justamente a criação de condições extra-econômicas vinculadas à atmosfera industrial que estimula esse perfil de desenvolvimento. Não se trata, pois, de um jogo de soma zero, nem muito menos de competição predatória baseada em posturas paternalistas do poder público. Ainda quando a ação deste último implique no caso de recursos locais, o resultado não reverte apenas em geração de excedente econômico, mas também na forma de sua produção e na distribuição do valor criado. Fica claro, ainda, que essa abordagem não deve ser confundida com uma genérica tendência à produção flexível nem muito menos com a flexibilidade apenas no mercado de trabalho. É nesse sentido, enfim, que se fez referência anterior a distintas alternativas abertas a partir da crise estrutural de modelos de desenvolvimento.

3. Reforma do Estado e Gestão Local

Outro aspecto diretamente ligado a uma concepção ampla de reforma urbana diz respeito à definição sobre *o que é* de atribuição local e sobre *como* essas atribuições são levadas a efeito. Isso remete ao tema de reforma do Estado — aqui compreendendo não apenas a União, mas os três níveis de governo. A herança do nacional desenvolvimentismo é bastante problemática: centralização, relações clientelistas entre distintas esferas de governo, estruturas administrativas verticais, cultura organizacional permeada pelo corporativismo, fisiologismo e autoritarismo. Como resultado, um Estado marcado pelos desperdícios, pela ineficiência e por relações autoritárias com a sociedade — sem falar no terreno fértil para a corrupção. Trata-se de um Estado que permite a privatização do público — a captura do que deveria ser público por interesses privados — e, simultaneamente, a publicização do privado — haja vista as normas urbanísticas exageradas a tolher a liberdade individual, sobretudo dos segmentos de mais baixa renda, ou então o uso do emprego público para tentar cobrir aquilo que o mercado não faz: gerar empregos. Em outras palavras, ocorre um embaralhamento entre o público e o privado que se opõe aos direitos da cidadania.

Sem a pretensão de desenvolver aqui, em poucas linhas, uma alternativa global à situação esboçada, cabem, decerto, algumas considerações, sobretudo ligados ao tema da reforma urbana. As tendências organizacionais recentes, em contraste com o quadro exposto, e também com o neoliberalismo do Estado mínimo, seja no setor privado (Bhote, 1991), seja no setor público (Osborne e Gaebler, 1993), evidenciam linhas de orientação que enfatizam a horizontalização (isto é, a descentralização e a quebra das estruturas verticais), a participação em coletivos de trabalhadores de perfil matricial, a abordagem voltada ao cidadão (ao cliente, na iniciativa privada).

Nestes termos, é possível tecer algumas considerações relativas ao tema da reforma do Estado no âmbito de um novo paradigma de desenvolvimento, em particular no que tange à gestão urbana. Para começar, tomando o Estado em seu conjunto, horizontalizar significa enxugar o nível central de governo, descentralizando recursos e atribuições. Com respeito à esfera local, isso significa a municipalização de direitos e deveres, entre os quais se inclui a política urbana. Trata-se do princípio geral segundo o qual tudo o que pode ser feito localmente deve sê-lo. Restaria, com certeza, um número menor, ainda que extremamente importante, de funções a serem desempenhadas centralmente, mas a configuração geral do Estado seria bastante alterada (é interessante comparar tais observações com as orientações propostas por Marx (1977), embora em contexto muito diferente, a saber, a Comuna de Paris).

Entre muitas outras atribuições, o Estado precisaria centralizar certas normas estratégicas para a nação, certos fundos de investimento (como para habitação) ou custeio (para saúde), garantindo regras de repasse transparentes, de modo a coibir o clientelismo.

Por outro lado, uma alteração como essa exige que o nível local passe também por uma profunda reforma do Estado, sob pena de a descentralização significar apenas a municipalização do fisiologismo e da ineficiência. Essa é, evidentemente, a tendência natural a partir da herança do Estado nacional desenvolvimentista. Por isso, importa estabelecer duas ponderações. Em primeiro lugar, defender a municipalização da política urbana não significa fechar-se na autonomia municipal em questões que exigem tratamento regional. Ao contrário, trata-se de perseguir articulações intermunicipais que viabilizem o equacionamento de problemas supramunicipais — que costumam ser o desenvolvimento econômico local, a preservação e a recuperação do meio ambiente ou, em certos casos (quando há interação entre mercados imobiliários de distintos municípios) elementos de uso e

ocupação do solo. Experiências baseadas no trabalho de Consórcios Intermunicipais parecem ser referências positivas (Pacheco, 1993). Os consórcios se caracterizam por ser estruturas horizontais — por oposição ao verticalismo das antigas regiões metropolitanas — flexíveis e democráticas — uma vez que envolvem governos de diferentes orientações e partidos.

Em segundo lugar, é mister aplicar princípios como os da horizontalização, da participação dos servidores e da abordagem voltada ao cidadão no âmbito das administrações locais. Isso permite uma aproximação maior entre o cidadão e o processo de prestação de serviço público, de modo que o segundo se adeqüe às necessidades do primeiro e crie condições mais propícias ao controle de sua qualidade. Não é o caso, aqui, de desenvolver estas observações de maneira sistemática. Por isso, importa apenas apresentar duas rápidas ilustrações. Por um lado, aplicar o princípio da abordagem voltada ao cidadão pode significar tanto a simplificação das normas de construção (o Código de Obras), adequando-as à tecnologia construtiva e ao ambiente vigente, quanto a melhoria da qualidade do atendimento ao público (aprovação de plantas, pagamentos, certidões, reivindicações etc). No primeiro caso, configura-se um processo de despublicização (desestatização) do que legitimamente deveria ser privado — donde se conclui que o privado não se confunde com mercado. No segundo, garante-se um direito individual que, a rigor, deveria ser obrigação do poder público.

Por outro lado, há determinadas ações do poder público que podem e deveriam ser implementadas de modo descentralizado, com a participação dos moradores, tendo em vista o planejamento e a execução de obras e serviços públicos. As cidades não são homogêneas, mas sim recortadas em pedaços, com suas próprias identidades, regras e formas de sociabilidade (Magnari, 1984). Levar a efeito ações que respeitam essas características culturais, essas identidades espaciais, não inviabiliza sua

articulação com formas mais globais de planejamento e ação. Mas isso obriga a uma mudança de postura por parte da administração local, uma vez que cada pedaço da cidade é constituído socialmente, tem uma história, e não pode ser definido de maneira arbitrária, por critérios materiais, por um profissional do serviço público. O planejamento de bairro, assim concebido, consiste em uma de muitas fórmulas para tornar possível o acesso e apropriação pública de espaços públicos, inibindo pois sua privatização, tão presente nas cidades brasileiras.

4. Gestão Democrática e Planejamento Urbano

O tema da Reforma do Estado já introduziu a idéia de que o importante não é apenas o que se faz, mas também como se faz, pois o modo de fazer condiciona a qualidade e o custo do que é feito. Por esse motivo, a proposta de reforma urbana sempre incorporou a perspectiva da gestão democrática e participativa. O planejamento, como se sabe, apesar de não ser neutro, contém distintas virtualidades: pode ser apropriado para fins autoritários e tecnocráticos, como pode, de igual modo, torna-se instrumento para maior transparência. Assim, é natural que governos locais comprometidos com a reforma urbana tendam a lançar mão das ferramentas do planejamento urbano.

Em primeiro lugar, boa parte das experiências de planejamento local carregam a marca da ineficácia. Em função disso, é evidentemente desejável para uma gestão democrática fazer uso de tecnologias de planejamento que alcancem eficácia. Embora com atraso relativo às organizações privadas, as entidades públicas que perseguem a modernização já vêm fazendo uso do planejamento estratégico. Um dos métodos mais difundidos no serviço público brasileiro é o Planejamento Estratégico Situacional, o PES (Matus, 1989).

Por um lado, o PES procura dar conta de que se planeja em condições de incerteza, em face, sobretudo, da existência de um conjunto de agentes que, assim como o governo, também possuem vontade própria. Daí a utilização do conceito de triângulo de governo, cujos vértices — o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade — precisam ser equilibrados para a eficácia do planejamento. Por outro lado, o PES busca superar a separação entre quem planeja e quem decide, pois tal divórcio tem sido fonte de muitos desencontros. A idéia-chave, quanto a isso, é a de que os mesmos atores devem governar e planejar. Além disso, o PES se assenta num modelo de gestão por operações e projetos, selecionados a partir da definição de problemas oriundos do triângulo de governo. Para cada operação ou projeto, são estipulados, com clareza, responsáveis, prazos e recursos necessários. Desse modo, o trabalho é descentralizado e as informações relevantes concentradas numa sala de situações, o que permite a implantação de um sistema de prestação e petição de contas, o qual, desde que haja interesse, pode ser colocado à disposição da comunidade. Como o PES — por ser um método — presta-se ao planejamento de diferentes organizações, é possível implantá-lo no âmbito do governo local, da cidade, de uma secretaria etc.

Em segundo lugar, é cada vez mais aceita a noção de que uma gestão democrática envolve a partilha do poder de decisão com a comunidade. Daí a relevância do planejamento participativo. Na realidade concreta, as ações de governo respondem a ritmos diferenciados e dizem respeito a distintos atores, cujas formas de manifestação espacial e social costumam ser as mais variadas. Por isso, convém abandonar a idéia de um único planejamento local. Não só é preciso planejar para prazos diversos, mas também com recortes sociais e espaciais que busquem respeitar as inúmeras formas de sociabilidade que permeiam a vida local. Nessa perspectiva, pode-se, simultaneamente, e com a

participação dos setores diretamente envolvidos, levar a efeito um planejamento regional (supramunicipal), um planejamento estratégico do município (integrando questões como o desenvolvimento econômico, a regulação do uso e da ocupação do solo etc), o orçamento anual e inúmeras iniciativas ligadas ao planejamento de bairro.

Evidentemente, os setores que tendem a se dispor a participar de tão diversos processos de planejamento não serão sempre os mesmos. Aceitar isso significa moldar o planejamento à luz da realidade social local, e não o contrário. Na verdade, a abertura de espaço para essa diversidade corresponde à criação de novos espaços públicos, no interior dos quais governo e setores sociais envolvidos, de forma transparente, discutam, decidam e assumam compromissos de ação sob o prisma do interesse geral. Não será essa, talvez, uma das maneiras de trabalhar no sentido de superar os recorrentes acordos de gabinete que não podem ser tornados públicos por serem calcados no privilégio exclusivo dos interesses pessoais e privados? Resta, é óbvio, a questão de como compatibilizar processos em princípios bastante desencontrados. Mas inventar formas de fazê-lo é algo que só pode ser trilhado na ação prática da gestão local, inexistindo fórmulas ou garantia *a priori*.

5. Conclusão

Pretendeu-se, ao longo deste item II, discutir orientações para uma gestão local, inspiradas pela noção de reforma urbana. Registre-se que essa reflexão nem de longe tem caráter sistemático, procurando apenas apontar para possibilidades abertas pelas experiências dos movimentos sociais — portadores da proposta de reforma urbana — e pela vivência de gestões locais no período recente.

Convém finalizar insistindo no caráter estrutural da crise brasileira, razão pela qual acredita-se que o futuro das cidades brasileiras — e portanto o destino de suas populações — deverá depender, em grande medida, dos paradigmas de ação que sejam assumidas, no interior da sociedade e do Estado, como referências para a superação da crise. É nesse quadro que se insere o debate sobre a reforma urbana.

Bibliografia

1. AMIM, A. e THRIFT, N. — *Neo-Marshallian Nodes in Global Networks* — in “Internacional Journal of Urban and Regional Research” pp. 571 - 587, v. 16, nº 4 — dec. 1992.
2. BARBOSA, L. — *O Jeitinho Brasileiro* — 1992 — Ed. Campus.
3. BHOTE, K. — *O Cliente na Linha de Frente*. — 1991 — Ed. Quality Mark.
4. BOYER, R. — *A Teoria da Regulação — Uma Análise Crítica*, 1992 — Liv. Nobel.
5. DA MATTA, R. — *A Casa e a Rua* — 1987 — ed. Guanabara.
6. DINIZ, E. e BOSCHI, R. — *O Corporativismo na Construção da Cidadania*, em “Corporativismo e Desigualdade”, org. R. Boschi — pp. 11-29 — 1991 — Ed. Rio Fundo.
7. HARVEY, D. — *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Government in Late Capitalism*, in *Geografiska Annaler* — pp. 3-17, 71B — 1989.
8. HIRST, P. e ZERTLIM, J. — *Flexible Specialization versus Pos-Fordism — Theory, Evidence and Policy Implications*, in “Economy and Society”, pp. 1-56 - v. 20, nº 1 Feb., 1991.
9. LIPIETZ, A. — *Audácia — Uma Alternativa para o Século 21* — 1991 — Liv. Nobel.
10. MAGNANI, J. — *Festa no Pedacço — Cultura Popular e Lazer na Cidade* — 1984 — Ed. Brasiliense.
11. MARTINS, L. — *A Crise do Nacional Desenvolvimentismo*, em “Lua Nova”, 28/29 — pp. 283-295, 1993.

12. MARX, K. – *A Guerra Civil na França*, em “K. Marx e F. Engels” – “Textos 1” – pp. 155-219, 1977 – Ed. Sociais.
13. MATUS, C. – *Adeus, Senhor Presidente*, 1989.
14. ORTIZ, R. – *Cultura e Mega-Sociedade Mundial* em “Lua Nova”, 28/29 – pp. 283-295 – 1993.
15. OSBORNE, D. e GAEBER, J. *Reinventing Government*, 1993 – A Plume Book.
16. PACHECO, R. – *Iniciativa Econômica Local – A Experiência do ABC*, 1993 – Mimeo.

Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta

Ermínia Maricato
Ex-Secretária de Habitação, P.M.S.P.
— FAU-USP

A proposta de Reforma Urbana, tal como foi concebida durante os anos 80, não logrou ainda fixar-se na cena política brasileira como um conjunto de direitos reconhecidos como legítimos pela maior parte da sociedade ou até mesmo pela imensa massa dos espoliados urbanos. Mesmo nos restritos circuitos onde o tema foi incorporado e debatido, há uma diversidade de interpretações sobre seu conceito e seus objetivos, como demonstram os documentos das entidades que participam da proposta de Reforma Urbana ou dos pesquisadores que a ela se referem (ver bibliografia).

Sua trajetória é rica, mas exige, sem dúvida, uma avaliação crítica para que se retome a proposta inicial de construção de uma articulação nacional de entidade de massas, que busque “criar direitos” (no dizer de Maria Brandão), ou legitimar, no cenário político nacional, a idéia de uma reforma estrutural que alcance as relações sociais de produção e consumo do urbano.

O que se Entende por Reforma Urbana?

Talvez possamos atribuir à elaboração e coleta de assinaturas para a emenda constitucional da Reforma Urbana, de iniciativa popular, o momento de sua maior divulgação e repercussão. O Regimento Interno da Constituição previa a possibilidade da apresentação de emenda popular subscrita, por, pelo menos, 30.000 eleitores. Ao todo 6 entidades nacionais e dezenas de entidades regionais e locais assinaram a apresentação da emenda que foi entregue no Congresso Nacional com 160.000 assinaturas de eleitores. São as seguintes as entidades nacionais que uniram esforços em torno da proposta; Federação Nacional dos Engenheiros - FNE, Federação Nacional dos Arquitetos - FNA, Articulação Nacional do Solo Urbano, Coordenação Nacional dos Mutuários, Movimento de Defesa do Favelado - MDF, Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB

O Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT Comissão Pastoral da Terra, com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70.

A CPT se dedicava a assessoria da luta dos trabalhadores no campo, por conquistas definidas na plataforma de Reforma Agrária, um conjunto de propostas, que guardadas diferenças regionais, políticas e ideológicas, eram (ou são) aceitas por numerosas entidades, movimentos e partidos políticos. O conjunto de propostas que compõe o ideário da Reforma Agrária, vem sendo amadurecido há décadas de luta camponesa no Brasil, o que caracteriza uma situação bastante diversa, do que pretendia-se que fosse sua contrapartida, a Reforma Urbana.

Não cabe aqui analisar as diferenças essenciais presentes na história e na natureza das duas propostas. Interessa registrar apenas e rapidamente, que os encontros promovidos pela CPT visavam auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos (a primeira reunião da CPT para discutir o assunto se deu no Rio de Janeiro, ainda no final dos anos 70). Foi com essa intenção que foi criada a ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano, no início dos anos 80. Além da assessoria aos movimentos existentes, pretendia-se que a ANSUR auxiliasse a elaboração de uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos e contribuísse assim para sua unificação. Juntamente com outras entidades predominantemente católicas, a CPT promoveu vários encontros em Petrópolis e Goiânia como expressiva participação de lideranças populares. Essa foi sem dúvida a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, palavra de ordem já incorporada nos encontros da ANSUR, nesse período.

De acordo com a emenda popular de Reforma Urbana, seus objetivos eram:

Em relação à propriedade imobiliária urbana — instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação da valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.

Em relação à política habitacional — programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

Em relação aos transportes e serviços públicos — natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.

Em relação à gestão democrática da cidade — conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Criado durante a tramitação da emenda popular constitucional, o Fórum de Reforma Urbana foi o herdeiro do acúmulo das iniciativas e propostas reunidas durante esse curto período.

Uma rápida análise da evolução do ideário acima sintetizado, nos anos que se sucederam à promulgação da nova constituição, mostra que ele toma uma direção bastante técnica e jurídica conforme se pode notar pelo conteúdo do que foi tratado nos I, II, III, IV Fórum Nacional da Reforma Urbana, constituído por diversas entidades profissionais e ONGS. O IV Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado durante o ECO-92 no Rio de Janeiro, contou com participantes de diversos países. Na ocasião foi discutido o Tratado da Questão Urbana, e a reunião levou o nome de Fórum Internacional de Reforma Urbana, compondo os eventos da Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Ao aprofundamento e detalhamento das propostas, não correspondeu uma ampliação da participação popular, ao contrário, o rumo seguido, trouxe um distanciamento em relação às lutas massivas urbanas.

Alguns dos acontecimentos mais importantes na conquista do direito à moradia não tiveram ligação direta com o movimento pela Reforma Urbana: o projeto de lei de PRE-ZEIS no Recife 1987 — (visando à regularização fundiária de favelas) e o projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular, subscrito por 800.000 eleitores em todo o país — 1990 — (com predominância absoluta de eleitores de S. Paulo e liderança da União dos Movimentos de Moradia, entidade paulista)

Chama atenção o fato de que, o direito à terra, constitui principal reivindicação dos movimentos de moradia no início dos anos 80 e a conquista do financiamento a principal bandeira de mobilização no início dos anos 90. (A situação específica do movimento de moradia paulistano, que conta com estoque de terras desapropriadas pela gestão municipal petista, explica em parte essa trajetória que não será analisada aqui).

Essa mudança está longe de significar entretanto, avanços muito significativos em relação ao “direito à terra” ou “direito à cidade. A incorporação de certos conceitos na legislação municipal e urbanística tampouco significam mudanças expressivas na relação do Estado com os espoliados urbanos. Até mesmo as poucas mas significativas experiências das gestões municipais democráticas e populares enfrentam resistências consideráveis para operacionalizar diretrizes da Reforma Urbana, como veremos adiante.

Nós vamos discorrer aqui sobre os limites e possibilidades da Reforma Urbana a partir da nossa experiência na Prefeitura de São Paulo (Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano — 1989/92) refletindo, portanto, o ponto de vista de um governo. (De um governo identificado com a proposta da Reforma Urbana). Alertamos porém para o fato de que nossa concepção política de Reforma Urbana). Alertamos porém para o fato de que nossa concepção política de Reforma Urbana é de um movimento essencialmente social e popular, organizado fora do aparelho de estado. Sua plataforma não se confunde com planos de governo mas expressa a visão dos excluídos pela segregação urbana.

A Correlação de Forças nas Disputas Urbanas

À parcela dos empresários que têm na cidade sua fonte de lucros, que aqui chamaremos de capital imobiliário (loteadores, incorporadores, construtores, parte dos corretores, e inclusive grandes

proprietários fundiários), tem um projeto para a cidade como um todo. Embora este projeto ignore a cidade real e se refira à parte da cidade ocupada pela elite, ele tem sido freqüentemente hegemônico. Durante a discussão do novo Plano Diretor para o município de S. Paulo (não aprovado pela Câmara Municipal até o final de 1992) esse setor, representado por entidades empresariais, além do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil e do IE Instituto de Engenharia — chamado de “Grupo dos 12” — foi o grande interlocutor do executivo municipal. A participação da CUT, movimentos urbanos e ecológicos, igreja e entidades profissionais democráticas, foi episódica diante da constância do “Grupo dos 12”, que além de seu alto nível de organização e disponibilidade de recursos, tem uma especial penetração na mídia e no legislativo municipal. (Essas constatações carecem de maiores explicações).

Os trabalhadores, através de suas entidades e movimentos, ao contrário, não apresentaram uma proposta para o conjunto da cidade, e nem mesmo para o conjunto daquele que poderíamos chamar de excluídos, expoliados, oprimidos ou segregados. Suas manifestações se referiam freqüentemente a reivindicações locais ou comunitárias. Em S. Paulo, as proposições mais avançadas talvez tenham sido o projeto de lei de regularização fundiária para favelas situadas em áreas públicas (não aprovado pela Câmara Municipal), e o projeto de lei do Conselho de Habitação Popular (idem). Este último teve a Prefeitura como parceiro da iniciativa.

A correlação de forças na sociedade ainda não é favorável à implantação de pressupostos da Reforma Urbana. Até mesmo um programa como o de regularização fundiária de favelas, aceito internacionalmente por organismos insuspeitos, como o BID e o BIRD, e praticado pontualmente há décadas no Brasil integrante inclusive da política federal, encontra resistências ideológicas para ser desenvolvido.

Em S. Paulo, a Prefeitura realizou obras de urbanização em 135 favelas. A regularização fundiária não foi feita porque, entre outros motivos, dependia de projeto de lei que não foi aprovado. O “Grupo dos 12” se opôs a uma proposta nesse sentido, contida na proposta de Plano Diretor. A revista do Secovi (órgão empresarial que congrega incorporadores, corretores imobiliários e construtores) — INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA — publicou diversos artigos, nos anos de 1991 e 1992, condenando a regularização fundiária de favelas

Para facilitar a negociação do projeto, a Prefeitura propôs anexar ao patrimônio dos parques públicos municipais, área equivalente àquela das favelas a serem urbanizadas a cada período. Desta forma a Prefeitura esperava anular a oposição daqueles que viam a dilapidação do patrimônio ambiental de “toda a população”, com a urbanização e regularização das favelas situadas em áreas públicas. Nem assim houve acordo sobre o projeto.

De todas as freqüentes manifestações que feriam o direito à moradia, os despejos de grande número de famílias foram sem dúvida as mais notáveis. Inúmeros foram os exemplos de despejos de *compradores de lotes* em terrenos grilados. Independentemente da natureza jurídica da questão, é surpreendente que 100 ou 200 famílias que compraram seus lotes de um criminoso que agiu impunemente, e construíram suas casas com muito sacrifício, possam ser despejadas por um proprietário que simplesmente ignorou ou permitiu todo um processo de loteamento, venda dos lotes e construção das casas, contrariando portanto qualquer conceito possível sobre a função social da propriedade. O judiciário constitui, sem dúvida, um dos campos onde a correlação de forças é bastante desfavorável à Reforma Urbana, que tem na propriedade privada um de seus tópicos principais.

A conquista da *Reforma Urbana* exige, a *Reforma Tributária* e a *Reforma Administrativa*. Assim como a primeira, as duas últimas estão ainda distantes do nível de consciência dos

setores populares e enfrentam portanto um quadro negativo na correlação de forças.

A Reforma Tributária é uma instância importante da política urbana e um instrumento eficaz de justiça social se levarmos em conta por exemplo as propostas relativas do IPTU: a atualização constante da planta genérica de valores permite a captação da valorização imobiliária permanentemente e não apenas no momento da transação, como implica o solo criado. O imposto progressivo permite arrecadação justa e as alíquotas diferenciadas podem desestimular a retenção especulativa de terras vazias. (O ministério público paulista conseguiu suspender a aplicação do IPTU progressivo — alíquotas diferenciadas — sob alegação de inconstitucionalidade, no último ano da gestão petista em S. Paulo).

A Reforma Administrativa, necessária para transformar uma máquina inadequada à participação democrática, enfrenta uma dificuldade adicional: os interesses corporativos, sedimentados expedientes de troca de favores e um arcabouço jurídico conservador.

Estrutura Administrativa — O Institucional como Obstáculo à Reforma Urbana

A máquina pública administrativa é um produto histórico, sua transformação não é rápida nem simples. Governos ditatoriais, autoritários e/ou elitistas, moldaram a pior face dessa estrutura através de práticas de clientelismo, corrupção, empreguismo, favorecimentos etc... Sua inércia à transformação é muito grande

e freqüentemente essa inércia (ou resistência às mudanças) é respaldada por leis ou procedimentos consolidados.

Ela é profundamente ineficaz para a democracia e o interesse da maioria. O ideário neoliberal tem explorado melhor essa questão do que as forças da esquerda organizada. A população sente uma profunda revolta diante dessa estrutura que a atende mal, que a desrespeita, quando não lhe cria problemas. E afinal ela é mantida com seus recursos.

Uma divisão excessiva do trabalho atribui competências parciais a cada setor ou departamento da gestão do espaço urbano. As decisões se baseiam na parte. Cada um tem uma parcela de responsabilidade e perde a visão de conjunto. Para aumentar seu micropoder, cada setor ou departamento da máquina pública aumenta exigências, tentando “aperfeiçoar” sua parte. O resultado é a fragmentação (Taylorização ?) e a ineficácia que todos conhecemos. A lógica dessa estrutura não é a de solucionar problemas rapidamente já que a articulação entre setores de competências fragmentadas é dada pela burocracia.

Do ponto de vista do uso e da ocupação do solo, há contradições profundas na administração municipal: a maior parte das nossas grandes cidades é constituída de *imóveis ilegais* (em relação ao parcelamento do solo, código de obras e lei do zoneamento). A quase-totalidade da máquina administrativa atua baseada nas normas legais, desconhecendo a cidade real. Grande parte dos funcionários se “especializa” nas entrelinhas da legislação ignorando que além da lei e do seu restrito poder de aprovar ou desaprovar projetos, a cidade se estende ilegal e inexoravelmente, criando áreas de risco, comprometendo o meio ambiente acrescentando problemas aos tantos já existentes.

Mesmo se atentarmos para a chamada cidade formal, as administrações municipais são ineficazes devido à fragmentação das competências. Uma instância elabora planos e leis relativas ao uso e à ocupação do solo, outra instância (ou outras instânci-

as) implementam a legislação ou o plano. O poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo, ou a emissão de alvarás e correspondente fiscalização, raramente são competências dos que “pensam” a política urbana. Uma das honrosas exceções está na Secretaria de Planejamento da cidade do Recife, que a partir de 1992 concentra as atividades de planejamento e de controle do uso e da ocupação do solo. No município de Salvador, em compensação, o órgão de controle urbanístico, está “convenientemente” localizado na Secretaria de Governo, enquanto que dois organismos disputam competências que se superpõem: o Centro do Planejamento Municipal e a Secretaria de Terras.

Em São Paulo, as competências da política urbana estão fragmentadas em diversas secretarias e empresas públicas: Secretaria Municipal do Planejamento, Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (a quem compete o poder de polícia sobre parcelamento do solo e segurança no uso de imóveis), Secretaria das Administrações Regionais (a quem compete a supervisão de uso e da ocupação do solo), Secretaria de Vias Públicas, Secretaria de Transportes, Secretaria de Obras (onde se localiza o Departamento de Parques e Áreas Verdes), Secretaria de Negócios Jurídicos (onde se localiza o cadastro das áreas públicas), Secretaria da Cultura (onde é formulada a política de preservação do patrimônio histórico), Secretaria de Finanças (onde se encontra o cadastro de RI), Empresa Municipal de Urbanização (localizada na Secretaria do Governo Municipal), Companhia de Engenharia de Tráfego e Cohab - SP. Os cadastros físico-territorial-imobiliários estão fragmentados em várias secretarias.

Além dos fatores já citados, a excessiva fragmentação de atribuições, e a divisão perversa de competências entre quem pensa e quem implementa e controla o uso e a ocupação do solo, a legislação urbana, freqüentemente detalhista e burocrática, ignora a cidade real.

A *inadequação da legislação* urbanística em relação às cidades cujo desenvolvimento ela pretende normatizar se dá em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito ao contraste presente na informalidade do uso e parcelamento do solo, ou nas edificações, e o nível de detalhamento destas. O Código de Obras de S. Paulo, Lei 8.266, vigente de 1975 a 1992, previa um imenso número de exigências redundantes em relação à legislação profissional, inadequadas em relação ao desenvolvimento tecnológico (espessura de paredes externas e internas, por exemplo) e irrelevante (altura do degrau de uma escada). Exemplos semelhantes são abundantes em outras cidades brasileiras.

O segundo aspecto flagrante de inadequação da legislação diz respeito ao tratamento genérico que é dado às cidades brasileiras, que apresentam ocupação bastante fragmentada e diferenciada na ocupação do solo (como de resto em todo o chamado 3º mundo). Ao mosaico que apresenta num mesmo bairro ou local, a ocorrência de densidades, usos, volumes diferentes, a legislação urbanística pretende impor normas homogêneas para toda a cidade, particularmente em relação a parcelamento, recuos ou padrões edilícios.

Estratégias e Possibilidades da Política Urbana

Alguns dos problemas mencionados que constituem obstáculos à Reforma Urbana, apontam a própria solução.

O parcelamento e fragmentação da máquina pública devem ser superados por uma reforma administrativa, que articule a formulação da política urbana com o controle sobre o uso e a ocupação do solo. O saudável contato dos planejadores e técnicos com a ação de implementação e operacionalidade da política urbana acarretará sem dúvida, a revisão profunda dos seus pressupostos e da legislação daí decorrentes. Na outra ponta desse sistema, a corrupção generalizada presente nos órgãos de controle urbanístico poderá ser minimizada.

A política do GERENCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO, deverá substituir a divisão estanque de atribuições entre quem planeja e quem executa a política (exerce o poder de polícia, ou dirige negociações e incentivos na aprovação de projetos).

A dimensão da informalidade, e, porque não lembrar, a dimensão da ilegalidade presente também na cidade formal, se enfrentadas deverão influir na formulação de uma legislação urbana mais adequada.

A ocorrência de padrões específicos de urbanização, particularmente nas ocupações informais com habitação, levou à formulação de instrumentos de regularização fundiária e urbanização específica como é o caso do zoneamento especial, aprovado nas cidades do Recife, Salvador, e mais tarde nos municípios de Santos e Santo André, entre outros.

Outros instrumentos legais que se mostraram profícios nas experiências já feitas combinam projetos específicos, acordos democráticos e transparentes (incluindo a iniciativa privada), captação de recursos, regularização fundiária e imobiliária, recuperação ambiental e justiça social. São eles: operações urbanas, zonas especiais de proteção ambiental, megaprojetos e contrapartida, pólos geradores de tráfego, habitação de interesse social (HIS), entre outros. Esses instrumentos que respeitam a diversidade presente na ocupação do espaço urbano brasileiro, admitem negociações em espaços limitados, levando em conta um projeto de desenho urbano.

A existência de uma política habitacional municipal, é absolutamente fundamental para a Reforma Urbana.

A centralização da política habitacional pelo governo federal durante o regime militar (centralização de recursos, definição de programas e execução através dos agentes do SFH Sistema Financeiro da Habitação), desobrigou governos municipais e estaduais a formularem sua própria política. Apenas após o declínio do SFH, evidente no final dos anos 80, alguns governos estaduais e municipais ensaiam a elaboração de políticas regionais e locais. Tradicionalmente os municípios (mesmo as grandes capitais), nada investem em política habitacional. Muitos não dispõem nem mesmo de um órgão com competência para formulá-la e operacionalizá-la. A tradição do SFH orientou a criação de empresas que raramente se subordinam à política de desenvolvimento urbano.

Problemas relativos ao saneamento básico, e saúde, transporte, risco de vida por desmoronamentos, preservação do meio ambiente, infra-estrutura urbana e localização dos equipamentos públicos, entre outros, exigem uma ação firme na área de habitação. A realidade das cidades brasileiras revela que sem planejamento habitacional o planejamento urbano e as políticas urbanas de meio ambiente se tornam inócuos, tal a gravidade e a dimensão da ocupação do solo pela habitação informal predatória e de má qualidade.

Conclusões

Todas as possibilidades e propostas aqui apontadas para fazer avançar a Reforma Urbana ao nível do governo local só serão factíveis numa correlação de forças favorável, com participação democrática e transparência nas negociações entre os agentes que engendram a produção do espaço urbano.

Nenhuma legislação, mesmo se aprovada devido a circunstâncias especiais, será implantada, contrariando interesses hegemônicos na produção da cidade. Do mesmo modo nenhuma lei, mesmo sendo auto-aplicável garante justiça social e qualidade ambiental, pela sua simples promulgação. Além da mistificação ideológica que se faz de certos instrumentos legais (como é o caso do “solo criado”), é preciso considerar o conservadorismo presente em grande parte do poder judiciário quando se trata de conflitos sociais que envolvem a propriedade privada. (Vide batalha jurídica que envolveu a cobrança do IPTU progressivo pela Prefeitura de S. Paulo, gestão Luiza Erundina, em 1992.)

Embora indispensáveis, instrumentos jurídicos adequados ou mudanças administrativas são insuficientes para reverter um quadro de miséria social, segregação espacial, predação ao meio ambiente, privatização de parcela do lucro imobiliário, e corrupção nas obras públicas e no controle urbanístico. Nenhum instrumento tem a eficácia da participação democrática que encontra um espaço mais propício ao nível do poder municipal e das propostas locais de urbanização específica (favelas, loteamentos irregulares, áreas de conflito fundiário e ambiental, áreas deterioradas de ocupação antiga etc...)

É evidente que alguns aspectos da Reforma Urbana carecem de estatuto e diretrizes de nível nacional (legislação sobre o

direito e a função social da propriedade, o modelo de financiamento habitacional consoante com a política econômica geral, talvez sejam as principais medidas a serem tomadas em nível nacional). Mas é evidente também que há um amplo espaço de conquistas ao nível municipal, que se afirma após a Constituição Federal de 1988, e que será preenchido na medida em que uma proposta de Reforma Urbana se torne hegemônica e seja incorporada ao cotidiano de técnicos e trabalhadores.

Bibliografia

ANSUR

Relatório do Seminário sobre Reforma Urbana e Constituinte
Outubro 1986. Rio de Janeiro

Reforma Urbana. Cartilha organizada pelo gabinete do Vereador João Carlos
Alves, Câmara Municipal de S. Paulo — 1987

Ribeiro, Luiz César de Queiroz

Reforma Urbana: Atualidades sobre um Tema Esquecido
UFRJ/cópia — 1987

FNE, FNA, ANSUR, Coord. Nac. dos Mutuários, MDF.

Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição — Reforma
Urbana-Assembléia Nacional Constituinte de Brasília — 1987

Sindicato dos Arquitetos do Distrito Federal

Propostas Básicas para a Discussão da Reforma Urbana
Brasília — 1987

GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA

Sindicato dos Arquitetos no Estado de S. Paulo
Cidade e Constituinte
SASP – 1987

ANPUR, FAU USP, SASP, ANSUR, POLIS, CNPq.
Relatório do Seminário Nacional pela Reforma Urbana
FAU, USP, São Paulo – 1988

IAB, FNA, ABEA
Documento Constituinte e a Questão Urbana
Salvador-1987

BALDEZ, MIGUEL Lanzellotti
Solo Urbano - Propostas para a Constituinte
FASE, Coleção Seminários nº 6
Rio de Janeiro – 1986

ABREU
Abreu, Haroldo e Ribeiro, L. C. de Q

Debatendo a Reforma Urbana
FASE, Rio de Janeiro – 1986

Sindicato de Arquitetos do Rio Grande do Sul
Instituto de Arquitetos do Brasil – RS
Questão Urbana
Seminário R.S. – Futuro e Constituinte
SARGS/IAB-RS Porto Alegre – 1986

CAMARGO
Camargo, Azael Rangel e Leme, Maria Cristina da Silva
A questão urbana na Constituinte
1º encontro da ANPOCS – Campos do Jordão – 1986

Campos Filho, Cândido Malta
Parâmetro mínimo para a Constituinte
Revista Arquitetura e Urbanismo
Ed. PINI, ago/86 – S. Paulo

MARICATO, Ermínia
A Cidade é um grande negócio
Rev. Teoria e debate
PT nº 3 1988. S. Paulo

Crise de moradia e reforma urbana
Anais da VI Semana de Estudos
Maria Augusta de L. Albano
CBCISS. Rio de Janeiro nº 206
ano XX, 1988

*Urban crisis in Brazil in the 80s
and the popular movement for urban reform*
Proceedings of the Bartlett International Summer School
University College London nº 10, 1988

Fórum de Reforma Urbana
Documento elaborado p/a Conferência da Sociedade Civil
sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Rio de Janeiro, 1992

Gestão Democrática, Inversão de Prioridade e os Caminhos da Administração Pública Municipal¹

**Jorge Bittar²
Franklin Coelho³**

O processo de democratização no país exigiu dos partidos socialistas novas concepções em termos de reconstrução do pacto federativo e das relações entre público/privado na gestão dos serviços públicos. A herança de visões estatizantes no interior dos partidos de esquerda e as noções de enfrentamento vertical com o Estado não permitiram um maior acúmulo sobre o papel do poder local no interior de uma concepção mais global de reforma de estado. Com a vitória eleitoral dos partidos de esquerda, em

¹ Este texto tem como referência principal o projeto “O Modo Petista de Governar”, realizado em parceria com o ILDES e o POLIS, do qual resultaram como principais produtos o livro, que tem o nome do projeto, e a Revista POLIS Nº 9 — *Experiências Inovadoras de Gestão Municipal* — que publica o banco de dados qualitativo.

² Vereador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, eleito pelo Partido dos Trabalhadores.

³ Professor da Universidade Federal Fluminense.

1988, principalmente em grandes e médios municípios, podemos identificar com maior clareza a fragilidade de concepções sobre a relação entre ação institucional e os caminhos de mudanças estruturais da sociedade brasileira.

Esta não era uma dificuldade nova vivenciada por administrações democráticas e populares. As experiências de Lajes, Vila Velha, Pelotas, Fortaleza, Diadema, entre outras, indicavam a necessidade de mediações entre a vontade política e a realidade da administração pública no Brasil. Ao pensarmos nossos programas de governo municipal, trabalhamos com a maximização de objetivos; bandeiras gerais ou reivindicações incorporadas dos movimentos sociais, como a estatização de transportes, democratização de acesso ao serviço público, estatização progressiva do sistema de saúde, promoção do uso social da terra urbana, formação de conselho populares entre tantas outras diretrizes gerais.

O desafio se constitui em transformar utopia e desejos em planos de ação concretos, além das lutas do dia a dia. Para combinar estas duas lógicas, é necessário repensar nossa ação política, reconhecendo este momento de transição em que se extrai experiências institucionais tanto de países socialistas como capitalistas, exigindo assim a definição de novos conceitos que dêem conta desta realidade.

Este processo de ruptura com concepções tradicionais da esquerda brasileira — a visão meramente estatizante, a concepção instrumental de movimentos sociais, a não-percepção de mediações regionais e locais no plano de luta institucional, a concepção vertical de luta política — exige repensar um projeto para o Brasil que se torne exequível e viável no quadro de reprodução ampliada do capitalismo no Brasil, articulando as necessidades emergenciais com o processo de transformação estrutural, avançando em conquistas parciais que abrem opções de caminhos estratégicos.

A inexistência deste projeto tem imposto aos partidos socialistas e democráticos caminhos distintos, algumas vezes com programas mínimos ligados às demandas emergenciais, e em outros, como no caso do Partido dos Trabalhadores, com metas inviáveis ou de longo prazo, gerando expectativas que não podem se traduzir numa ação imediata das prefeituras. Há uma distinção entre partido e governo, que deve se traduzir na distinção entre programas e ações. Neste sentido, as experiências aqui sistematizadas, se inserem, muito além de uma perspectiva partidária, num movimento de governos progressistas que buscam uma alternativa capaz de combater a corrupção, a falta de gerenciamento moderno, a ausência de prioridades e as formas tradicionais de governo no país, que oscilam do autoritarismo ao populismo.

Quadro Político Institucional e a Disputa de Hegemonia no Plano Local

O cenário político e econômico brasileiro condensa sintoma de transformações de uma nova ordem mundial como também as mudanças de um padrão de acumulação no país. Este processo de transição envolve uma reorganização política-institucional, mudanças no bloco histórico de alianças, redefinição do papel do Estado, reestruturação das forças produtivas, visando abrir caminho para um novo ciclo de acumulação.

A disputa de hegemonia na sociedade se dá em torno deste processo de transição. O projeto neoliberal aposta no caminho

da desregulamentação-privatização, estimulando grupos capitalistas a assumirem o processo de inovação e de uma nova modernização conservadora. A proposta de descentralização surge, no interior do projeto neoliberal, articulada ao desmonte do potencial do estado de democratização da esfera pública para ampliar as transformações sociais, apresentando o mercado como único capaz de generalizar e integrar uma sociedade fragmentada e em ritmo veloz de mudança. Operando o mito do mercado, espaço hoje onde cartéis e oligopólios entram em conflito para se conservar e perpetuar, o projeto neoliberal significa, no plano político, o alargamento do espaço dos interesses privados e a redução da esfera pública.

No plano municipal, este projeto de desregulação da esfera pública se legitima através da privatização de um conjunto de serviços urbanos, historicamente considerados como função do Estado. Como outra face da mesma moeda, propõe a descentralização política-administrativa sem uma contrapartida financeira, deixando para os municípios o ônus do enfrentamento das questões sociais sem recursos adequados.

No enfrentamento a este projeto, as administrações populares foram obrigadas a repensar sua herança política, em sua maior parte influenciada por concepções desenvolvidas no interior dos movimentos populares. A gestão das prefeituras exige novas concepções e uma nova cultura política capaz de responder na prática à ofensiva conservadora e neoliberal. O velho discurso estatizante, que confunde socialismo com estatização, não é suficiente para se contrapor a um discurso que propõe uma reforma do Estado.

Como responder ao quadro de deterioração da administração pública sem cair apenas em procedimentos administrativos, projetando um novo papel do estado brasileiro na construção de uma sociedade democrática, humanista e libertária? Procuramos algumas respostas a estas indagações nas experiências de gestão

de prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores. Acredito que estas experiências, muito além de um debate sobre êxitos e derrotas, apresentam alguns desafios na construção de uma nova cultura política.

O discurso neoliberal nos colocou duas armadilhas nas quais invariavelmente temos caído. A primeira delas foi ao vulgarizar o debate sobre reformas estruturais, reduzindo-o a uma polêmica sobre tamanho do Estado. A segunda, ao estabelecer um falso dilema entre estatal e privado, não aprofundando a noção de esfera pública. Procurando fugir a estes falsos dilemas, as administrações populares têm trabalhado numa concepção de controle pelo poder público sobre a exploração de serviços, indicando que tornar público não significa necessariamente estatizar e que a estatização não é um fim em si mesmo.

Um outro aspecto a ser desmistificado no projeto neoliberal é a proposta de redução do funcionalismo. O discurso do Estado Mínimo tem sinalizado a redução dos gastos com funcionalismo, principalmente através de demissões e do processo de privatização. Esse diagnóstico não leva em conta o inchamento das atividades, meio da administração em detrimento das atividades-fim, com o reflexo da degeneração da prática política tradicional sobre a função pública, a inexistência de qualquer critério objetivo de avaliação de desempenho que justifique diferenças salariais, a ausência de uma política de recursos humanos ligadas a um planejamento estratégico, produzindo como resposta fácil para o déficit público uma política perversa de arrocho sobre o conjunto de funcionalismo.

A contraposição a esse discurso está na concepção de uma reforma do Estado que, partindo de estruturas e procedimentos constitutivos da máquina estatal, busque sua transformação com base em uma cultura democrática de construção da cidadania e ampliação dos direitos sociais. Trata-se de reconhecer que, ao inverter prioridade, ao assumir uma dívida social, ao concentrar

recursos financeiros e humanos na áreas de educação, saúde e habitação, teremos de contratar pessoas para efetivar essa mudança de qualidade do serviço público.

O projeto do governo municipal democrático e popular, para se implantado, supõe a interferência radical no modo como o Estado exerce suas funções de regulação no plano econômico e político. Este projeto contém elementos de uma ruptura político e cultural, contribuindo para se pensar uma reforma do estado que fuja destes falsos dilemas que nos colocam o projeto neoliberal.

Os traços centrais deste projeto são:

- Democratizar a sociedade e o Estado com a constituição de uma esfera pública democrática e politicamente ativa, articulando as formas institucionais de uma democracia representativa com as formas diretas de representação da sociedade.
- Inverter prioridades de governo em relação às formas tradicionais de governar, direcionando nossos recursos – humanos e financeiros – para as áreas mais carentes.
- Recuperar a qualidade do serviço público e garantir a igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos.
- Publicizar os serviços essenciais, desprivatizar o Estado, democratizá-lo, transformar o estatal em público.

Esta ação das prefeituras gerou arranjos institucionais que nos permitem pensar as potencialidades e limites destas experiências.

Gestão Democrática, Reforma Administrativa e Participação Popular

Administrar uma Prefeitura não significa deter o poder a nível local, na medida em que, além dos espaços institucionais, como a Câmara de Vereadores, há a presença de poderosas elites econômicas que conservam um poder de intervenção direta nas decisões de governo. No entanto, as administrações assumem parte de um poder real, em graus que variam com o peso regional do município e de suas forças sociais dominantes.

A proposta de um governo democrático e popular significa um processo de descentralização do poder. Esta concepção se materializou inicialmente através da proposta dos conselhos populares surgindo a partir de experiências dos movimentos populares como a dos conselhos populares de orçamento de Vila Velha, Pelotas, Diadema etc. Os conselhos foram pensados a partir de duas concepções que expressavam formas de organização distintas, uma não institucional e a outra como órgão de governo.

Estas duas concepções estiveram presentes nas ações dos movimentos sociais, se traduzindo no debate sobre o poder real destes conselhos e suas formas de deliberação. Na candidatura de Luiza Erundina à Prefeitura de São Paulo, a proposta de conselhos populares se transformou numa marca que definiu sua indicação pelo Partido dos Trabalhadores. Refletindo as demandas dos movimentos sociais, a proposta de conselhos populares parecia ser a síntese e a imagem de um projeto democrático e popular.

A experiência no interior das prefeituras indicou que as formas de participação eram muito mais amplas e diferenciadas.

Passava-se de uma herança de oposição entre movimentos sociais e administração para um reconhecimento do papel dos diversos atores sociais na construção de uma esfera pública democrática. Estas formas de participação assumem uma diversidade de tipos em função das escalas de planeamento, de gestão, grau de institucionalização e de poder de decisão.

CANAIS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO⁴

Tipologia	Características	
Grau de Institucionalização	Formais	Informais
Segundo a Periodicidade	Episódios	Com Tempos e Processos Regulares
Escala de Gestão	Gestores de Espaços Equipamentos/Serviços Localizados	Gestores de Projeto
Escala de Planeamento	Elaboração de Políticas Setoriais	Planeamento Global
Poder formal	Deliberativos	Consultivos
Serviços	Atendimento Individual ou Coletivo	Eventos

A materialização de uma nova política de gestão democrática orienta a proposta de reforma administrativa, reorganizando

⁴ Utilizamos aqui uma classificação extraída do texto: Santo André: Participação Popular. PMSA/Fundação Santo André, 1992.

sua estrutura para democratizar as informações sobre procedimentos administrativos, garantindo o acesso aos projetos sociais e a concursos públicos idôneos, rompendo com a prática tradicional de atendimento personalizado de clientelista. É com essa dimensão de ruptura político-cultural que devemos pensar a reforma administrativa.

Se por um lado tínhamos que nos defrontar com a inexperiência, por outro, o fato de estarmos com a “mão na máquina” nós colocava diante de um dos problemas cruciais para os socialistas, ou seja, a relação entre governos recém- conquistados e uma institucionalidade vigente. Na concretude das ações, fortaleceu-se a convicção de que a administração não deve ser assumida como um fim em si mesma. Em particular, as áreas-meio — cujo produto adicional em administrações tradicionais é o espaço de corporativismo e de empreguismo, de geração de anéis burocráticos que dominam informações — para as prefeituras democráticas se transformam em uma área cujo produto é um requisito básico para a construção de um novo relacionamento entre o governo e a população. Este produto, fisicamente inatingível, é um processo decisório democrático cuja materialização passa pelo desenvolvimento de métodos, rotinas e tarefas que permitam a tomada de decisão e o monitoramento de sua consecução, juntamente com os segmentos interessados, de maneira que estes não se configurem como público-alvo, como tradicionalmente ocorre, mas como agentes ativos do processo decisório.

As medidas e ações que consubstanciam este “produto” das áreas-meio são elementos indispensáveis de um processo de modernização e pré-requisitos para uma reforma administrativa. Existe um esgotamento de padrão de gerência e governabilidade existente nos municípios brasileiros desde a década de 50. A estrutura centralizada de secretarias é inadequada a uma gestão que tente radicalizar os processos democráticos e inverter prioridades, descentralizar e criar canais de participação.

CRITÉRIOS PARA UMA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ADMINISTRAÇÃO TRADICIONAL	ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA
<ul style="list-style-type: none"> • ineficiência, ineficácia e corrupção, em estreita relação com a privatização, centralização e setorização 	<ul style="list-style-type: none"> • imprimir democracia e eficiência no serviço público
<ul style="list-style-type: none"> • exercício de micropolíticas sintonizadas à influência do poder econômico 	<ul style="list-style-type: none"> • orientar as ações para metas sociais
<ul style="list-style-type: none"> • setores marcados historicamente por procedimentos clientelistas, fazendo uso do segredo burocrático e se estruturando não para servir à população, mas com o objetivo de criar dificuldades para vender facilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • criar canais de participação capazes de permitir a influência nas decisões e o controle das mesmas, inclusive no planejamento municipal
<ul style="list-style-type: none"> • gerenciamento ineficaz 	<ul style="list-style-type: none"> • garantir o gerenciamento eficaz através de critérios de aumento da produtividade, buscando agilizar e melhorar a qualidade do serviço público
<ul style="list-style-type: none"> • ausência de racionalidade administrativa, de sistemas formais de procedimentos, inexistência de fluxo de decisões e de papéis 	<ul style="list-style-type: none"> • democratizar o acesso a informações através da transparência e da credibilidade na administração pública
<ul style="list-style-type: none"> • gargalo nas áreas-meio 	<ul style="list-style-type: none"> • implantar uma política de descentralização das decisões, de prestação de serviços e de desconcentração da máquina administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • total ausência de controle de gastos 	<ul style="list-style-type: none"> • implantar o controle financeiro dos recursos públicos, buscando austeridade, o fim dos gastos su-

CRITÉRIOS PARA UMA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ADMINISTRAÇÃO TRADICIONAL	ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA
<ul style="list-style-type: none">• tendência à manutenção de estruturas fechadas, cada secretaria tentando ser auto-suficiente, constituindo-se em uma miniautorarquia, duplicando funções e desperdiçando esforços, criando superestruturas e trabalhando isoladamente• imagem pública desfavorável dos serviços municipais• cultura paternalista na relação com ocupantes do aparelho administrativo e o governo local• ausência de política de recursos humanos e quadro de desqualificação profissional	<p>pérfuos, a otimização e o aumento da receita, a orientação e execução orçamentária, de acordo com as prioridades de governo e com as demandas dos atores populares locais</p> <ul style="list-style-type: none">• desenvolver uma concepção de área-meio que permita um planejamento global e a redução do grau de fragmentação gerado pelo setorialismo• racionalizar e modernizar a prefeitura para bem atender a comunidade• implantar uma política de relações de trabalho, buscando a valorização do servidor local• política de pessoal mais humana, salários mais dignos, desenvolvimento profissional, plano de carreira

Está implícita à reforma administrativa que os conceitos de eficiência estejam agregados a conceitos de democracia, governabilidade e justiça social. Para tanto a representação de vários órgãos é necessária, tendo como norte a política de inversão de

prioridades e a reavaliação dos órgãos da administração indireta, não sob a ótica da concepção neoliberal de redução dos custos para favorecer a acumulação, mas respondendo claramente se são de fato adequados, na sua forma atual, ao exercício de uma proposta democrática e popular. Trata-se ainda de garantir eficácia, capacidade de realização das ações planejadas e/ou pactuadas com a população, obter ganhos de produtividade da administração pública com profunda alteração de rotinas administrativas⁵.

Uma reforma administração, além da materialização destas rotinas administrativas, exige a concretização de mudança de estrutura com a implementação de processos de descentralização e desconcentração funcional e de descentralização territorial.⁶

Por outro lado, nenhuma reforma administrativa ocorrerá sem a alteração dos pressupostos da relação governo/funcionalismo. O combate ao clientelismo via concurso público, plano de carreira, política clara de cargos e salários é vital, mas insuficiente. É necessário procurar as várias possibilidades de participação do funcionalismo, caso contrário o vício do corporativismo acabará se impondo. A isto é preciso agregar treinamento e formação profissional, na busca não apenas de eficiência e eficácia, como também de valores democráticos no exercício da função pública.

Opera-se uma mudança radical na relação com a comunidade ao substituir o uso clientelista de empregos públicos, doações de terrenos ou moradias e atendimento personalizado por ações que visem ao concurso público idôneo, critérios claros de acesso a programas habitacionais e procedimentos transparentes, iguais para todos, até nos pequenos serviços. Assumir esta

⁵ DALLARI, Marta (Coord.) "Com as Mãos na Máquina" in: BITTAR, Jorge (Org.). O MODO PETISTA DE GOVERNAR. São Paulo, Teoria de Debate, 1992.

⁶ Coelho, Franklin — Descentralização de Democratização da Esfera Pública. V Encontro Anual da ANPUR, Belo Horizonte, agosto de 1993.

postura supõe negar o atendimento direto e pessoal — a cultura do favorecimento.

Cabe ressaltar, com um dos aspectos fundamentais de uma reforma administrativa, a necessidade de desenvolver formas de acesso à informação pela população. O projeto de construção da cidadania e de uma humanização do cotidiano da cidade tem de ser acompanhada com medidas que permitam uma maior acessibilidade e transparência na administração pública, informando sobre suas rotinas e sobre direitos dos cidadãos. Uma política progressista de democratização da informação significa aumentar a capacidade de informar aos desinformados, de chegar aos marginalizados, de organizar os desorganizados, de dar identidade coletiva aos anônimos, de fazer difusão de massa dos bens culturais das elites, de promover a criatividade dos que não sabem que criam ou que podem fazê-lo, e, em consequência, de dar força social e influência política aos que cotidianamente não as têm.

Uma política baseada nos direitos de cidadania passa pelo cotidiano do poder local. A construção de muros de arrimo e o recolhimento de lixo não se devem realizar para atender a pedidos de vereadores da situação ou da oposição, não se devem constituir em benesses do poder ou em forma de angariar votos; devem ser realizados porque os cidadãos, enquanto tais, têm o direito à prestação eficiente de serviços públicos. Para que mude esta cultura clientelista e de favores, é necessário: estimular canais de participação individuais e de estimular os cidadãos a intervir coletivamente na definição, execução e controle das políticas públicas. No caso das demandas inorgânicas, coletivas ou individuais, é necessário desenvolver um projeto de democratização do acesso às informações públicas, combinada com um processo de informatização que permita individualizar a informação:

- **INFORMAÇÃO PÚBLICA INDIVIDUALIZADA:** responde-se às demandas inorgânicas quando se cria mecanismos, através

de um programa de informatização de rotinas administrativas e de canais de atendimento, em que o cidadão ou comunidades afetadas possam ter acesso a informações sobre os serviços públicos disponíveis, conquistando maior acessibilidade e transparência da administração pública.

CONSULTA CIDADÃO: reconhecendo o direito de todo cidadão consultado, o Executivo, assim como a Câmara de Vereadores, podem regular processos de consultas à população. Alguns são espaços episódicos de manifestação e de participação, como as audiências públicas ou a iniciativa em termos de projeto da lei (INICIATIVA POPULAR); há também os canais formais de participação, como os conselhos já existentes na Lei Orgânica. Além destes, deve-se garantir aquelas formas de participação em que os cidadãos solicitam uma determinada atividade de competência e interesse público municipal, cuja finalidade exige meios econômicos e trabalho pessoal (INICIATIVA CIDADÃO).

Dessa forma, a reforma administrativa se integra ao projeto de DIREITO À CIDADE, de resposta às demandas dos bairros, articulando as reivindicações específicas com um projeto para a cidade, informando sobre os instrumentos de planejamento urbano de maneira a supor um maior conhecimento de seu conteúdo por parte dos cidadãos. Um projeto que procure mobilizar os mais amplos setores sociais em torno da extensão do direito à cidadania e da construção de uma cidade mais justa e igualitária. Um projeto que, ao enfrentar questão social na cidade, recupere as demais dimensões de seu cotidiano, suas relações de vizinhança, suas formas de lazer, suas preocupações culturais, a maneira como vivem nos bairros e de como estes vários “pedaços” se integram à cidade. Um projeto que favoreça a manifestação de práticas comunitárias, de participação popular e de apropriação coletiva dos espaços públicos.

Inversão de Prioridades e Publicização dos Serviços Urbanos

Ao lado de uma transformação da sociedade que amplie as condições de uma governabilidade democrática e de descentralização do poder; a superação das graves carências das cidades brasileiras exige uma definição política de quem pagará a conta e quem receberá os benefícios. Esta definição política exige uma ação de governo e administrativa de inversão de prioridades.

A noção de inversão de prioridades remete à análise da crise fiscal do estado e ao processo de descentralização de recursos; significa pensar a reforma tributária no âmbito de um contrato com os cidadãos a respeito do ritmo e o tom com que se enfrentará a questão social nas cidades brasileiras; garante a recuperação do papel do Estado como prestador de serviço público voltado para a melhoria da qualidade de vida da maioria da população. Desta forma, configura a concentração de recursos na ampliação e qualificação dos serviços essenciais e em obras de infra-estrutura, saneamento básico e equipamento públicos em geral.

A herança de administrações tradicionais, reproduzida de uma forma autoritária no período ditatorial, é a construção de obras faraônicas de grande impacto visual e cujos investimentos favorecem exclusivamente o capital privado. Ao priorizar a descentralização e desconcentração dos serviços, a tendência é a realização de obras pontuais e localizadas. Assim, a maioria dos investimentos tende a ser aplicada em pequenas obras de saneamento, construção de unidades básicas de saúde, educação.

O que diferencia o processo de inversão de prioridades da política tradicional não é apenas o contraste, mas o estabeleci-

mento de uma nova relação entre público e privado. Em vez de os recursos responderem a necessidade de demanda para as empresas, uma nova relação se estabelece entre setor público e privado, construindo parcerias que permitam a implantação de políticas e serviços públicos que atendam a ambos. Estas parcerias envolvem o desenvolvimento de obras de infra-estrutura, atividades culturais e esportivas, permitindo sua realização sem prejuízo das atividades essenciais do Estado.

Diante da proposta liberal de menos imposto, menos Estado, mais mercado e da proposta populista tradicional de abandono clientelista dos tributos próprios das prefeituras, para evitar desgastes com suas bases locais, inverter prioridades significa abandonar as grandes obras de fachada ou a prática de pulverização de pequenas obras como moeda corrente em período eleitoral, como formas de privatização da esfera pública. A prioridade de investimentos nas periferias urbanas envolve a redefinição de utilização de fundos públicos de forma a atender e garantir uma apropriação coletiva da cidade.

A reforma tributária com instituição do imposto progressivo e do solo criado sobre a área real construída, acompanhada da criação de fundos municipais específicos que vinculem a aplicação destes recursos a uma descentralização regional do orçamento, aponta para uma nova política de investimentos que sinaliza uma nova distribuição de renda na cidade e uma apropriação diferenciada dos bairros, priorizando regiões menos servidas de infra-estrutura.

A prioridade de investimentos na infra-estrutura básica dos bairros não significa assumir uma visão de pulverização dos recursos em um sem-número de pequenas obras, perdendo de vista a integração e a dimensão global da cidade que exigem investimentos de grande porte. Do mesmo modo, não pressupõe abandonar centros de bairros de classe média e comerciais e o conjunto de espaços de convivência da sociedade local.

Os investimentos em infra-estrutura básica e em habitação respondem às gritantes precariedades, mas, além disso, trata-se da construção da cidadania nas áreas mais pobres da cidade. As obras interferem de imediato no cotidiano dos moradores. São momentos potenciais de participação ativa da população, muita das vezes não formalizada, seja na discussão do projeto, seja na realização. Permitem uma qualidade nova de apropriação da cidade por quem nela produz e mora.

A experiência tradicional de administração municipal no país tem-se pautado pela crescente apropriação privada dos investimentos públicos na mesma medida em que cresceram o favorecimento político, as propinas e a cultura de que “sempre se dá um jeitinho”. São faces de uma mesma moeda. Nesse sentido, a desprivatização municipal, a garantia da função social do solo urbano, o controle dos sobrelucros do processo de produção da cidade se articulam com a necessidade de tornar público o que hoje é estatal.

A experiência das prefeituras democráticas e populares nos mostra que o sentido da esfera pública, tendo como referência os serviços para a maioria da população, não está na definição de estatal ou privado, mas no controle que a sociedade civil tem da qualidade dos serviços públicos. O caminho de publicização, de tornar público os benefícios que hoje são apropriados por setores privados.

O sentido da publicização dos serviços municipais significa também reafirmar os valores que recuperem a dignidade da função pública. A estrutura viciada da máquina administrativa e a corrupção são subprodutos de um processo de privatização do Estado e da cultura do favorecimento. A esta cultura temos que opor a cultura dos direitos da cidadania. É no interior dessa luta política, ética e cultural que colocamos a luta pela moralização da administração pública.

As experiências de publicização podem ocorrer enquanto processos de desconcentração funcional, nos processos de des-

centralização territorial e nas diversas formas de municipalização de serviços. O orçamento participativo é um exemplo de publicização a partir do controle social da gestão. Rompendo com o sistema de planejamento dos governos tradicionais, onde a peça orçamentária é mera ficção, as administrações populares e democráticas têm aprimorado o processo de elaboração de orçamentos transparentes que concomitantemente se tornem instrumentos do Executivo para o planejamento, controle e avaliação dos objetivos de governo e instrumento da sociedade para fixação de suas prioridades e fiscalização da ação do município. Os acontecimentos recentes no Congresso indicam esta necessidade de democratizar, descentralizar e controlar a elaboração do orçamento.

No caso de desenvolvimento urbano e habitação, a herança tradicional é a privatização dos recursos com as grandes empreiteiras determinando a demanda pública. A reorganização do estatal-privado no âmbito da prestação de serviços urbanos se faz com a constituição de novos arranjos institucionais capazes de viabilizar o controle social dessas parcerias e, desta maneira, publicizá-los. Na construção dessas parcerias, o setor estatal tem incorporado formas de gerência do setor privado, como o planejamento estratégico e modelos administrativos. Por outro lado, há uma mudança dos papéis desempenhados pelo Estado e setor privado na prestação de serviços. Muda o padrão de produção da cidade, predominando o seu uso social e a dimensão pública dos serviços urbanos essenciais. Cabe ao Estado exercer o controle social sobre todos os aspectos contidos nesta parceria com o setor privado e garantir que a atuação cooperativa se direcione para o interesse público.

Essas experiências de parceria se estabeleceram com a constituição de projetos de urbanização consorciadas, de operações interligadas, ou o que tem se convencionado chamar de operações urbanas. Contudo, essas ações de parceria não significam uma falência do Estado, mas, ao contrário, uma redefinição

de papéis onde o Estado deixa de estar capturado pela esfera privada ou por interesses individuais para assumir uma dimensão coletiva de gestão da cidade e de representação de interesses.

Encontramos nos transportes um dos melhores exemplos de mudança de uma cultura política em que processos de municipalização de serviços absorvem as experiências de publicização, rompendo com as visões genéricas das palavras de ordem presente nas reivindicações populares. A cultura política presente nos movimentos populares sempre trabalhou com sua ação centrada em bandeiras de estatização de transporte.

A implantação do controle pelo poder público sobre a exploração do serviço — controle da tarifa, percurso e frequência — através da receita pública demonstrou ser um elemento fundamental para a adoção de medidas de melhoria do transporte coletivo. Por outro lado, a contratação por serviço prestado colocou-o no exercício da função social da propriedade no setor de transporte. Essas experiências indicam que tornar público não significa necessariamente estatizar e que a estatização não é um fim em si mesmo.

O reconhecimento da eficácia de alguns serviços públicos organizados com a participação privada não significa acatar um discurso sobre a ineficiência do Estado ou descartar processos de estatização. A proposta neoliberal quer nos fazer crer que o Estado é ineficiente por natureza; esquecendo de dizer que essa “ineficiência” foi produzida por um padrão de acumulação que privilegiou o escoramento dos setores oligopolistas na máquina administrativa, gerando uma política de preços subsidiados e o déficit nas empresas públicas.

O outro aspecto a ser desmistificado no discurso neoliberal é a proposta da redução do funcionalismo. O discurso do Estado Mínimo tem sinalizado a redução de gastos com o funcionalismo, principalmente através de demissões e do processo de privatização. Esse diagnóstico geral não leva em conta o inchamento das

atividades-meio das administrações em detrimento das atividades-fim, o reflexo da degeneração da prática política tradicional sobre a função pública, a inexistência de qualquer critério objetivo de avaliação de desempenho que justifique diferenças salariais, a ausência de uma política de recursos humanos ligada a um planejamento estratégico, produzindo como resposta fácil para o déficit público uma política perversa de arrocho sobre o conjunto do funcionalismo.

A contraposição a esse discurso está na concepção de uma reforma de estado que, partindo de estruturas e procedimentos constitutivos da máquina estatal, busque sua transformação com base em uma cultura democrática de construção da cidadania e a ampliação dos direitos sociais. Trata-se de reconhecer que, ao inverter prioridades, ao assumir uma dívida social, concentrar recursos financeiros e humanos nas áreas de educação, saúde e habitação, teremos de contratar pessoas para efetivar esta mudança de qualidade do serviço público.

Antes de mais nada, é necessário abandonar a ilusão de que o estado moderno possa vir a ser pequeno. Nos Estados Unidos da América, a arrecadação estatal corresponde a 30% do Produto Interno Bruto, enquanto que no Brasil mal chega a 20%. A questão, como se vê, não está no tamanho do Estado, mas de que forma ele é apropriado. Desse modo, a política neoliberal significa uma nova roupagem de um velho processo de privatização do Estado. Cabe pensar uma ação no sentido de desprivatizá-lo, de torná-lo público, de devolver à sociedade o controle do Estado. E é nesta direção que devemos procurar resgatar as principais experiências de administrações democráticas e populares.

Essas experiências indicam que a ação de enfrentamento da crise econômica deve passar por um caminho de ampliação da esfera pública, tornando-a politicamente ativa, não a restringindo à ação estatal, mas construindo uma nova concepção de gestão baseada na cultura dos direitos individuais e coletivos.

A concepção de desprivatização do estado impõe uma revisão do grau de centralização de recursos numa perspectiva de redefinição dos fundos públicos sobre o controle da sociedade civil organizada. Esta ação se manifesta nos fundos municipais de desenvolvimento urbano e, principalmente, no controle dos recursos do Sistema Único de Saúde. Estas receitas são repassadas a fundos municipais e têm sua aplicação determinada por conselhos que contam com a participação dos movimentos populares.

Essa ação significa o amadurecimento de um projeto de democratização do poder local e das formas de descentralização, que têm como eixo político a redefinição do papel do Estado e de suas funções, uma profunda reforma na sociedade política e uma luta em termos de valores no interior do campo popular.

A mudança do papel tradicional que os municípios ocupam na vida política brasileira implica colocar o clientelismo e o corporativismo como efeitos de um processo mais profundo de privatização do Estado. Privatização que não se restringe à ação dos grupos empresariais como também às formas localizadas e imperativas com que o movimento popular tem trabalhado as necessidades imediatas, numa visão parcial dos problemas ou reproduzindo uma mercantilização da política. O efetivo exercício da soberania popular, a defesa dos direitos humanos, privilegiando o direito à vida, o controle do Estado, combinando os espaços institucionais de democracia representativa com as formas mais diretas de participação e gestão, a pluralidade dos canais de participação social que impulsiona o movimento popular a gerar propostas globais para a sociedade, são tarefas políticas e culturais.

Identidade Municipal e Cultura Política

O embate com valores que sustentam a hegemonia conservadora a nível local se transforma em um conflito que tem perpassado toda a ação das prefeituras. Configura-se uma nova cultura política, construída em oposição à noção de identidade municipal vinculada à história das elites dominantes, à relação fisiológica e clientelista com os donos do poder e, mais recentemente, à ideologia privatista.

Novas representações surgem a partir da constituição de uma noção de identidade municipal, recuperando a história local, resgatando as lutas e formas de resistência, captando os fatos decisivos na construção de uma identidade local. Reelaborar a tradição local de modo a resgatá-la no sentido da produção de um imaginário que realce os valores dos direitos e da cidadania. Um caminho, sobretudo, de abrir espaços para interpretações alternativas às produzidas pelas elites e incorporar a sociedade local na construção de uma nova cultura democrática, pluralista baseada no reconhecimento dos direitos do cidadão.

Deste modo, a institucionalização da participação popular é apenas um dos desafios que se tem pela frente no sentido de alterar o modo de legitimação do poder local. Ao contrário da prática autoritária, de controle do conhecimento e de ação social, ou mesmo do populismo calcado na doação de direitos e na doação de direitos por um líder, as prefeituras democráticas e populares têm construído uma cultura política em que a população reconhece seus direitos e trabalha uma nova relação de controle e fiscalização das ações.

Diante do projeto de construção da cidadania a partir da articulação entre Estado e sociedade civil, abrem-se novos desafios para os movimentos sociais. A esfera pública deixa de ser

pensada a partir da lógica imediata, que gerava o dilema entre autonomia e cooptação, buscando interlocutores que permitam traduzir seus interesses em políticas.

O processo de democratização da sociedade brasileira desloca o eixo das lutas sociais, assumindo progressivamente os processos de publicização através do controle social sobre o Estado e a iniciativa privada. A democratização da esfera pública passa a questionar as próprias formas de participação e de representação presentes no interior do movimento popular, exigindo uma dinâmica que supere a relação de clientela do estado pela construção e legitimação de novos direitos.

Ao lado da dimensão reivindicativa dos movimentos populares, instaura-se um processo de formação de identidade coletiva voltada para a dimensão do cotidiano e do local de moradia. Desse modo, a extensão da cidadania e as novas formas de sociabilidade adquirem na luta urbana uma dimensão de lugar. Foi com essa concepção de construção de identidades a partir da história do lugar que o Fórum Nacional de Reforma Urbana procurou estimular a atuação nos planos diretores, respeitando os territórios de cidadania construídos pelas práticas concretas dos cidadãos. Tratava-se de atuar na constituição de uma identidade local, resgatando as lutas e formas de resistência, reelaborando a tradição local e reforçando o embate centrado na oposição à hegemonia de forças conservadoras presentes na estruturação do poder local.

O processo de publicização implica uma ampliação do grau de representação, sobretudo no que se refere aos grupos de interesses particulares, sejam comunitários ou de qualquer outra ordem. A esfera pública como lugar de mediação entre interesses privados e a totalidade social coloca para os movimentos populares urbanos a necessidade de pensar não só suas demandas comuns, como também como estas se articulam com outros interesses sociais e se manifestam enquanto processo constante

de interação de identidades e representações. A publicização dos serviços urbanos exige, dos movimentos populares, uma identidade construída não na reivindicação de interesses particulares, ainda que coletivos, mas na constituição de políticas que expressem o papel da sociedade civil na construção de uma esfera pública democrática, fugindo do dilema entre estatal e privado

Bibliografia

- ABRANTES, Paulo Roberto. São Paulo. *Vetores para um quebra-cabeça*. Revista *Proposta* nº 39, Ano XIII, fevereiro de 1989.
- ABREU, Haroldo Baptista de. *Gestão Municipal e Democratização*. Revista *Proposta* nº 45, agosto de 1990.
- BITTAR, Jorge (org.) *O Modo Petista de Governar*. Teoria e Debate, São Paulo, 1992.
- CORAGGIO, José Luís. *Cidades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito. CIUDAD-SIAP, 1991
- DANIEL, Celso. *As administrações democráticas e populares em questão*. *Espaço & Debates* Nº 30, ano X, 1990.

Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas

Raquel Rolnik
Ex-Diretora de Planejamento, P.M.S.P.

É consensual a necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras na direção de um espaço mais equilibrado do ponto de vista sócio-ambiental. No entanto, o consenso termina aí — as estratégias a serem adotadas para lograr as transformações necessárias e urgentes não parecem sequer constituir um campo de debate prioritário na agenda política e econômica nacional. Isto implica na manutenção de um estilo de política urbana baseado em respostas governamentais a grupos de pressão absolutamente separados e paralelos, numa espécie de varejo de demandas empresariais a cidadãos, que se reproduz tanto no nível local com em escala nacional.

Por outro lado, consolidou-se no país uma visão de que o *locus* de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada enquanto setor da administração pública sobretudo a partir do final dos anos 60, início dos 70. Esta crença nos milagres do planejamento — apesar de 20 anos de frustra-

ções — é ainda forte o suficiente nos meios políticos e técnicos, para ter reaparecido no processo constituinte de 1988, como veremos adiante. Por estas razões é fundamental entendermos que visão de cidade e política urbana tem dominado nossa experiência de planejamento, tanto para compreender seu fracasso enquanto projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura urbanística de domina o país.

A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por uma certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana. A base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado.

Poderíamos sintetizar os pressupostos urbanísticos desta visão nas seguintes características:

- uma estratégia clara de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote;
- uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado “saudável” e portanto legítimo;
- a montagem de um sistema legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento;
- a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas e praças e sua captura pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma superprogramação dos espaços privados e semipúblicos.

Do ponto de vista da Economia Política, os pressupostos do paradigma que tem presidido as intervenções via planejamento urbano e seus instrumentos, sobretudo considerando o momento de sua disseminação no Brasil, são:

- gestão urbana fundamentada por um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica;
- modelo ideal de cidade como parte de um projeto “modernizador” e “integrador”, que tinha por objetivo eliminar as contradições geradas por um processo de urbanização rápido que implicava em desterritorialização de parte considerável da população;
- garantia de fluxos contínuos de investimentos, principalmente federais, em infra-estrutura básica, garantido as condições gerais de reprodução do capital.

É evidente que estes pressupostos encontravam absoluta ressonância no contexto político e econômico internacional, onde, tanto no modelo do socialismo real soviético quanto no capitalismo pós-*New Deal*, o Estado planificador e interventor tinha plena vigência. No Brasil, este projeto se implementou sob a perversidade da ditadura militar.

Hoje, os limites desta concepção estão claramente colocados e se expressam tanto na falência deste projeto em produzir cidades equilibradas e de acordo com suas normas — mais da metade de nossas cidades é irregular ou clandestina — quanto na impossibilidade de sua sustentação frente às transformações econômicas e políticas no cenário mundial, que se aceleraram sobretudo a partir da última década.

Embora não cabia aqui uma explanação das características deste novo Capitalismo Mundial Integrado, é importante assinalar aqui apenas alguns indicadores, que implicam mudanças territoriais ou acentuação de algumas tendências erroneamente identificadas como reflexos ou produto da crise por que atravessa o país por mais de uma década.

Em primeiro lugar, a instauração de um Capitalismo Mundial Integrado, com o desmonte progressivo das barreiras nacionais de todos os tipos através tanto do poderoso mecanismo integrador da mídia como da transnacionalização dos capitais e da mundialização dos mercados, tem levado a um enfraquecimento progressivo dos Estados nacionais e à derrocada das políticas desenvolvimentistas fortemente protecionistas. Isto significa que o desenho dos mercados — e especialmente dos mercados urbanos — não pode ser mais circunscrito a uma escala nacional e muito menos preso a uma hierarquia territorial do tipo Estado Nacional/Estado/Cidade. Por outro lado, essa mundialização tem se dado a partir de um processo de reconversão industrial (denominada por alguns como pós-fordista) que tem como características a automação, a flexibilidade e a terceirização dos processos de trabalho, que tem, do ponto de vista espacial, um implicação na eliminação progressiva das grandes plantas industriais e na disseminação de uma enorme cadeia de “subempreiteiros” e prestadores de serviços. Do ponto de vista social, esses processos têm significado, no mundo desenvolvido, tanto o aparecimento de outras formas de organização da produção quanto das próprias relações de trabalho com parcelas cada vez maiores de trabalhadores excluídos das garantias trabalhistas. Estas mudanças implicam aumento infinito da informalidade: nas relações de trabalho, nas formas de inserção urbana. Soma-se a isto o desmonte das políticas de Bem-Estar, Salário Indireto e Pleno Emprego para configurar um exército que não é mais de reserva, mas de excluídos da nova ordem.

Do ponto de vista espacial essas características, somada às novas tecnologias de comunicação, que redefinem a variável distância de forma radical, têm implicado no desaparecimento do modelo “clássico” de cidade industrial. E uma nova forma de organização do mercado imobiliário parece despontar como tendência: o megaprojeto, ou o superespaço multifuncional privado que substitui a cidade, como são cada vez mais os complexos empresariais e os *shopping-centers*. Esses espaços despontam fortemente enquanto tendenciam nas cidades, que cada vez mais deixam de ser centros industriais para converterem-se em centros de comércio e serviços, e sede de gestão do capital financeiro. É esse mesmo capital financeiro, especialmente através do influxo de recursos dos fundos de pensão das grandes empresas, que promove a construção dos megaprojetos, que são alugados — e não mais vendidos — no mercado dos grandes escritórios, das *griffes* e franquias. A “despatrimonialização” das empresas comerciais e industriais, imposta pela necessidade de se livrar de ativos pesados para ajustar-se a uma economia em crise e em processo de transição, reforçou o caminho da flexibilização espacial, aberto pelas tecnologias de comunicação. Tudo isso, em que pese a inércia das centralidades tradicionais, tende a tornar as localizações muito mais probabilísticas, ou muito menos pré-determinadas pela estrutura hierárquica da cidade, e, teoricamente, favorecer uma desconcentração do mercado imobiliário. Entretanto, o partido arquitetônico desses megaprojetos, sobretudo em sua relação com a cidade, tem correspondido à acentuação da polarização e concentração de renda, configurando-se enquanto cidadelas antiexcluídas. Essa cidade redefinida é assim cada vez mais segregada — cada vez mais o espaço público se transforma numa espécie de terra-de-ninguém, tomada pelos circuitos criminais e aparatos policiais, enquanto se espalha uma arquitetura/fortaleza dos condomínios e espaços semipúblicos privados e controlados.

Do ponto de vista político, esse processo tem correspondido a dois fenômenos simultâneos: redefinição do papel do Estado, no sentido de diminuir seu tamanho e protagonismo, e descentralização política, no sentido de delegar mais competências aos governos locais, o que implica crescente responsabilidade das cidades em assumir o problemática social acima descrita.

No Brasil, os sinais dessas mudanças no cenário internacional se confundem com aqueles da década perdida — de certa maneira os mais de dez anos de crise e não-crescimento econômico têm permitido alimentar alguma ilusão de que o milagre do desenvolvimento econômico fordista ainda poderia ser retomado entre nós; que a miséria e a fome poderiam ser suprimidas com o pleno emprego e o Estado de Bem-Estar Social. Infelizmente, os próprios exemplos de países latino-americanos que estão superando suas crises econômicas — Chile/México/Argentina— têm demonstrado que o aprofundamento da polarização e segregação e a redefinição do papel do Estado são processos plenamente em curso.

Esta situação coloca para os governos locais uma perspectiva totalmente nova e desafiadora: se por um lado “sobrou” para as cidades ter que administrar o produto polarizado e desestruturado dessas transformações, por outro é possível hoje para a cidade assumir o papel de protagonista político/econômico nesse processo. E isso ocorre entre nós exatamente no momento em que estamos experimentando em nossas cidades novas formas de democratização da gestão, novas formas de constituição da cidadania. Porém, pensar em reconstituição da dimensão pública passa hoje necessariamente por assumir integralmente o papel de protagonista econômico-político, ou seja, passa por formular uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade. Que papel cumprirão as cidades brasileiras nessa nova divisão internacional do trabalho? Que oferecerão as cidades brasileiras na competição entre cidades para atrair investimentos

e oferecer oportunidades econômicas para seus habitantes e seus descendentes? Que regras do jogo de constituição dos mercados urbanos as cidades poderão estabelecer no sentido de produzir mais solidariedade e equilíbrio neste mundo segregado e polarizado? Com que instrumentos se enfrentará o tema das maiorias clandestinas e do território popular eternamente ilegal e precário?

O modelo de planejamento urbano, cuja concepção e pressupostos descrevemos no início do texto, nem de longe responde a estas questões. No entanto, foi ele quem emergiu como proposta na fórmula de política urbana adotada pela Constituinte de 1988, às vésperas agora de uma possível revisão. Poderíamos dizer que o que emergiu do confronto de posições que ali ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes.

Assim, o capítulo da política urbana, com os famosos artigos 182 e 183, acaba por dizer que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do planejamento urbano. Na verdade, essa solução foi apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana. O conflito se deu basicamente entre uma formulação — presente na emenda — de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motiva-

das por propósitos totalmente distintos, essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor.

Poderíamos afirmar que o mesmo confronto, com posições muito semelhantes, se reproduziu no processo de elaboração e discussão pública dos Planos Diretores, a nível municipal. A entrada em cena do planejamento urbano no espaço que deveria ser o da Reforma Urbana na constituinte de certa maneira definiu a agenda de debates e os interlocutores no processo de elaboração dos planos que está ocorrendo hoje nos municípios. Em primeiro lugar conferiu um enorme espaço e poder a um segmento — os urbanistas — que teoricamente detém o saber fazer sobre a cidade. São os que possuem a “receita” de Plano Diretor, que dominam o jargão, e que, aberto o debate, saíram na defesa irrestrita da ordem urbanística em vigor, fornecendo os argumentos técnicos para os embates políticos que se sucederam à apresentação de projetos com um novo perfil.

Isto significa que a dificuldade de se avançar em direção a uma Reforma Urbana decorre do grande poder de interesses econômicos mas também da existência de uma cultura urbanística — dos meios políticos e técnicos — que não consegue ver o processo de produção dos assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com sua própria dinâmica econômica e institucional, vendo-a outrossim como desvio de um sistema que deveria funcionar perfeitamente.

Concretamente, a experiência de construção da cidade popular só entra em contato com aquela enquadrada no regime urbanístico legal como um problema a sanar e conseqüentemente como objeto de favores rentáveis em contabilidades eleitorais.

A tensão legalidade/ilegalidade, bastante presente no conteúdo da Emenda Popular e um dos centros do conflito em torno dos planos diretores municipais, é um indicador evidente da necessidade de revisão das utopias, métodos e instrumentos de intervenção do planejamento urbano. Esta questão é hoje estratégica, não só porque se dirige às maiorias urbanas ilegais — que tendem a crescer e não diminuir no novo contexto do Capitalismo Mundial Integrado, mas porque enfrentá-la requer duas rupturas conceituais fundamentais para a construção de uma nova concepção de ordem urbanística:

- uma, com a idéia de homogeneidade e eliminação das diferenças, tão constituinte do pensamento urbanístico moderno e que tem correspondido à experiência histórica de alisamento de territórios existenciais em detrimento de uma ordem única e hegemônica, produtora permanente de exclusão e ilegalidade. Esta pode ser substituída pela possibilidade de produção permanente de singularização e diferença (iguais devem ser as oportunidades e direitos e não as pessoas e seus modos de vida!);
- outra, com o projeto racional, elaborado a partir da tecnocracia de Estado, que se confronta com a realidade como um modelo que existe para jamais encaixá-la. Este pode ser substituído por um pacto territorial cujo sujeito seja uma multiplicidade de grupos-sujeito.

A formulação de uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade, conduzida por um fórum representativo dos agentes que a constituem e assentada sobre um pacto de solidariedade urbana, pode ser um importante elemento de constituição de uma nova cidade, ou de uma nova ordem urbanística. Mais do que nunca, se desejarmos alguma possibilidade de futuro para nossas cidades, está cada vez mais claro que esta dependerá da capacida-

de de defesa e auto-organização da cidadania, o que pressupõe a capacidade do governo local de estabelecer espaços de interlocução com a sociedade no processo de elaboração das políticas.

Essas mudanças implicam redefinição do papel do Estado e, em especial, do governo local, que, longe de representar seu desmonte e substituição pelo mercado como querem os neoliberais, funcione como difusor de contratendências de solidariedade, autonomia e distribuição de renda e poder.

Para isto se requer novos instrumentos de intervenção urbanística, capazes de acompanhar uma dinâmica urbana muito mais probabilística e muito menos predeterminada e que atuem sob a égide de uma nova ética e uma nova estética urbana. Uma ética baseada no renascimento da dimensão pública da cidade, na co-responsabilidade dos cidadãos, na solidariedade; uma estética que rompa com os modelos e tipologias da repetição, segregação e isolamento e que produza os novos símbolos da urbanidade.

Na verdade, a ruptura com o modelo tecnocrático implica também fortalecer a capacidade de intervenção do governo local na regulação do mercado imobiliário, não no sentido atual de detalhamento minucioso das formas de apropriação permitidas e suas respectivas reservas de mercado exclusivas, numa espécie de perenização da segregação e dos mecanismos perversos de valorização imobiliária; mas no sentido de produzir mais equilíbrio sócio-ambiental, a partir da própria força e dinâmica do mercado. Isto implica desregulamentação sim, e, ao mesmo tempo, reinvenção dos instrumentos de intervenção: concentrar a ação da intervenção estatal em poucos, mas absolutamente estratégicos e significativos domínios, desprivatizando-o.

A definição dos objetivos e dos instrumentos deve ser assim fruto de um pacto territorial local, expressão de um pacto político local e da estratégia concertada na cidade sobre seu futuro. A tarefa é ampla, o caminho é longo, mas esta pode ser a esperança que nos ajude a atravessar estes anos de tormenta.

Plano Diretor de Santo André

**José Abílio Belo Pereira
Otílie Pinheiro***

Em abril de 91 entregamos o Plano Diretor à Câmara Municipal de Santo André após um ano de intenso trabalho. O projeto foi rejeitado pelos vereadores em junho de 92 sem discussão do seu conteúdo.

Que contribuição esta experiência pode trazer para um encontro como este, com o tema “Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras”?

Após uma rápida caracterização do município de Santo André, falaremos do processo de elaboração que permitiu integrar o planejamento global, as ações cotidianas da Prefeitura.

Em seguida abordaremos o conteúdo da proposta salientando os instrumentos de reforma urbana e gestão democrática da cidade. E concluiremos com uma avaliação dos impasses e impactos destes instrumentos e desta experiência revista após 1 ano de distância.

* Ex-Diretora e Ex-Coordenadora de Planejamento, P.M.S.A.

Caracterização do Município

Santo André integra a Região Metropolitana de São Paulo, em sua área de maior concentração industrial — o ABC paulista. A região do ABC, composta de 7 municípios conurbados, até a década de 40 formava um único município. A história comum confere à região uma forte identidade.

Santo André tem 175 km², tendo aproximadamente 40% de área urbana e 60% de área de proteção aos mananciais e área de proteção da Serra do Mar. Pelo censo de 1991, o município tinha população de 613.672 habitantes, com crescimento anual de 0,95%. Dados econômicos de 88 constataram a presença de 970 estabelecimentos industriais, 2.572 comerciais, 2.185 de prestação de serviços e 872 diversos.

O município cujo perfil industrial data de fins do século passado, passa por um processo acelerado de terciarização. A renda familiar média é alta para os padrões brasileiros, 10,2 salários mínimos. Há aproximadamente 10% de população favelada. A área urbana é praticamente toda urbanizada, restando algumas glebas vazias, mas com limitações ambientais. As áreas vazias, mais lotes vagos, correspondem a 14,4% da área urbana. Estavam vagos aproximadamente 13% do número de lotes, de forma dispersa pela cidade.

Durante a década de 80, teve início o processo de verticalização, principalmente nas áreas centrais. A densidade demográfica é maior nas áreas periféricas, consequência da construção de mais de uma moradia em cada lote, do tamanho dos lotes e da distribuição das favelas.

A Concepção do Plano Diretor

A concepção básica do Plano Diretor, amadurecida em inúmeras discussões da equipe de governo, se apoiou nos princípios de reforma urbana, em especial na Carta de Angra* e nos quatro pontos do plano de governo, ou seja:

- reelaboração da identidade local;
- inversão de prioridades na captacitação e uso dos recursos públicos;
- democratização da relação prefeitura-comunidade, valorizando a participação popular e os direitos de cidadania;
- reforma administrativa visando democratizar e tornar eficiente a máquina municipal.

Vale a pena lembrar algumas palavras de Prefeito Celso Daniel sobre a identidade municipal:

“O que confere sentido ao município enquanto unidade componente da nação é sua identidade própria, fundada numa certa história (a tradição local) e em signos distintivos de sua territorialidade (cuja expressão é a comunidade). A elaboração desse imaginário social, embora obra coletiva, tem sido comandada pelas elites sociais e políticas locais que, ao ali deixarem as marcas do seu projeto social, fazem dele elemento integrante da hegemonia dominante e do correspondente consenso social — haja vista o expressivo exemplo do coronelismo.”

* *Carta de Angra* — Documento produzido no Seminário intermunicipal “Plano Diretor Democrático”, realizado em Angra dos Reis, R.J., em agosto de 1990.

Não é demais lembrar que a maneira de interpretar o passado condiciona as representações possíveis sobre o futuro. Algo semelhante pode ser dito quanto aos valores que suportam o modo específico de apropriação do território pelos agentes que o produzem e nele vivem.

Do ângulo de quem pretende participar da implementação de um novo projeto do município, é fundamental, portanto, atuar sobre essa dimensão do real que é a identidade local. Trata-se de captar seus componentes nucleares, de modo a resgatá-los, ora aprofundando, ora redefinindo seu sentido, no rumo da produção de um imaginário que realce os valores dos direitos e da cidadania.

O Processo de Elaboração

O Plano Diretor foi elaborado pela equipe da Prefeitura, integrando as diversas secretarias. Consultorias foram contratadas em áreas específicas, inclusive com o objetivo de capacitar a equipe.

A Lei Orgânica estabelecia o prazo de 1 ano para elaboração do plano. Nesse período foram levantados e sistematizados dados e informações sobre a cidade, enfatizando a cidade real. O ponto de partida foi um texto do Prefeito, discutido por toda a equipe de governo. Os diagnósticos e diretrizes setoriais eram elaborados e atualizados pelas secretarias. A discussão do orçamento de 1990, captando demandas e necessidades dos bairros, das regiões e da cidade foi também subsídio fundamental ao diagnóstico e às propostas. A equipe de coordenação técnica do

Plano Diretor, sediada no Departamento de Planejamento Urbano da Coordenadoria de Planejamento, sistematizava o material recebido, que era discutido em reuniões ampliadas do secretariado com a coordenação do Prefeito.

Na fase de elaboração merece destaque o Programa da Coordenadoria de Planejamento, denominado "Viva Cidade", que percorria os bairros prestando serviços de manutenção da cidade e captando demandas de curto, médio e longo prazos.

Esse processo de elaboração teve como resultado o aprofundamento do plano de governo, e estabeleceu as diretrizes de todas as ações da Prefeitura ao longo da administração.

À medida que o Plano Diretor ia tomando forma, seja enquanto diagnóstico, seja enquanto diretrizes de ação, as discussões de diversas secretarias com a comunidade incorporavam suas idéias.

É de se ressaltar as discussões e ações da política habitacional, especialmente na urbanização de favelas, na área de saneamento básico, no movimento de mulheres e nas ações de proteção ao meio ambiente.

No processo de elaboração do Plano Diretor o programa "Viva Cidade" foi evoluindo de prestação de serviços básicos aos bairros para uma visão integrada de planejamento do bairro, onde a comunidade participava intensamente da discussão e, muitas vezes, de mutirões, que transformavam a qualidade de vida no bairro, promoviam uma nova relação com o poder público e aprofundavam a gestão democrática do espaço urbano.

Conteúdo da Proposta do Plano Diretor

O Plano Diretor foi subdividido em 4 títulos:

- I Dos **Princípios Fundamentais**, onde foram definidas a função social da cidade e da propriedade.
- II Do **Ordenamento Territorial**, incluindo:
 - o macrozoneamento do município;
 - as áreas de especial interesse social, urbanístico e ambiental;
 - as diretrizes gerais de estruturação urbana;
 - as diretrizes específicas para partes da cidade e do município (área de proteção de mananciais e ainda da ampliação de moradia, meio ambiente, saneamento, circulação e transportes, educação, saúde, abastecimento alimentar, segurança pública, direitos da mulher.
- III Dos **Instrumentos do Plano Diretor**:
 - sistema tributário;
 - planejamento de bairro;
 - parcelamento e edificação compulsórios;
 - concessão onerosa da licença de construir;
 - fundo municipal de habitação;
 - transferência do potencial construtivo;
 - operações urbanas;
 - empreendimentos de impacto.
- IV Do **Sistema de Planejamento e Gestão**:
 - descentralização da gestão;
 - participação e direitos à informação;
 - conselho municipal de desenvolvimento urbano.

A seguir vamos comentar com mais detalhe os seguintes instrumentos: planejamento de bairro, concessão onerosa do direito de construir (solo criado) e parcelamento e edificação compulsória.

1. **Planejamento de bairro:** a prática do programa “Viva Cidade”, mostrou a importância da criação desse instrumento, fundamental para assegurar a participação da comunidade na gestão da cidade. As discussões sobre o espaço urbano como um todo, tornam-se possíveis a partir da discussão do espaço da vida cotidiana. A consultoria de antropologia urbana (José Guilherme Magnani e Maria Lúcia Montes) foi vital para a compreensão da cidade real, como expressão da rede de relações sociais para aprofundamento do conceito de identidade: a unidade do município é formada pela síntese das múltiplas identidades (diversidade) dos pedaços da cidade — territórios de vizinhança. O instrumento foi formulado do Plano Diretor, de forma, execução e acompanhamento das ações integradas do poder público no território. Estabelece critérios para delimitação das unidades territoriais, a partir das práticas sociais da população e relaciona ações para estímulo da participação.

2. **Concessão onerosa do Direito de Construir:** Teve como pressupostos o princípio da equidade (tratamento igual a todos os terrenos), a recuperação pelo poder público de parte do lucro imobiliário, a ampliação de recursos para programas de moradia e redução do custo da terra.

Foi contratada consultoria de Luiz César de Queiroz e Aduino Lúcio Cardoso que permitiu ter um quadro da dinâmica imobiliária da cidade. Os estudos concluíram pelo seguinte perfil da produção imobiliária: os edifícios de apartamento representavam 30% da área licenciada (década de

80) e eram construídos por pequenas empresas com atuação local, atuando para uma cartela de clientes com renda acima de 40 salários mínimos, não recorrendo a financiamento bancário, com tempo médio de construção de 4 a 6 anos e área média do apartamento de 120m². Após a aprovação da lei de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social (1989), surgiram novos empreendimentos para segmentos de renda média, produzidos por empresas de fora do município. O custo do terreno representava 10 a 20% do custo final do empreendimento, sendo que nos edifícios para as rendas maiores o terreno entrava como permuta.

A proposta do instrumento define coeficiente de aproveitamento básico = 1, para toda a zona urbana do município. O valor da concessão seria igual ao valor do m² constante na planta de valores, multiplicado pela área computável excedente. O pagamento poderia ser feito em moeda corrente, terrenos, urbanização de glebas ou construções habitacionais de interesse social, os recursos integrariam o fundo municipal de habitação e o instrumento seria implantado ao longo de três anos, progressivamente. Os estudos indicaram que, mantendo o mesmo ritmo de construção, a arrecadação obtida permitiria a construção de no máximo 500 unidades habitacionais por ano, com padrão da Empresa Municipal de Habitação, não incluindo urbanização.

3. Parcelamento e Edificação Compulsória: A estrutura fundiária do Município foi analisada detalhadamente. Foi levantado todo o perfil dos lotes e glebas vazias, sua distribuição espacial, frequência das áreas, proprietários e impedimentos legais e ambientais à ocupação.

Conclui-se que a área vazia representava 14,5% da área urbana do município sendo que 1/3 desta área tinha

impedimento legal por motivos ambientais. Havia 19.000 lotes vagos, equivalentes a 13% do número total de lotes da área urbana, dos quais 93,2% tinham menos de 500m². Os lotes vagos estavam dispersos na malha urbana, havendo maior concentração na área periférica, sobretudo em loteamentos recentes.

A propriedade era pouco concentrada, se comparada aos padrões do país, com os 38 maiores proprietários retendo 20% dos lotes vagos. Eram proprietários de muitos lotes, mas não concentrados espacialmente, impossibilitando a delimitação de áreas para aplicação do instrumento.

A proposta formulada no Plano Diretor tinha as seguintes características: seria aplicado em toda a zona urbana, excluídos os terrenos com área igual ou inferior a 250m², único imóvel do proprietário no município ou sujeitos a inundações periódicas ou com restrições legais à ocupação.

O prazo para início do parcelamento ou edificação compulsória seria dois anos e cinco anos para conclusão. Findo o prazo, seria aplicado o IPTU progressivo no tempo. Foi montada uma tabela de progressividade, ao longo do tempo, de forma que quanto menor o terreno mais tempo levava para atingir a alíquota máxima, definida em 7% do valor venal. Os menores terrenos levariam 20 anos para atingir esta alíquota, e os maiores, 3 anos.

Conclusões

Apesar de o Plano Diretor não ter sido aprovado, seu processo de elaboração permitiu aprofundar as diretrizes do plano de governo, orientou as ações da administração, propiciou integração horizontal das diversas áreas — administração direta e indireta, cumprindo um dos objetivos da reforma administrativa. Esta forma de trabalho em que teoria e prática se realimentavam permanentemente, criou um espírito de equipe e uma unidade de pensamento do governo reconhecidos fora da administração.

Diversas ações de reforma urbana (regularização fundiária, urbanização de favelas, gestão democrática...) foram implementadas pela administração, independentes do Plano Diretor. A insistência em manter no Plano Diretor a Concessão Onerosa do Direito de Construir e o Parcelamento e Edificação Compulsória foram barreiras à discussão e aprovação do Plano Diretor, que continha inúmeras diretrizes de combate às desigualdades, gestão democrática e melhoria da qualidade de vida. Para o caso de Santo André estes instrumentos, conforme demonstraram nossos estudos, não seriam tão eficazes para ampliar os recursos em investimentos coletivos, podendo ser fator de expulsão de investimentos, inibindo a verticalização indispensável dado a carência de áreas vagas e podendo inclusive ser fator de concentração de riqueza. No caso da edificação compulsória, poderia haver queda de preço em prazo curto, mas pela carência de oferta poderia, a médio prazo, ser fator de encarecimento da terra e expulsão das camadas de renda baixa da cidade.

Para Santo André, os instrumentos mais eficazes seriam provavelmente as operações urbanas e a contribuição de melhorias. E do ponto de vista da gestão da cidade não temos dúvida do papel fundamental do planejamento a partir do bairro, espaço

que a população conhece e portanto tem condições efetivas de analisar, propor e intervir.

Mas fica a questão de como assegurar o acesso à cidade a todos. Como encontrar instrumentos que permitam uma ação eficaz do poder público contra a especulação, contra a privatização da valorização imobiliária oriunda do esforço coletivo?

Como militantes do movimento nacional da reforma urbana, lutamos para que estes instrumentos estejam contidos numa legislação federal tornando mais fácil sua aplicação pelo município, reduzindo as pressões políticas locais, inclusive evitando a fuga de investimentos para outros municípios, em especial nas regiões metropolitanas.

Mas, pela experiência vivida em Santo André, acreditamos que a legislação federal não só deveria conter princípios básicos válidos para o território nacional (como a separação do direito de propriedade do direito de construir) como oferecer o mais amplo leque de instrumentos que permitam uma adequação a cada realidade e não se tornem uma camisa de força para o município. Este é o desafio.

Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: Possibilidades e Limites da Reforma Urbana

**Paulo Fernando Cavaliere
Integrante da equipe do Plano
Diretor, P.M.R.J.**

A Nova Ordem Constitucional

A Constituição de 1988 em seu capítulo sobre a Política Urbana introduziu alguns conceitos e instrumentos que representaram importantes avanços no tratamento institucional dos problemas das cidades brasileiras, em direção aos ideais defendidos pelo movimento da reforma urbana. Em primeiro lugar, introduziram-se algumas mudanças na visão jurídica do conceito de propriedade, em particular da propriedade urbana, embora tenha sido mantido o princípio basilar do direito à propriedade. O exercício

desse direito ficou, no entanto, no contexto urbano, condicionado à necessidade de que ela cumpra sua “função social”.

Apesar de uma certa falta de clareza no texto da lei sobre o significado da expressão “função social”, a Constituição apontou alguns caminhos e criou alguns instrumentos para iniciar a implementação das pretendidas reformas. A gestão da política urbana foi deslocada, prioritariamente, para a esfera dos municípios que, tendo mais de 20 mil habitantes, ficaram obrigados a elaborar um plano diretor. Este, por sua vez, deve refletir na sua elaboração e no seu conteúdo a nova ordem jurídico-política do país, estabelecida com o retorno ao estado de direito e com a ampliação da participação popular e a gestão democrática da coisa pública.

O próprio movimento social em prol de uma reformulação das condições de vida nas grandes cidades, seguro de que seria impossível se repetir no novo contexto constitucional a experiência autoritária e tecnocrática do planejamento das décadas anteriores, lutou para que os novos planos diretores fossem o fio condutor desse processo. No vocabulário constitucional, o plano diretor é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Constituição, art. 182, pgf.1º). Não apenas isso, mas a sua importância se consolida, porque também no artigo 182, pgf. 2º, do capítulo da Política Urbana, afirma-se que a propriedade urbana “cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade, expressas no plano diretor”.

Para estabelecer condições legais mínimas que permitissem aos municípios alcançar os objetivos pretendidos, a Constituição instituiu o princípio básico norteador da política urbana fundiária: a obrigatoriedade de os proprietários darem um aproveitamento adequado a todos os terrenos não edificados, subutilizados ou simplesmente abandonados que estejam localizados em áreas previamente definidas no plano diretor. Para fazer cumprir esse princípio, os municípios poderiam acionar sucessivamente três

dispositivos: obrigar o proprietário a parcelar ou edificar o imóvel, dentro de prazo determinado: cobrar do proprietário o imposto imobiliário (IPTU) progressivo no tempo, caso a primeira imposição não surtisse efeito; e finalmente, como último recurso, desapropriar o imóvel, pagando-o com títulos da dívida pública com prazo de até dez anos (Constituição, art. 182, pgf. 4^ª).

Para arrefecer essa ampliação do poder de intervenção na propriedade por parte dos municípios e talvez como resultado de manobras das forças conservadoras, foi incluída uma ressalva na Constituição, estabelecendo que aqueles dispositivos deveriam ser utilizados “nos termos da lei federal”. Já se iniciou a reforma da Constituição, prevista que fora para cinco anos após a sua promulgação e, todavia, a lei regulamentadora do artigo 182 não foi ainda votada pelo Congresso Nacional.

Ainda que alguns juristas brasileiros considerem que os municípios têm todo o direito de fazer uso dos instrumentos previstos no artigo 182 da Constituição, mesmo sem a regulamentação da lei federal, optou-se no Rio de Janeiro por outro caminho. Assim, previu-se no plano diretor carioca a utilização do imposto progressivo no tempo, baseado no artigo 156, pgf. 1^ª, da atual Constituição, que determina que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana poderá ser progressivo, dentro do estabelecido pela lei municipal, para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Finalmente, entre as mudanças trazidas pela nova Constituição, destaca-se também a reforma tributária. A partir dela, foi patente o fortalecimento das finanças municipais que herdaram parte razoável das receitas públicas retiradas da União e dos Estados. No caso do Rio, fez-se também um grande esforço de melhoria de arrecadação, através da correção do valor e do aumento do universo dos contribuintes dos tributos locais, a partir de 1990.

O Plano Diretor e a Preocupação Reformista

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro foi aprovado pela Lei Complementar 16, em 4 de junho de 1992. Pouco mais de dois anos antes, após a promulgação da Lei Orgânica do Município, foi iniciada sua elaboração, coordenada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. A partir de seminários de consulta aos setores da sociedade envolvidos com a questão urbana, estabeleceu-se a metodologia de trabalho, criando-se seis subgrupos temáticos e uma comissão de coordenação geral. Nesses subgrupos, além de técnicos do governo, participavam representantes de associações de moradores, órgãos de classe, entidades técnico-profissionais, sindicatos etc.

O atual plano é considerado como o quarto plano abrangente elaborado para o Rio de Janeiro. O primeiro, conhecido como *Plano Agache* (1927-1930), apresentava propostas para o uso e ocupação do solo, sistema viário, saneamento, habitação e reserva de terras públicas. Sua implantação limitou-se a uma parte da área central da cidade.

O segundo plano (1964-65), de autoria do urbanista grego Doxiadis, visava preparar a Cidade-Estado da Guanabara para o ano 2000. Não chegou a ser implementado.

Com a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, elabora-se o Plano Urbanístico Básico — PUB-RIO (1976-77) para a capital do novo estado. Caracterizou-se como um conjunto de diretrizes, sistematizando o estudo da cidade, através da sua compartimentação em grandes áreas de planejamento. Mas não foi muito além disso.

Esses planos e as normas urbanísticas deles derivadas refletiam uma visão de planejamento urbano que privilegiava o tratamento dos aspectos físico-territoriais. As análises sócio-econômicas não se traduziam em medidas ou em instrumentos capazes de operar transformações concretas. Restavam propostas de ordenamento do espaço e de intervenções físicas, poucas vezes postas em prática.

Tais normas regulamentadoras, ora em conflito, ora em aliança com as forças vivas da sociedade, configuraram a cidade, “criando” espaços e dando-lhe a forma e a estrutura que têm até hoje. Nesse processo, os grupos mais fortes lograram, muitas vezes, “moldar” as regras segundo seus interesses, apoderando-se das melhores porções do solo urbano e gerando uma cidade profundamente desigual e injusta.

O plano diretor de 1992, nascido sob o signo da nova ordem legal brasileira pós-1988, na visão de seus autores, diferencia-se dos anteriores, exatamente por buscar formas de intervenção que possam reverter o perverso processo de segregação e exclusão sociais tão presente no Rio de Janeiro e nas grandes cidades brasileiras.

Para tanto, erigindo como um de seus objetivos fundamentais a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade instituiu instrumentos e mecanismos (solo criado e IPTU progressivo no tempo, principalmente) pensados para operar mudanças no sentido da reforma urbana. Em seu Título II, por exemplo, são firmados princípios através dos quais se estipula que a propriedade urbana cumpre sua função social quando o direito dos proprietários se submete aos interesses coletivos. E para que tal princípio seja posto em prática, o Poder Público deve intervir para: recuperar a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular; promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos, penalizando a sua retenção especulativa; e condicionar a utilização do solo à proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

Estão aí colocadas a vocação e a filiação deste documento legal — a mudança social e a visão reformadora e intervencionista da função do Estado.

Um Plano em Dois Tempos

O Plano Diretor é uma peça do processo contínuo de planejamento urbano, orientando o futuro desenvolvimento da cidade e, como ela, não é um produto acabado, mas sim um processo. Para isso contribuiu a própria metodologia adotada, que definiu sua realização em duas etapas complementares.

A primeira etapa, a lei do plano diretor propriamente dita, contempla os princípios, instrumentos e diretrizes gerais e setoriais para todo o território municipal. Nessa lei estão também fixadas as diretrizes que orientarão a elaboração da etapa seguinte.

A segunda etapa é a edição de uma nova legislação urbanística e a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana (PEU), detalhamento dessa legislação a nível dos bairros. A legislação urbanística complementar regulamentará o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano, bem como disciplinará a execução de obras e edificações.

O Plano Diretor contém propostas de uso e ocupação do solo, indicando os vetores de crescimento urbano, os critérios para as intervenções voltadas para a melhoria dos serviços públicos e os parâmetros básicos para a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana (PEU).

Além disso foram fixadas diretrizes de uso e ocupação para cada uma das cinco grandes Áreas de Planejamento em que a cidade está dividida. Essas diretrizes são o resultado da especialização das propostas apresentadas no tópico do plano que traça das políticas setoriais, que versam sobre meio ambiente e valorização do patrimônio cultural; habitação; transportes; serviços públicos e equipamentos urbanos; desenvolvimento econômico, científico e tecnológico; e administração do patrimônio imobiliário.

Para cada um desses setores, considerados os mais importantes para o planejamento da cidade, foram definidos objetivos, diretrizes, instrumentos e programas específicos.

Caberá aos projetos locais (PEU) detalhar e viabilizar as prioridades apontadas para as cinco Áreas de Planejamento, traduzindo-as em medidas concretas, Aprovados por lei, tais projetos definirão o controle de uso e ocupação do solo e as ações governamentais para as unidades espaciais, considerando os objetivos das políticas setoriais, as diretrizes gerais por Área de Planejamento e os interesses das comunidades locais.

Por sua escala de abrangência, os PEU cumprirão o papel de planos locais de desenvolvimento, a nível microurbano. Disso decorre que será fundamental a participação de entidades representativas da população em sua elaboração. Eis aí o campo fértil para o planejamento participativo.

Até aqui, defronta-se com um típico plano de desenvolvimento urbano, preocupado em plantar as regras de uso e ocupação do solo da cidade. Disciplinar, indicar, coibir e estimular são suas funções essenciais. Apesar de clássico, esse aparato vem tradicionalmente provocando importantes efeitos sobre a economia urbana. Destaque-se a fixação dos índices máximos de construção ou a proibição de certos usos em certas áreas que criam valor, diferenciam espaços, redirecionam tendências de expansão, em uma palavra, intervêm na construção da cidade e na vida das pessoas. Mas não seria essa faceta do plano — velha

conhecida dos agentes econômicos mais poderosos — que provocaria tanta polêmica. O que o identificou como uma peça perigosa foram os institutos do solo criado e do imposto territorial progressivo. Verdadeiros divisores das águas que fertilizavam ou despencavam sobre as sortes do Plano Diretor, para melhor serem entendidos deve-se fazer uma breve análise dos pressupostos teóricos e do contexto político que os trouxeram à luz.

Pressupostos de uma Política Habitacional

Os novos mecanismos adotados no Plano Diretor foram pensados como instrumentos urbanísticos destinados, basicamente, a interferir em alguns aspectos da produção de habitações na cidade, realizada pelo mercado imobiliário formal.

Assumiu-se como pressuposto que a questão da habitação não decorre de um simples desequilíbrio entre a carente oferta de imóveis e uma vasta população consumidora, tratando-se de um complexo problema com dimensões sociais, econômicas e políticas. A carência habitacional existente provém do fato de que grande parte da população urbana brasileira encontra-se excluída do mercado formal de produção de moradias. São duas as razões encontradas: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia, e do outro, as condições que regem a produção de moradias no Brasil, que impõem um elevado preço ao direito de habitar na cidade.

Desta forma, o problema habitacional se apresenta como um sintoma de um problema maior, nacional, que não se traduz simplesmente como consequência de um atendimento deficitário ligado a questões técnicas ou financeiras. Muito mais do que isto, suas razões se remetem à forma como se articulam os modelos econômicos adotados e à identificação e complementaridade entre Estados e capital privado. O que se constata, na realidade, é que o regime de mercado que orienta a oferta habitacional privilegia o atendimento à população de maior poder aquisitivo, não só no tocante à moradia em si, mas também quanto à disponibilidade de infra-estrutura, equipamentos e serviços. Às populações mais pobres restam soluções espontâneas.

Um dos mais importantes posicionamentos do Plano Diretor foi o reconhecimento dessas soluções espontâneas, que constituem a chamada cidade "real". Cerca de um terço da população da cidade, vivendo em favelas e loteamentos irregulares em número crescente e com graves problemas, é contemplado no Plano Diretor através dos programas de regularização urbanística e fundiária, previstos no capítulo da política habitacional.

O problema fundiário constitui um dos principais obstáculos, tanto para o barateamento do preço final da moradia, quanto para o aumento da eficiência e da produtividade do setor. A falta de acesso à terra é a maior fonte de bloqueios ao sucesso do ordenamento urbano e da produção a baixo custo de habitações populares ou de lotes urbanizados.

Um dos principais obstáculos para equacionar o problema habitacional tem sido o uso da terra como base para a especulação financeira e imobiliária. A terra no Brasil é fundamentalmente "reserva de valor" e constitui uma das principais formas de poupança interna.

A elevação constante do preço da terra foi constatada em algumas pesquisas. A realizada pelo PLAMBEL, órgão de planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte, em 1978,

mostra que, em termos de índices, os preços passaram de 100, em 1950, para 856, em 1979; a realizada para a CNPU — Comissão Nacional de Política Urbana, do Governo federal constata que, no Rio de Janeiro, os preços da terra urbana variaram, em índices, de 100, em 1957, para 376, em 1976; a realizada para o Município de São Paulo pela COGEP, em 1979, mostra que o índice de preços de terrenos passou de 100, em 1903, para 867, em 1978.

Além disso, verifica-se em São Paulo que a proporção do preço da terra nos custos das habitações passou de 10 a 15%, no início da década, para cerca de 30 a 40%, em 1986. Esta alta e constante valorização da terra contribui para que a visão privatista do direito de propriedade prevaleça. Como a política habitacional depende da terra para sua concretização, os programas habitacionais de baixa renda são, em grande parte, inviabilizados pelo alto custo da mesma e pela falta de uma política fundiária que privilegie a questão social.

O Plano Diretor adotou a noção de que o elemento vetor da política habitacional, no âmbito do município, está menos na produção formal de moradias e mais no controle institucional de propriedade urbana, colocando a mesma sobre a égide do princípio da “função social”, consagrada pela Constituição Federal, Estadual e a Lei Orgânica do Município, para que a cidade, produção coletiva, não continue tendo sua apropriação caracterizada como privilégio de classe.

Os instrumentos contemporâneos do direito urbano são caracterizados no plano como elementos fundamentais para atingir um desenvolvimento com maior equilíbrio social e, com este objetivo, foram utilizados. Nesse sentido, é necessário observar que os instrumentos do solo criado e do imposto progressivo são utilizados, não fundamentalmente como uma fonte de arrecadação, mas como elementos de regulação do uso do solo urbano, esperando-se como um de seus efeitos a maior oferta de terrenos

no mercado e com isso a diminuição do preço dos mesmos e a reorientação de padrões espaciais e sociais adotados pelo mercado imobiliário. Mais especificamente, como afirma Ribeiro, “A adoção do mecanismo de solo criado tal como proposto pelos planos diretores de algumas cidades, notadamente Rio de Janeiro e São Paulo, abre a possibilidade de uma política reguladora da oferta de terras urbanas, que, promovendo diminuição das desigualdades, pode ter papel decisivo na alteração da dinâmica construtiva especulativa, na direção de uma efetiva industrialização do setor.”

O Solo Criado

O solo criado³ é um instrumento de ordenação urbanística que objetiva limitar e redirecionar o adensamento do solo urbano. Funciona através da fixação de um coeficiente único de aproveitamento, para todos os terrenos da cidade, que permite aos proprietários edificarem, sem pagamento, área igual à de seus terrenos. O proprietário que desejar ultrapassar esse limite estará criando solo e terá de pagar ao município um valor proporcional à quantidade de solos criados e ao preço do terreno.

Como a possibilidade de criação de solo, através da construção vertical, depende da existência de infra-estrutura e equipamentos coletivos e, ao mesmo tempo, gera um aumento de demanda desses bens e serviços, o instrumento condiciona a construção acima do coeficiente 1 ao pagamento de uma contrapartida financeira ao Governo Municipal.

Dessa forma, o município pode captar parte da valorização fundiária e imobiliária, gerada pelo processo de urbanização e que se reflete no maior ou menor potencial construtivo concedido pela legislação urbanística para as diferentes áreas da cidade. Na verdade, essa valorização incorporada ao patrimônio dos proprietários de terra é fruto de um esforço coletivo, capitaneado pelo Poder Público, dirigido à implantação de serviços de infra-estrutura e equipamentos comunitários.

Os recursos arrecadados através da cobrança pela criação de solo estão destinados a programas habitacionais para a população de baixa renda, via o Fundo de Desenvolvimento Urbano. Com isso, pode-se atenuar o processo perverso de segregação social, que afasta as camadas mais pobres da vantagens da urbanização, apropriadas de forma privada, por alguns segmentos sociais.

O solo criado, como instrumento regulador, cria barreiras ao adensamento de bairros já superadensados e que, por sua excelente localização e qualidade urbana, apresentam altíssimos preços de terrenos. Isso possibilita um redirecionamento da atividade de construção imobiliária em busca de outras áreas da cidade, bem servidas de infra-estrutura e com possibilidade de verticalização. Assim, outras faixas do mercado, hoje não atendidas pelo elitizado setor imobiliário, podem ser contempladas.

A diminuição gradativa dos preços dos terrenos através do estabelecimento de uma equalização do seu potencial construtivo é outro efeito do instrumento capaz de dirigir a construção imobiliária em direção às suas finalidades sociais, possibilitando ao setores de classe média. De acordo com Cardoso e Ribeiro, "(...) a definição mais sintética do solo criado é a seguinte: trata-se de um mecanismo que permite a repartição entre proprietários da terra, incorporadores e poder público dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza

na forma da implantação dos equipamentos e da infra-estrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária imobiliária”.⁴

O Contexto Político da Elaboração do Plano

A aprovação dos mecanismos progressistas do plano se deveu a uma conjugação de vários fatores, principalmente à atuação dos técnicos e a um contexto político-partidário local favorável.

A boa atuação da administração municipal, àquela época, depois de ter recebido de seu antecessor a Prefeitura reconhecidamente falida e inadimplente, imprimiu um alto grau de prestígio ao Governo. Não só o soerguimento financeiro em curto espaço de tempo como também um conjunto crescente de realizações, afirmando a importância do governo local na recuperação da cidade, facilitaram o diálogo dos técnicos com a sociedade.

A decisão governamental de elaborar o projeto de lei com a “prata da casa”, ou seja, realizá-lo sem praticamente nenhum apoio de consultorias externas, ampliou o espaço de ação e a responsabilidade do corpo técnico, Função de uma longa e continuada atuação no campo do planejamento urbano, esse corpo técnico dispunha de um razoável grau de integração e de conhecimento do funcionamento da cidade, em vários aspectos. A existência de equipes de planejamento local, conhecedoras das realidades dos diferentes bairros da cidade, reforçava a capacidade profissional do time da Prefeitura. O suporte interno admi-

nistrativo e político dos escalões superiores se fez presente quando requerido e o foi inúmeras vezes.

Os instrumentos inovadores, especialmente o solo criado e o IPTU progressivo no tempo, constavam das propostas iniciais do plano, elaboradas pelos técnicos que as mantiveram em todas as versões subseqüentes. Assim, tais dispositivos foram “passando” pelo crivo interno, sendo aperfeiçoados a cada nova versão.

Essa vitória interna foi o primeiro importante passo, pois como se sabe, o Governo — qualquer que seja — não é um bloco monolítico com uma única visão política. Alguns setores temiam efeitos negativos sobre a arrecadação municipal. Outros setores, com peso político considerável, não queriam introduzir nenhuma modificação na economia da cidade que desestabilizasse sua capacidade de influência e prestígio, sobretudo junto aos empresários ligados ao mercado imobiliário. Certos procuradores não queriam comprometer-se com idéias que consideravam legalmente muito avançadas. Outros não prestavam nenhum tipo de apoio, porque aquela não era sua principalidade política. Finalmente, a enorme resistência à mudança da máquina administrativa, reforçada pela mentalidade conservadora dos burocratas profissionais, deixou a equipe técnica do plano diretor com a responsabilidade quase solitária de levar adiante as suas propostas.

Durante o longo processo de criação do texto, através de incontáveis reuniões e discussões, foi-se ganhando o apoio do Secretário de Urbanismo, homem de confiança do Prefeito. Na qualidade de supervisor geral do projeto, o seu apoio passou a ser fundamental para o sucesso das novas idéias. Através dele, o Prefeito ia sendo informado dessas propostas e jamais a elas se opôs. Finalmente, o Prefeito pronunciou-se por escrito sobre a minuta técnica da lei, fazendo observações críticas e recomendações que não apontavam para alterações estruturais. Formou-se, então, um grupo de trabalho comandado por juristas que, com a participação dos coordenadores técnicos do plano, foi encarregado de examinar a legalidade e a forma jurídica do texto.

Enviado à Câmara em 1º de março de 1991, dia do aniversário da cidade, o projeto tramitou durante cerca de um ano e dois meses, com diversas interrupções e adiamentos. Discutido e votado em dois turnos, por se tratar de uma lei complementar à Lei Orgânica, o projeto recebeu mais de 1.000 emendas dos vereadores. Aprovaram muitas que modificaram, mas não chegaram a quebrar a espinha dorsal do texto da lei.

Acompanhamento Popular e *Lobby* Empresarial

Durante a elaboração do plano, no âmbito dos subgrupos temáticos, contou-se com a participação de diversas entidades representativas. Foram convidadas a contribuir com o projeto entidades de caráter técnico-profissional, como o IAB, Instituto de Arquitetos do Brasil e o Clube de Engenharia; entidades de classe, como os Sindicatos de Arquitetos, de Engenheiros, das Empresas de Transporte, da Indústria da Construção Civil; associações de moradores e instituições acadêmicas.

A participação da sociedade civil foi muito desigual. As entidades ligadas aos empresários tiveram, em geral, presença muito mais efetiva do que as ligadas ao movimento popular. No grupo de habitação, por exemplo, foi necessário telefonar várias vezes para conseguir a participação dos representantes das federações de associações de favelas e bairros. E mesmo assim sua presença foi rarefeita e escassa sua contribuição.

Os empresários, por seu turno, compareciam a todas as sessões, apresentaram contribuições por escrito, promoveram reuniões com os vereadores, chegando até a contratar trabalhos de consultoria para defender seus pontos de vista. Através de um pequeno número de dirigentes de suas entidades de classe, deixaram claro a importância de influenciar a elaboração da legislação urbanística, desde o início do processo. Muitos deles se referiam ao desejo de romper com formas “viciadas” de atuação, procurando um jogo mais aberto e mais limpo. Reconheciam, também, que o novo Governo Municipal criara amplas condições para essa forma de participação, abrindo vários canais de comunicação sem intermediações.

As entidades técnicas e de classe dos arquitetos e engenheiros, tradicionalmente alinhadas aos movimentos sociais, buscaram formas de ampliar a discussão do Plano Diretor e incrementar a participação popular na sua elaboração. Com muito menos recursos financeiros que o setor empresarial e com o agravante de serem sempre as mesmas pessoas a fazer todas as coisas, tais entidades promoveram seminários e outros costumeiros eventos sem lograr, contudo, o aprofundamento do debate ou o crescimento da participação popular.

Não obstante, a contribuição desses atores foi importante e, em certos momentos, decisiva. Exemplo disso, foi a criação do Fórum de Acompanhamento Popular do Plano Diretor que se reunia semanalmente, à noite na Câmara dos Vereadores, para discutir o projeto que estava sendo elaborado pelo Executivo. Desses encontros, saíram, posteriormente, diversas propostas de emendas à lei, algumas das quais aprovadas pelos vereadores.

O Fórum serviu também para permitir aos técnicos da Prefeitura explicar os conceitos e as finalidades dos instrumentos inovadores, que sempre geravam muita polêmica. Embora não tivessem direito formal de participar nas sessões do Fórum, os técnicos puderam apresentar suas idéias, acabando por conven-

cer alguns de seus membros oficiais. Através destes, influenciaram a opinião da oposição consciente, favoráveis às inovações, mas sempre desconfiados das propostas que partissem do Executivo.

Certos estudiosos e pesquisadores universitários também encontraram um cenário favorável naquelas reuniões noturnas. Aliás, já havia uma aproximação profissional entre eles e a Prefeitura, contratados que foram para elaborar um trabalho de simulação e análise dos efeitos do solo criado. Esta coincidência de opiniões quanto às idéias básicas do plano colocaram tais indivíduos — mais do que suas organizações — no mesmo bloco dos técnicos do Governo. Do outro lado perfilavam os empresários imobiliários e suas entidades, acostumados a ter grande poder de influência sobre as decisões de outras administrações, quanto aos destinos da cidade.

Tais alianças políticas em torno de idéias eram frágeis e inconstantes. Havia resistências às propostas de Executivo, ora motivadas por diferenças ideológicas, ora por questões partidárias, ora por simples ignorância de matérias de difícil alcance. Mas, se deste lado do *front* havia resistências e intolerâncias que acabaram sendo contornadas, do outro, houve forte e acirrada oposição.

Esse posicionamento dos empresários ficou claro quando o solo criado tornou-se uma proposta definitiva no projeto do Plano Diretor. Formaram, então, um articulado *lobby*, primeiro atuando junto aos técnicos, depois diretamente com o Prefeito e, finalmente, na Câmara Municipal. Chegaram a se apoiar num Secretário de Estado para promover infundável e lautos *breakfasts* em hotel de luxo, quando tentavam convencer os membros do Governo Municipal da impropriedade da proposta. Contrataram profissional conhecido, que realizou estudos e ofereceu alternativas descaracterizadoras ao solo criado. Apesar de o diálogo perdurar por várias sessões matinais, nunca se chegou ao consenso pretendido por eles. Articularam então uma reunião ampli-

ada para pressionar diretamente o Prefeito, que a esvaziou, convocando os coordenadores do plano e condenando a visão conservadora dos empresários. Partiram, finalmente, para a batalha legislativa, apresentando através de diversos vereadores, emendas modificadoras ou meramente supressivas.

A imprensa, por sua vez, destacava as posições desses setores, veiculando suas críticas ao que consideravam como “confisco”, “intervenção na propriedade privada”, “mais um imposto” etc. No campo legal, apresentaram parecer de advogado, membro de importante entidade da categoria, classificando o solo criado como inconstitucional.

Os defensores do Plano Diretor e seus aliados na arena política e acadêmica contra-atacavam, divulgando opiniões de juristas especializados em Direito Urbanístico e dando entrevistas à imprensa em que realçavam a face retrógrada dos empresários do mercado imobiliário e a realidade dos interesses que defendiam. O Governo, através de sua alta direção política, não se manifestava, mas também não inibia as iniciativas de seus funcionários. O incentivo dos coordenadores de projetos de planos diretores de outros municípios, sobretudo da Cidade de São Paulo, fornecia a argamassa e o apoio necessários para solidificar a defesa dos novos e controvertidos instrumentos.

Paciência Legislativa

Uma decisão fundamental e tomada quase que espontaneamente pelos técnicos foi a de acompanhar na Câmara a votação do

projeto de lei. Quebradas as resistências naturais em relação ao ambiente legislativo, compareceu-se a quase todas as sessões de votação. Com isso foi possível aproximar-se dos vereadores, granjear apoios e, sobretudo, esclarecer o objetivo de matérias, algumas vezes, de difícil compreensão.

A “Cartilha do Executivo”, como ficou conhecido o documento de análise das emendas apresentadas ao projeto, mostrou-se de grande eficiência na atuação junto aos vereadores. Serviu como ponto de referência para o entendimento das proposições, muitas das quais de grande complexidade. Mais de mil emendas foram comentadas e a muitas o Executivo deu o seu apoio, reconhecendo a contribuição enriquecedora do Poder Legislativo.

A liderança do partido do Governo na Câmara foi de uma atitude exemplar, estabelecendo um canal consistente para o acesso dos técnicos aos vereadores. As principais matérias eram discutidas com o líder, que se municiava de argumentos para defender as propostas do Governo. Por convite dos parlamentares ou por iniciativa dos funcionários da Prefeitura, fizeram-se várias reuniões com representantes das mais diferentes tendências.

Dois aspectos parecem ter contribuído para a boa aceitação dos “estranhos” no recinto legislativo. Primeiro, a presença séria e assídua às sessões de votação. Enfrentou-se, com a necessária paciência, o ritual da casa, composto de infindáveis discussões, questões de ordem, pedidos de votação nominal, primeira e segunda chamadas, declarações de lideranças, tentativas de obstrução, demonstração de conflitos e alguns momentos de rara emoção política. Pode-se dizer que, dificilmente, outro projeto de lei municipal dessa envergadura tenha tido um acompanhamento tão efetivo quanto esse.

Outro fator foi a atitude de respeito diante dos vereadores, desde os mais fisiológicos até os puramente ideológicos. Foi preciso vencer os preconceitos intelectuais e se posicionar de forma respeitosa e solícita, sem demonstrar os naturais espantos

causados por ritos, atitudes e declarações que não fazem parte do código a que se está acostumado no *métier* culto e fino do planejamento urbano.

A Votação

O Fórum de Acompanhamento Popular do Plano Diretor que, como se disse, chegou a formular emendas apresentadas por vereadores, estranhamente desapareceu durante a votação. No primeiro turno ainda se viram alguns de seus membros na Câmara, mas, no segundo e definitivo, sumiu por completo. O acompanhamento ficou, então, restrito aos técnicos da Prefeitura, sem nenhuma presença popular. Aliás, as galerias estiveram sempre vazias, com exceção de uma única e instrutiva vez. Quando da votação da política de transportes, as galerias encheram-se de “lideranças” faveladas que, na única demonstração de pressão popular durante todo o processo, levaram os vereadores a derrubar a proposta da tarifa única para os ônibus. Esse episódio foi marcante e inusitado porque a pressão, provavelmente manipulada, partiu exatamente de membros da classe social que se pretendia beneficiar com a medida. Além disso, durante a elaboração do projeto de lei, os representantes das empresas de transportes concordaram com todas as idéias apresentadas pelo Executivo. Aparentemente, não haveria resistência às propostas, uma vez que os maiores atingidos, os empresários, não estavam contra. Pois foi essa a maior derrota política do Governo no Plano Diretor.

O capítulo dos Instrumentos (solo criado, IPTU progressivo entre outros) suscitou tantos debates e controvérsias entre os vereadores, que estes decidiram deixar para o segundo turno a decisão final a respeito. Os vereadores acordaram em não apresentar emendas à matéria no primeiro turno para que a votação do projeto pudesse fluir. Diversas reuniões, extraplenário, foram feitas para se tentar um consenso, especificamente, sobre o solo criado, sem que nada resultasse.

No segundo turno, a votação foi interrompida quando chegou ao artigo do solo criado. Mais uma vez se sucederam reuniões e negociações que não lograram êxito. Tanto tempo durava a interrupção da votação, que se temia nunca mais fosse retomada.

Diante desse impasse, os técnicos levaram o problema às esferas políticas, buscando apoio de membros do partido e do próprio Governo. Por coincidência, naqueles dias se realizou uma reunião do diretório municipal com a bancada dos vereadores. As lideranças partidárias, acionadas a partir do interesse dos técnicos, instaram os vereadores do partido a se empenharem mais na votação do plano e a seguirem a orientação do líder do Governo na Câmara.

A pressão política funcionou, desobstruindo o processo e gerando uma maioria de votos, em aliança com a esquerda, que acabou aprovando o solo criado e o imposto progressivo, praticamente, como apresentados pelo Executivo. Foram rejeitadas inúmeras emendas oferecidas pelas entidades dos empresários, que descaracterizavam o conceito básico do solo criado, muitas vezes invertendo seus objetivos. Aprovados os dois instrumentos, a apreciação do projeto seguiu rápida e sem maiores incidentes até o final. Mas, durante o impasse que paralisou os trabalhos e ameaçou sua continuação, mais uma vez os técnicos tiveram que agir para sensibilizar as pessoas com influência política no Governo, a contribuírem para reverter a situação. As características

desse agir eram o espontaneísmo e o voluntarismo de pessoas, denotando o baixo grau de estruturação do Governo para lidar com a situação.

Mudando com a Experiência

O processo de feitura de uma lei, com as dimensões políticas do Plano Diretor do Rio de Janeiro, pode mostrar muitos aspectos importantes para os desdobramentos da luta pela reforma urbana.

Em primeiro lugar, é um dever das autoridades e dos técnicos responsáveis fazer todo esforço para aumentar as oportunidades e os canais de comunicação com os cidadãos e com suas organizações representativas. A divulgação das idéias de forma o mais simplificada possível, a utilização da mídia eletrônica, única forma de se atingir grandes massas, e o contato direto e constante com grupos menores e associações comunitárias são alguns dos procedimentos preliminares necessários.

Outra grande lição do processo refere-se à necessidade de acompanhamento de todas as fases de execução do trabalho, desde sua elaboração técnica até a apreciação final do Prefeito após a lei aprovada pela Câmara. Ganhar espaços dentro do aparelho governamental para solidificar apoios e saber se movimentar no interior da Câmara de Vereadores foram regras fundamentais de comportamento.

Uma das mudanças trazidas pela Constituição de 1988 foi a repartição do poder político entre o Executivo e o Legislativo. Assim, também, cedo se aprendeu que os vereadores passaram a

ter influência muito maior nos destinos da administração municipal. Na votação do plano diretor teve-se que conviver com essa nova realidade e com isso rever muitas convicções cristalizadas. Por exemplo, quase todos os dispositivos que explicitavam que alguma matéria seria regulamentada por decreto do Prefeito (norma legal que prescinde da aprovação do Poder Legislativo), com vistas a agilizar os procedimentos, foram mudados pelos vereadores. Passaram a ter que ser aprovados por lei, dependente, portanto, da apreciação da Câmara Municipal. Os técnicos perceberam a inevitabilidade da participação da Câmara nas regulamentações posteriores do plano e deixaram de recomendar a rejeição às emendas que tinham esse objetivo. Outro ponto sensível diz respeito ao grau de detalhamento que se deve imprimir ao texto da lei. A sua desejada auto-aplicação nem sempre pôde ser conseguida, seja por dificuldades técnicas, seja por políticas. A cada situação mais polêmica teve-se que fazer uma opção entre esgotar o assunto na própria lei do plano ou deixar para fazer isso em regulamentações posteriores. A dificuldade em aprovar certas proposições parecia tão grande que, muitas vezes, evitou-se apresentá-las em toda sua extensão para que não fossem definitivamente “queimadas”. Outras vezes, ao se chamar atenção para alguma prática que se queria, explicitamente, proibir, obteve-se o efeito contrário. Uma emenda trocava o “não” pelo “sim” e o proibido passava a ser obrigatório.

Finalmente, muitos temas não puderam ser detalhados porque não havia conhecimento suficiente para tanto. Procurava-se então firmar o conceito básico no texto da lei e, posteriormente, desenvolvê-lo para que pudesse ser aplicado. Claro está que muito se errou nas avaliações e muitos defeitos, felizmente de pequena monta, ficaram na lei.

Apoio Político: Participação e Desmobilização

A luta no âmbito nacional é fundamental, sobretudo agora que certas conquistas obtidas na Constituição de 1988 estão seriamente ameaçadas pela revisão do texto legal que se leva a cabo. A se julgar pela posição assumida em bloco pelos partidos progressistas, a revisão constitucional, iniciada em outubro de 1993, terá um cunho notadamente conservador.

A não-edição de uma lei federal que permita a aplicação dos mecanismos de regulação do uso do solo, contidos no artigo 182 da Constituição Federal, impossibilita, na visão de muitos governos locais, sequer iniciar a seqüência de ações que colocariam tais mecanismos em marcha. Mesmo para os municípios que acreditavam poder suprir, por si mesmos, a lacuna da lei federal, a aplicação do artigo 182 seria de difícil sustentação judicial. Em ambos os casos, o tempo decorrido desde a Constituição foi insuficiente: fazer a lei orgânica e o plano diretor e criar condições de gerenciamento para mecanismos tão complexos em apenas cinco anos foi impossível.

A reforma da Constituição, ou a sua não-regulamentação, ameaça mais de perto tais mecanismos inovadores, justamente porque não houve tempo hábil e condições institucionais de que os mesmos gerassem efeitos visíveis pelo conjunto da sociedade e, muito menos, incorporáveis, como ganhos, pelos setores de baixa renda. Mesmo que a revisão não os elimine, podem ficar "congelados" no corpo da Constituição, sem condição de serem aplicados, como estão até hoje. Seus efeitos práticos sobre o preço dos terrenos e a reorientação espacial e social do mercado imobiliário, com a conseqüente oferta de mais unidades habitacio-

nais para os segmentos de menor renda, são coisas que só podem ser obtidas, a médio prazo, se conjugadas a várias outras políticas e ações de governo.

Pode-se, inclusive, especular se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, segundo alguns analistas, passou a considerar a elaboração dos planos diretores importante momento para a implantação dos programas da reforma urbana, não teria, por isso mesmo, enfraquecido suas baterias no plano da luta nacional. Seja como for, tal interrogação remete a análise à questão mais ampla da desmobilização da organização popular em vários níveis.

O cenário da elaboração e votação de um plano diretor é certamente, outro, distinto daquele onde se desenrolam as grandes questões nacionais. Todavia a ele se refere e com ele se articula. O crescente desencanto da sociedade com a política, convenientemente alimentado pelo discurso das classes dominantes, vem-se refletindo na desorganização de movimentos, na falta de renovação dos militantes e, mesmo, no abandono de cidadelas conquistadas pelas classes populares. No contexto da questão municipal urbana, não poderia ser diferente.

A participação popular nos assuntos governamentais, em especial no planejamento urbano, exige análises e diagnósticos de inúmeros aspectos e de diferentes ângulos que não podem aqui ser esgotados. Vale a pena, de qualquer maneira, levantar alguns pontos a respeito. A complexidade das matérias tratadas em um plano diretor, o campo mediato em que se inserem suas proposições, sua condição de objeto não-palpável motivam muito pouco a população a participar de sua elaboração. O distanciamento da população em relação ao plano é tanto maior quanto menos se consegue politizar a discussão sobre seus objetivos.

Uma das coordenadoras do plano diretor da capital paulista também sentia a mesma coisa, ao escrever que: "A discussão com os setores organizados da sociedade, que vem ocorrendo

desde o início do plano, prossegue até hoje (outubro de 1991). O que se pôde observar é que os interlocutores reais, os cidadãos, devem ser ainda constituídos." E ao terminar seu artigo, afirma: "Nos preocupa bastante a distância/ausência dos movimentos populares".⁵

Situação Atual

Com o novo governo municipal, iniciado em 1993, houve a desarticulação da equipe técnica que coordenou o plano. Esse, embora aprovado com lei, passou a ser questionado em vários aspectos. Apesar disso, tem havido um esforço de complementá-lo, especialmente através da elaboração de novas leis de regulamentação do uso e da ocupação do solo. Segundo o espírito do plano, tal legislação deverá ser muito mais simplificada e racional, removendo enormes entraves à atividade construtiva e eliminando resquícios elitistas da atual legislação. Em concordância com a visão dos empresários da construção civil, o novo governo considerou essa tarefa prioritária em relação ao Plano Diretor.

Sorte diferente tiveram os instrumentos de regulação urbanística, como o solo criado e o IPTU progressivo no tempo. Já na campanha eleitoral do segundo turno, em debate na televisão, o novo Prefeito colocara-se contra o solo criado. Uma vez empossado, retirou da Câmara dos Vereadores os três únicos projetos de lei de regulamentação do Plano Diretor para lá enviados no final do governo anterior: o solo criado, o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para onde iriam os recursos oriundos do solo criado.

Sugestiva e eloqüente é a “Mensagem ao Cidadão” assinada pelo novo Prefeito que abre o livro do Plano Diretor, recentemente por ele publicado: “(...) com o objetivo de garantir a continuidade dos procedimentos democráticos que orientaram a elaboração do plano diretor, solicitei à Câmara a retirada de projetos de lei destinados à sua regulamentação e que teriam sido, por premência de tempo, enviados ao Legislativo antes de sua ampla discussão”.⁶

Amplas discussões, como se relatou no presente texto, foram de fato realizadas. Chegar ao consenso foi impossível. Ficou claro que, além das diferenças de opinião sobre benefícios e inconvenientes dos “malditos” instrumentos, havia uma barreira intransponível: ideologias opostas por parte dos grupos envolvidos. Com efeito, enquanto o discurso tinha um tom pretensamente objetivo e ideologicamente neutro do tipo “o que é melhor para a cidade”, era possível o diálogo. Mas, quando se explicitavam sérias diferenças quanto a conceitos como “direito de propriedade”, “função do Estado”, “função social” etc, os interesses ficaram inconciliáveis.

No Rio de Janeiro, pelo menos, houve uma nítida polarização entre os que defendiam e os que se opunham ao Plano Diretor. Apesar de restrito, o debate foi importante pela intensidade das discussões e pela capacidade dos atores envolvidos em divulgar suas idéias e formar opiniões. Algumas iniciativas isoladas de vereadores e entidades populares e acadêmicas, cobrando do Executivo a criação de condições para o pleno cumprimento do plano, têm sido feitas. Muito tímidas, é verdade. De qualquer forma, avançou-se significativamente ao se conseguir incluir os novos mecanismos nas leis orgânicas e nos planos diretores. Isso exigiu um longo processo de discussão interna no âmbito das Prefeituras e Câmaras e com os representantes da sociedade. Trazer a discussão à baila, “atualizando” os seus termos e qualificando-a como um ponto fundamental, representou a construção

de um patamar para as correntes que defendem a reforma urbana no Rio de Janeiro.

A luta pela reforma urbana é uma luta, essencialmente, política pela ampliação dos direitos da cidadania. Ampliar tal quadro é uma tarefa para todos os formadores da consciência progressista na sociedade: políticos, partidos, dirigentes governamentais, técnicos e funcionários públicos, sindicatos, universidades, meios de comunicação de massa e organizações não-governamentais.

As entidades acadêmicas têm papel relevante nesse aspecto: a produção e divulgação do conhecimento sobre os problemas urbanos é sua atribuição específica. Os partidos e os militantes políticos, comprometidos com as mudanças sociais, também precisam dar a prioridade necessária à questão urbana. Tirá-la do escaninho maldito das "lutas secundárias" e batalhar pela transformação das estruturas urbanas é buscar a justiça social para milhões de pessoas que suportam as péssimas condições de vida nas cidades brasileiras.

Notas

- ¹ Cf. CAMPOS, C.M. *Cidades brasileiras: seu controle ou caos*. São Paulo, Nobel, 1989, p. 60
- ² Cf. RIBEIRO, L.C.Q. Incorporação imobiliária: características, dinâmica e impasses. p. 78. In: RIBEIRO, L.C.Q. & LAGO, L.C. (org). *Acumulação urbana e a cidade; impasses e limites da produção capitalista da moradia no Brasil*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1992. 272 p. Anais do I Workshop Incorporação Imobiliária, out, 1991

- ³ Para uma explanação mais completa sobre o solo criado ver: CAVALLIERI, P.F.& BEZERRA, M. O solo criado e o Plano Diretor do Rio de Janeiro. p. 261-72.
- ⁴ Cf. CARDOSO, A.L. & RIBEIRO, L.C.Q. Relatório de apresentação e justificativa da proposta de solo criado. In: Rio de Janeiro (Prefeitura). *Plano Diretor* (projeto de lei); relatório. Rio de Janeiro, 1191, p. 4.
- ⁵ Cf. SOMEKH, N. Plano diretor de São Paulo: uma aplicação das propostas de solo criado, p. 259, 260. In: RIBEIRO, L.C.Q. & LAGO, L.C. (org). Op. cit.
- ⁶ Cf. RIO DE JANEIRO (Prefeitura). *Plano diretor decenal da cidade*. Rio de Janeiro, 1993, p.5.

O Último Capítulo de uma Comédia: A Aprovação do Plano Diretor do Recife*

**Virgínia Pontual
Departamento de Arquitetura e
Urbanismo da UFPE**

O planejamento urbano enquanto processo de transformação de uma determinada realidade tem sofrido condicionamentos que reduzem seu âmbito de aplicação. Tais condicionamentos são traduzidos no tamanho da problemática urbana tendo na crise do Estado e no rearranjo da divisão internacional do trabalho seus principais componentes.

A constatação de que o Estado já não pode exercer sozinho as funções econômicas e sociais exigidas pelo desenvolvimento da sociedade pós-industrial, tem conduzido à busca de novas formas de gestão social. Isto é, o Estado tem ido buscar e tem ido chamar para participar da solução dos problemas urbanos diversos atores sociais. Essas experiências têm sido mais profícuas no âmbito do poder político local, enquanto esfera do Estado capitalista¹.

Borja² argumenta que a participação na vida municipal pode ser uma resposta eficaz que mobilize, mediante a cooperação, muitos recursos latentes em nossas sociedades. No Brasil, os

* Este trabalho é parte de uma pesquisa em elaboração no DAU/MDU da UFPE

avanços conseguidos na Constituição Federal e nas Leis Orgânicas municipais delineiam um quadro, de fortalecimento do município e da autonomia municipal, embora a capacidade de tributação do município permaneça limitada, tendo por outro lado crescido as suas atribuições.

Apesar de tais limitações, tem sido na cidade que novos espaços sociais estão sendo construídos e é neste *locus* que podem ser encontrados os caminhos para a superação dos impasses hoje colocados à prática do planejamento.

A democratização das práticas sociais é veio a ser explorado, a se constituir como referencial das ações dos diversos poderes presentes no território urbano. O significado desta democratização está baseado em duas noções: a dos direitos e a de qualidade.

A primeira refere-se à faculdade de praticar e instaurar preceitos que regulem as relações sociais. Segundo Daniel³, a perspectiva para as administrações locais democráticas e populares é de referenciar-se na noção de direitos dos cidadãos, fundada nos princípios da liberdade e da justiça social. Silva⁴ converge para esta visão quando afirma que os direitos urbanos configuram-se como um espaço público onde não somente são criados novos direitos, mas também onde se procuram, por várias formas, incluir o direito de participação pública, significando a capacidade de escolher, julgar e participar da gestão da coisa pública.

Enfim, a noção de direito no território urbano estabelece um espaço no qual se ajustam e se chocam atores sociais e desta dinâmica se criam novas relações entre o campo institucional e o social.

A noção de qualidade significa propriedade ou característica de excelência, de distinção relativa à participação dos poderes assentes na cidade. Esta noção imprime um novo conteúdo às práticas sociais, por conferir legitimidade à participação, principalmente pela busca de distinguir as ações dos atores sociais. As

distinções passam por precisar o limite entre os espaços público e privado, e pela instauração do aparelho do poder político local eficaz substituindo o clientelismo e a burocracia.

A participação cidadina com qualidade coloca desafios ao poder político local por ter este que tornar a gestão urbana, conforme diz Borja, democrática, honesta e eficaz; e aos movimentos sociais por ter que se capacitar a escolher, a influir nas matérias e temas relativos à problemática cidadina.

Essas reflexões têm como referência de realidade o estudo do processo de aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR. Este plano foi elaborado sob o manto dos avanços constitucionais, tendo sido enviado à Câmara Municipal em 4/6/91. O processo de aprovação do PDCR, na Câmara Municipal mostra: 1) como os laços entre o poder político local e os poderes econômico e social circunscreveram a política urbana da cidade; e ii) como podem surgir novas formas de fazer política a partir de experiências em que os espaços são ampliados e qualificados.

Poder Político Local Quando da Elaboração do PDCR

Joaquim Francisco ganhou as eleições municipais de 1988 como representante das forças conservadoras sob a denominação de Frente das Oposições, cujo partido hegemônico era o Partido da Frente Liberal. No entanto, essas forças se apresentaram com um discurso político renovado e moderno.

A composição do seu secretariado era de técnicos e políticos (elite local), com experiência administrativa no aparelho municipal e reciclados tecnicamente. Os avanços promulgados na Constituição Federal de 88 e na Lei Orgânica do Recife de 90 foram logo encampados pelos mesmos, com certa maestria. Tanto assim que tendo sido a Lei Orgânica promulgada em 4 de abril de 1990, poucos meses depois o Plano Diretor foi iniciado, mais precisamente em agosto de 1990, obedecendo, inclusive o preceito constitucional de participação da sociedade civil.

O discurso moderno sobre gestão pública municipal não teve correspondência em iniciativas voltadas à reforma do aparato administrativo. A estrutura formal foi mantida, até porque não tinha havido modificações entre o aparato organizacional deixado, em 1986 por essas forças políticas, e aquele recebido em janeiro de 1989.

A estrutura formal da Prefeitura da Cidade do Recife - PDCR, compunha-se de 18 órgãos da administração direta e mais cinco empresas, uma autarquia e duas fundações, compondo a administração indireta. Superposições e duplicações se apresentavam de forma aguda na áreas técnico-administrativas, relativas à ordenação do solo, ao controle urbanístico e fiscalização de posturas.

Superposições administrativas que proporcionavam disputas políticas internas ao aparato municipal deixaram de ser latentes para emergirem no PDCR, particularmente entre a Secretaria de Planejamento Urbano — responsável pela elaboração do plano e a Empresa de Urbanização do Recife/URB-RECIFE.

A URB-RECIFE foi criada para ser uma companhia de urbanização, porém, teve suas competências paulatinamente acrescidas. Durante os estudos que resultaram na Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 14.511/83, absorveu as atribuições de controle urbanístico e com a aprovação da mesma consolidou as de planejamento. Assim, tornou-se uma prefeitura dentro da Prefeitura desempenhando as funções de planejamento, controle e

implantando programas de urbanização. Alguns destes programas operavam volumes significativos de recursos financeiros, a exemplo do Projeto Recife financiado pelo Banco Mundial. O conjunto de atribuições associado à posse de recursos financeiros lhe conferia autonomia e um amplo espaço de poder dentro e fora do aparelho administrativo municipal.

Joaquim Francisco ao iniciar sua segunda gestão buscou reduzir a autonomia da URB-RECIFE, distribuindo responsabilidades administrativas entre unidades da Prefeitura e responsabilizando a SPU pela elaboração do PDCR.

Com as eleições de 1990, o Prefeito da Cidade do Recife passa a ser Gilberto Marques Paulo, que possuía pequena legitimidade e credibilidade política, além de não possuir projeto político próprio. O seu secretariado apresentava também as mesmas fragilidades, além de menor preparo técnico-administrativo. Foi sob o comando desse governo municipal que o PDCR foi concluído e enviado à Câmara Municipal.

“A diferença entre Joaquim e Gilberto, é que Joaquim sabia onde pisava e Gilberto ficava alheio o tempo todo, cumprindo um cronograma que tinha sido definido por outro Prefeito e outro Secretário, não conseguia absorver a importância da discussão sobre o Plano Diretor”.⁵

O poder legislativo eleito, também em 1988, apresentou um alto índice a renovação, como consequência da pulverização de partidos que jogaram na disputa a vereador pelo Recife quase 800 candidatos. Esta renovação significava vereadores eleitos pela primeira vez por partidos que já possuíam cadeiras na Câmara Municipal e novas representações de partidos como o PT, que elegeu pela primeira vez um vereador em Recife.

Das trinta e cinco cadeiras da Câmara Municipal, a bancada majoritária pertencia ao PFL com 10 vereadores, seguida pela do

PMDB com oito e PDT com seis representações. Além dessas três bancadas principais tinha-se representações partidárias do PST, PSB, PCB, PT, PDC, PTB, PSC e PDS. Essa pluralidade política, remozada e reciclada, era uma das características do perfil do poder legislativo.

O PDCR e a Câmara Municipal: contradições nunca dantes vistas

Já se disse que existe a propensão, nas sociedades modernas e, em particular, no Brasil, ao enfraquecimento do poder legislativo em face do executivo. Tal afirmativa pode até ser verdadeira, porém o processo de aprovação do PDCR pela Câmara Municipal mostra que as relações entre os dois poderes mantêm-se viva e eficiente para a manutenção do *status quo* e o retardamento à adoção dos avanços sociais.

Nos termos de referência que compunham o edital de concorrência pública para a elaboração do PDCR, e em observância ao preconizado na Lei Orgânica, estava definido que este Plano deveria ser realizado com a participação de entidades representativas dos setores organizados da sociedade.

Em maio de 1990 são instituídas três comissões, conforme Portaria do Executivo Municipal 1.090 de 15/5/90, quais sejam: órgãos públicos, sociedade civil e representações populares, contando todas com representações da Câmara Municipal. Estas comissões teriam, em tese, o papel de avaliar, opinar e apresentar sugestões aos produtos gerados durante a elaboração do PDCR.

Tal separação ensejou condições favoráveis à manipulação, dificultando a participação da comissão do movimento popular.

Esta dificuldade deveu-se a diversos fatores entre os quais cabe destacar: a linguagem técnica dos documentos produzidos; a diversidade temporal entre a ação do poder municipal (cumprir prazos estabelecidos na Lei Orgânica e do exercício da gestão) e de resposta do movimento popular frente aos produtos intermediários do plano; e a falta de credibilidade e legitimidade política do então governo municipal na sua relação com os movimentos populares.

“O erro passava por aí: era uma comissão do movimento popular e uma comissão da sociedade civil, ao aceitar tal separação foram dadas todas as condições e elementos para manipulação. E aí acabamos servindo para um projeto político demagógico. Legitimando um projeto de um Prefeito que politicamente estava só usando as entidades de representação. Ao mesmo tempo que criava as comissões para participarem do plano, não atendia aquelas entidades no seu cotidiano. Estava então colocada a contradição, isto é, o decreto e os termos de referência eram instrumentos demagógicos, eram instrumentos de legitimação de um governo ilegítimo do ponto de vista da relação com o movimento popular.”⁶

Dado a precariedade e os desvios de participação ocorridos com a divisão de representações da sociedade em três comissões, acrescidos pela inabilidade de condução nos seus funcionamentos, foram as mesmas tornando-se gradativamente em espaço político inócuo.

O Fórum *Vamos Arrumar o Recife* veio a ocupar o espaço de participação com mais organicidade e autonomia.

“O Fórum Vamos Arrumar o Recife surgiu para ser uma coisa maior do que as três comissões. Era a junção das três comissões, era o espaço, era um veia que pegava as três

comissões fora do espaço do poder público. Porque aquele era um espaço formal ... tinha que ser uma coisa de juntar todo mundo, os vereadores, a sociedade civil, entidades classistas tipo IAB, CREA, OAB e o movimento popular.”⁷

Ao final da fase de apresentação dos produtos setoriais e preliminares, discordâncias já foram explicitadas antecipando os entretuchos que viriam a eclodir com vigor, quando da chegada do PDCR à Câmara Municipal.

A ADEMI (Associação das Empresas do Mercado Imobiliário)⁸, como entidade componente da comissão da sociedade civil, apresenta seu posicionamento em documento datado de maio de 1991, colocando-se firmemente contrária às propostas de produção e organização do espaço construído apresentadas no PDCR.

Estas propostas significavam para o poder econômico local, bem representado pelo setor imobiliário, a mudança nas regras do jogo definidas com seu aval — a Lei 14.511. Para instalar em seu lugar mecanismos de controle urbanístico mais equânimes e democráticos ferindo o centro dos seus interesses. Portanto, coerentemente teria que ser contra.

A regulação do mercado imobiliário em um instrumento legal é qualificado pela ADEMI de “equivoco conceitual e desvio metodológico”. Pontua, ainda, as mudanças nas regras do jogo como precipitadas, provocando uma ruptura na história urbanística da cidade como algo solidificado e defende a manutenção da Lei 14.511. A defesa desta lei explica-se por não tocar a mesma nas formas de apropriações privadas dos benefícios decorrentes dos investimentos públicos.

Referenda as mesmas posições da ADEMI, o SINDUSCON-PE (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pernambuco) e a Associação Comercial de Pernambuco⁹. A convergência de interesse entre esses setores na cidade do Recife prende-se às seguintes razões: 1) o capital imobiliário ter sido formado pelo

deslocamento do capital comercial; ii) por ambos terem maior lucratividade dependente das decisões do poder político local, particularmente daquelas relativas às regulamentações do ambiente urbano.

Discordâncias emergiram, também, no interior do poder político local, veiculadas pela Empresa de Urbanização do Recife URB-RECIFE. Essa empresa era ligada organizacionalmente à Secretaria de Planejamento Urbano (a responsável pela elaboração do Plano Diretor), e participava apenas com uma representação na comissão dos órgãos públicos.

A disputa histórica entre essas duas unidades técnico-administrativas aprofundou-se quando da elaboração do PDCR. Em torno de uma mesma matéria — a gestão, o planejamento e o controle do espaço urbano — as unidades do aparelho administrativo eram concorrentes. Diante da possibilidade de perda de poder pela redução do saber técnico, à medida que as propostas do PDCR criavam uma outra operacionalização de ordenação espacial, o corpo técnico e gerencial da URB-RECIFE posicionou-se contra as mesmas.

O documento entregue à SPU, em maio de 1991, é assinado pelo seu Diretor-Presidente referendando as conclusões do grupo de trabalho, criado no âmbito da URB, para avaliar, apenas, o relatório parcial de produção e organização do espaço. A posição veiculada no documento é de contraposição às propostas, tecendo argumentos técnicos contrários à adoção do coeficiente de utilização único para efeitos do solo criado, do zoneamento ou classificação das unidades urbanas e da outorga onerosa, para ao final referendar a Lei 14.511.

Diante de tanta unicidade cabe indagar, por que esta lei proporciona a convergência de tais interesses e poderes?

Quando o PDCR é enviado através de mensagem do executivo à Câmara Municipal, em 4 de junho de 1991, os conflitos estavam delineados. E, as contradições embutidas no processo de elaboração do PDCR vieram a configurar um cenário de comédia

onde os atores inverteram os papéis. Cabe salientar que o poder executivo após enviar a mensagem ausentou-se do processo de aprovação.

“Aí o que aconteceu? Aconteceu uma coisa inédita. O Prefeito do Recife mandava um plano para aprovação da Câmara Municipal, quando a própria bancada do Prefeito não aprovava o plano, não lhe dava sustentação. E quem dava sustentação ao plano era a bancada de oposição. Os sete vereadores da oposição sustentaram o plano do jeito que ele estava. E, neste momento, o que aconteceu? Nós fomos convidados a acompanhar as comissões da própria Câmara. Os vereadores nos convidaram, o movimento Vamos Arrumar o Recife teve um assento garantido junto às comissões.”¹⁰

Passam a ser os protagonistas o Fórum Vamos Arrumar o Recife e alguns vereadores das bancadas de oposição. Estes vereadores já vinham participando e apoiando os eventos promovidos por esse fórum, criou-se assim uma relação social não estabelecida pelos mecanismos institucionais mas que foram de fundamental importância para a manutenção, mesmo que dilapidada, das idéias e teses contidas no PDCR.

“Chegado o plano na Câmara, nós vimos que o inimigo era maior. Tinha uma briga, um pano de fundo que era a briga política por alguns elementos e indagações importantes para a cidade: era o solo criado ou não era? Era a idéia que era importante, não era mais um documentozinho. Então, de repente, nós passamos a centrar todas as nossas energias em dar sustentação ao projeto enviado pelo Executivo. Que aí era também contraditório, porque o processo de acompanhamento nosso, na Prefeitura, era um processo crítico, mas era crítico ao processo. E na hora que nós vimos que era chegada

para brigar com o poder político, nós víamos que isso era menor. Que a questão maior era a questão da idéia e da manutenção de algumas conquistas que nós já tínhamos e que não queríamos perder.”¹¹

Em 25/6/91 a Comissão de Legislação e Justiça apresenta à mesa da Câmara Municipal o seu parecer aprovando a legalidade do projeto de lei, levantando questões sobre os capítulos de produção e organização do espaço e gestão urbana, e sugerindo o encaminhamento do mesmo a todas as Comissões Técnicas Permanentes (12) para que fosse estudado o seu mérito. Essas comissões analisaram o projeto de lei e elaboraram seus pareceres com as emendas acolhidas pela relatoria e aprovadas no âmbito de cada comissão.

Nesse momento os embates já tinham extrapolado os limites do poder político local para o conjunto da sociedade¹². Tanto assim que o PDCR tornou-se pauta constante nos dois principais jornais da cidade. Depois que a Câmara retornou do recesso parlamentar e iniciou os trabalhos de análise do projeto do Executivo, isto é, de 3/8/91 até 29/10/91, data da aprovação do substitutivo, a imprensa local veiculou cerca de quarenta matérias em torno do processo de aprovação do PDCR.

O palco privilegiado era a Câmara Municipal: nos gabinetes, salas de reuniões e plenário se realizaram as discussões e se fecharam acordos. E alguns vereadores perceberam, mesmo sem entender da matéria, mesmo sem saber sobre os efeitos do “bandido do solo criado e da outorga onerosa”, que seu voto e seu posicionamento tinham um preço.

Das comissões técnicas permanentes apenas as de planejamento, obras, saúde e finanças apresentaram parecer e acolheram emendas. No primeiro momento, antes da criação da Comissão de Sistematização, foi através dessas comissões que se agruparam os interesses e posições. A primeira comissão, sob a

presidência da vereadora Geralda Farias (s/partido), emite parecer favorável às teses centrais do PDCR, apóia as emendas propostas pelo Fórum *Vamos Arrumar o Recife*¹³ e realiza tentativas de negociar alternativas na perspectiva de contornar as questões colocadas pelo setor imobiliário como inaceitáveis.

A Comissão de Obras, presidida pelo Vereador Homero Lacerda (PTB), encaminha o parecer com a incorporação das emendas propostas pelos vereadores. No parecer está anexado o substitutivo no Projeto de Lei do PDCR referente à produção e organização do espaço urbano e suas interfaces com o transporte urbano e meio ambiente, modificando o conteúdo das teses centrais do projeto e propondo a manutenção da atual Lei 14.511, como defendiam a URB-RECIFE, a ADEMI e o SINDUSCON-PE.¹⁴

Nesta fase da tramitação do PDCR, foi este vereador e através desta comissão que os atores acima citados se articularam e veicularam os seus projetos de desenvolvimento do Recife.

Afirma-se que a cultura política de Pernambuco é sempre polarizada entre a direita e a esquerda. Tal tradição tem sido contestada e alguns grupos tentam romper com essa divisão. No PDCR a polarização se evidenciou, os vereadores que defenderam as idéias apresentadas no plano eram designados de progressistas e se articularam com os setores da sociedade de similar perfil político. A direita ou os conservadores foram, até o momento de encerramento dos trabalhos das comissões técnicas, representados, principalmente pelo Vereador Homero Lacerda, tendo o mesmo conduzido os trabalhos da Comissão de Obras para viabilizar o substitutivo acordado com o setor imobiliário.

Saliente-se que esse setor não assumiu a iniciativa de público, mas na reunião realizada em 20/9/91, convocada para discutir o substitutivo da Comissão de Obras, estiveram presentes oito representantes da ADEMI e cinco do SINDUSCON. Por outro lado, essa comissão foi a única que não contou com a presença do Fórum *Vamos Arrumar o Recife*.¹⁵

Os pareceres das Comissões Técnicas retornaram à Presidência da Casa em 9/9/91 (após prorrogação do prazo inicial de 20/8/91), propondo emendas modificativas, aditivas ou supressivas aos artigos do projeto do executivo. Quando então é criada a Comissão de Sistematização¹⁶, tendo o relator a tarefa de condensar os pareceres das Comissões Técnicas Permanentes da Câmara.

As Tabelas 1,2 e 3 mostram os resultados do trabalho da relatoria apresentados em 24/9/91. As comissões que apresentaram maior número de iniciativas foram as de Planejamento (49%) e Obras (32%). Porém, apenas 44% do total das emendas provenientes da Comissão de Planejamento foram acolhidas, contra 63% das formuladas pela Comissão de Obras.

Mostra ainda o relatório da Comissão de Sistematização que, dentre os temas tratados no PDCR, os ligados à produção e organização do espaço urbano (40%), à saúde (20%), à gestão urbana (10%) e ao desenvolvimento econômico (8%) foram os que tiveram maior número de emendas. Aspecto, em parte, já evidenciado pelas posições veiculadas pelos diversos atores sociais através de diversos expedientes.

De total das emendas apresentadas pela Comissão de Obras ligadas à produção e organização do espaço urbano 80% foram acolhidos pela relatoria da Comissão de Sistematização; este dado evidencia por onde foram estabelecidas as articulações com o setor imobiliário.

O poder político municipal ausentou-se do processo formalmente, dado que em nenhum momento fez qualquer defesa do mesmo, mas deixava que sua bancada promovesse as modificações convenientes. Nesse sentido tem-se dois depoimentos, o do relator da Comissão de Sistematização e o da representação do Fórum *Vamos Arrumar o Recife*, cujos conteúdos estão transcritos a seguir:

“O Prefeito me deixou à vontade para fazer quaisquer modificações no projeto original do Executivo... está ciente das falhas contidas no projeto original, e autorizou a Câmara a fazer as correções necessárias.”¹⁷

“Em alguns momentos ficava claro para a gente o seguinte: havia uma cumplicidade dele com os vereadores que se opunham ao seu projeto. E que ele não se sentia atingido no momento em que mandava um projeto de lei que poderia ser derrotado, que ia ter um substitutivo para ele. A gente não conseguia ver que a Prefeitura se estivesse sentindo derrotada. Ela não se sentia derrotada. Ela compactuava com a oposição ao seu próprio projeto.”¹⁸

Os vereadores apresentam novas emendas, agora à Comissão de Sistematização, cujo parecer final é enviado à Mesa da Câmara em 16/10/91, tendo os vereadores nova oportunidade de emendar.

Enquanto cumpriam-se os prazos regimentais na Câmara Municipal e, principalmente, entre os dois turnos de discussão em plenário, entidades e cidadãos da elite local veiculavam posições pró ou contra o solo criado e a outorga onerosa através da imprensa local. Dentre essas cabe destacar o assinado pela deputada Cristina Tavares que, por sua agudeza na percepção dos fatos e pela poesia na colocação dos seus sentimentos, em determinado trecho afirma: “Pelas manifestações da elite empresarial recifense, surgidas recentemente na Imprensa local, percebe-se que a manutenção do *status quo* é um fato desejável pelas mesmas.”¹⁹

Em plenário, as discussões entre vereadores tornaram-se mais eloqüentes, porém a maioria já tinha negociado seu apoio e voto, tendo sido o PDCR aprovado em 29/10/91 conforme o diretor da comédia mandara.

Entidades representativas do movimento popular e de categorias profissionais, ao final do processo de aprovação do PDCR

na Câmara Municipal, expressaram em documento a sua posição. Defendiam os avanços contidos no PDCR e colocavam a existência de interesses contrários aos mesmos, principalmente aqueles em torno das questões de ordenamento territorial:

“Essas teses e princípios constituem avanços significativos para o Recife, reconhecidos por eminentes urbanistas nacionais e são adotados em numerosas metrópoles em todo o mundo. O que se assiste, no momento, é a tentativa de fazer prevalecer interesses notórios de um único segmento social — os empresários do mercado imobiliário — sobre o restante da cidade, desprezando todo o processo de participação e os recursos técnicos e financeiros investidos.”²⁰

Considerações Finais

O tema central desse encontro *Encruzilhadas das Modernidades e Planejamento* indica que neste momento não há como se tirar conclusões. As apresentações das reflexões são pontos de trajetos e não finais de percursos.

As reflexões expostas neste documento convergem para alguns arremates centrados em dois eixos: o da gestão urbana e o das práticas sociais.

A historiazinha contada reforça um ponto colocado no início do documento — a cidade constitui-se em espaço privilegiado para experiências de democratização das práticas sociais. No Brasil, dadas as suas dimensões físico-territoriais e a complexida-

de de seu tecido social, o fortalecimento do âmbito local mostra-se como um caminho a permanecer como *locus* de tais experiências.

O exercício da democracia tem evidenciado novos elementos de disputa de hegemonia. Foi visto que os setores imobiliário e do comércio atuam convergentemente nas questões relativas ao planejamento e controle do ambiente construído e como têm feito valer suas visões de cidade. Inserir novos elementos nesta disputa é um caminho. Os contrapontos aos projetos políticos conservadores resultam em divisões do espaço social, criam novos espaços de negociações.

O Fórum *Vamos Arrumar o Recife* por ter sido um espaço social qualificado tornou-se o contraponto ao projeto demagógico de participação do poder político municipal e ao projeto conservador de construção do espaço dos setores imobiliário e comercial.

O projeto de cidade dos setores imobiliário e comercial não incorpora os novos direitos urbanos conquistados na Constituição Federal e, particularizados na Lei Orgânica do Recife a exemplo da função social da cidade e da propriedade urbana. É insuficiente que estes direitos sejam apenas teorias proclamadas, torná-los auto-aplicáveis é mais um direito a ser perseguido. A oportunidade talvez esteja dada, pois neste momento está sendo revista a lei de uso e ocupação do solo do Recife.

O processo de aprovação do PDCR permitiu a prática de convivência e trabalho entre os personagens da democracia representativa com os da democracia participativa, tal experiência indica que os caminhos a serem trilhados vão na direção de efetivar direitos urbanos e requalificar o poder representativo. Portanto, fica pontuada outra importante reflexão, qual seja a de ser possível reconfigurar o poder legislativo, deixando o mesmo de ser *locus* particular de uma representação política para ser um espaço social, mais amplo e democrático. A perspectiva de exercícios e disputas de hegemonia que conjuguem elementos da

democracia representativa e da democracia participativa de modo a estabelecer um espaço público qualificado é, provavelmente o mais importante o profícuo caminho da encruzilhada.

ANEXOS

Tabulações das Emendas ao Projeto de Lei do PDCR

Tabela 1 – Número de Emendas por Comissões Técnicas Permanentes segundo Relatório da Comissão de Sistematização

comissões	números de emendas		emendas acolhidas		emendas rejeitadas		
	nº	%	nº	%	nº	%	
planejamento	nº	103	49	72	44	31	63
	%	100			70		30
obras	nº	69	32	57	35	12	25
	%	100			83		17
saúde	nº	30	14	30	18	-	-
	%	100			100		
finanças	nº	11	5	5	3	6	12
	%	100			46		54
total		213	100	164	100	49	100

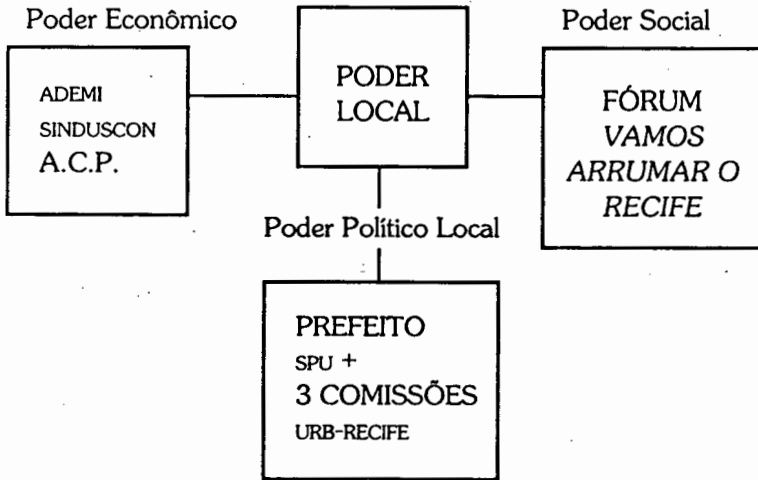
Tabela 2 — Número de Emendas Acolhidas pelas Comissões Técnicas Permanentes segundo os Capítulos do Projeto de Lei do PDCR

Título dos Capítulos	Com. Planejamento		Com. Obras		Com. Saúde		Com. Finanças		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Inst. e Obj. Política Urbana	2	2	1	1,5					2	0,9
Padrões Desenvolvement.o	2	2	2	2,9					4	1,8
Produção e Org. do Espaço Urbano	34	33	42	61			8	72,7	84	40
Transporte Urb.	2	2	4	5,8					6	2,7
M. Ambiente Urbano	3	2,9	5	7,3					8	3,7
Seviços Urbanos	1	0,8							1	0,4
Desenv. Econômico	10	9,7	7	10					17	8
Setores Sociais										
pol. habitação	5	4,8	1	1,5	2	6,7	1	9,1	10	4,6
pol. educação	2	2			1	3,3			3	1,4
pol. saúde	22	21			21	70			43	20
pol. cultura	6	5,8			6	20			12	5,6
Gestão Urbana	12	12	7	10			2	18,2	21	10
Dispos. Transit.	2	2							2	0,9
Total	103	100	69	100	30	100	11	100	213	100

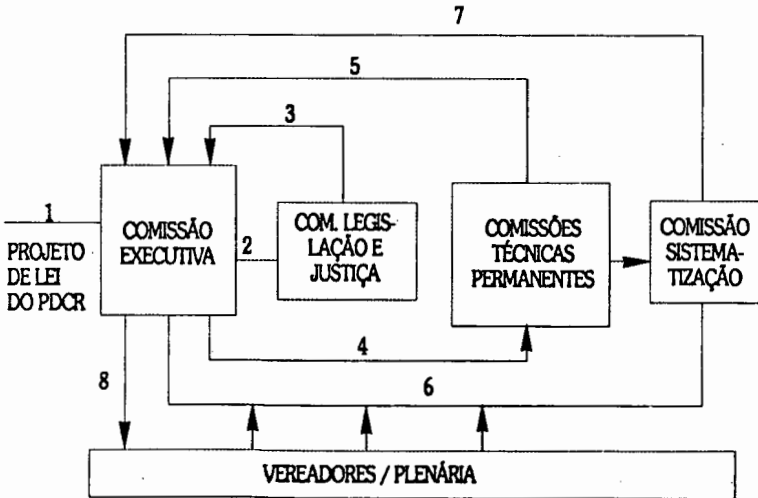
Tabela 3 — Posição Adotada pela Relatoria segundo os Capítulos de Maior Número de Iniciativas

Prod. e Org. do Espaço Urb.	Com. Planej.		Com. Obras		Com. Finanças	
	nº	%	nº	%	nº	%
acolhida	10	30	32	80	2	20
rejeitada	24	70	8	20	8	80
total	34	100	40	100	10	100
Gestão Urbana	Com. Planej.		Com. Obras		Com. Finanças	
	nº	%	nº	%	nº	%
acolhida	10	83	7	100	2	100
rejeitada	2	17				
total	12	100	7	100	2	100
Desenv. Econômico	Com. Planej.		Com. Obras		Com. Finanças	
	nº	%	nº	%	nº	%
acolhida	10	100	7	100		
rejeitada						
total	10	100	7	100		
Política Saúde	Com. Planej.		Com. Obras		Com. Finanças	
	nº	%	nº	%	nº	%
acolhida	22	100	21	100		
rejeitada						
total	22	100	21	100		

Principais Atores Participantes do PDCR



Etapas e Fluxo do Processo de Aprovação do PDCR na Câmara Municipal



Notas

- ¹ LEDRUT, R. Política urbana e poder local — in: *Revista Espaço e Debates*, ano 1, nº 3, São Paulo, 1981 e DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano — in: *Revista Espaço e Debates*; nº 24, São Paulo, 1988.
- ² BORJA, J. A participação cidadina — in: *Revista Espaço e Debates*, nº 24 São Paulo, 1988.
- ³ DANIEL, C. — in: *Revista Espaço e Debates*, nº 30, ano X, São Paulo, 1990.
- ⁴ SILVA, A. A. da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania -- in: *Revista Espaço e Debates*, nº 30, ano X, São Paulo, 1990.
- ⁵ Entrevista exclusiva concedida para esta pesquisa pela representante do Fórum Vamos Arrumar o Recife, assistente social Lúcia Pontes. Recife, maio/1993.
- ⁶ Idem.
- ⁷ Idem — Quando da elaboração da Constituição Estadual e da Lei Orgânica foi criado no Recife o *Movimento Unificado Constituinte Popular MUP*, formado pelas seguintes ONG's: CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, FASE, CEAS, CENDEC e ARRUAR, marcando a participação dos segmentos sociais populares nestes dois momentos. Quando da elaboração do PDCR, este conjunto de entidades participam de duas formas: na comissão do movimento popular como representante das entidades de assessoria popular e com feição própria na comissão da sociedade civil, como representante das ONG's conforme orientação da ABONG — Associação Brasileira das ONG's. Na PDCR essas ONG's formaram um bloco de discussão, com conhecimento técnico, para capacitar as representações populares nos canais institucionais de gestão pública. Durante a elaboração do PDCR, a partir de avaliações sobre o papel que estavam cumprindo as comissões criadas pelo executivo e, principalmente com a realização de um seminário (abr/91) promovido por estas ONG's, ficou decidido que a participação devia ser feita com outra forma e com um perfil de representação social diverso do experimentado no MUP. Assim foi criado o FÓRUM VAMOS ARRUMAR O RECIFE, reunindo as seguintes entidades: CREA, CORECON, IAB-PE, CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, CENDHEC (Centro Dom Hélder Câmara), CEAS - URBANO, ASPE, GACIP (Grupo de Articulação Cidadania Popular) e Plenária Estadual de Saúde. Este Fórum buscou um ação permanente e mais abrangente de discussão de propostas e formulação

de alternativas; de intervenção na formalização do projeto final; e de ativa participação no processo de votação junto à Câmara Municipal.

- 8 “A ADEMI considera a relevância da abordagem das questões pertinentes aos tempos relativos à Economia, à Infra-Estrutura e aos Serviços, reconhecendo que o caminho desenhado pelo plano, nestes aspectos, é criativo e conseqüente. Entretanto, há que se registrar um questionamento sobre o tema Urbanização, mais precisamente sobre o escopo do PDCR, no que se refere às *teses centrais da questão urbana*, apresenta uma formulação que interfere imediatamente na cidade, impondo uma ruptura no estado atual, sem assegurar efeitos positivos para o cidadão. O texto referente ao uso e ocupação do solo, ao tratar da questão de forma diferenciada, produz efeitos concretos e imediatos sobre a cidade. Isto, porque, quando apresenta uma proposta de novo zoneamento urbano, altera as relações entre os proprietários de terreno e a municipalidade, extingue a Lei 14.511, que atualmente regula o uso e ocupação do solo, e ainda introduz um mecanismo de outorga onerosa do direito de construir o solo criado, ou sobre-solo... em apenas dez meses, se põe à margem do debate a avaliação deste processo que está em curso há quatro décadas, para, surpreendentemente, alterar na sua inteireza a atual estrutura de uso e ocupação do solo do Recife” — *in*: Posicionamento da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI/PE ao Plano Diretor da Cidade do Recife. Recife, maio de 1991, pp. 2,4 e 9.

O Plano Diretor definia que algumas áreas da cidade, dada a saturação da infra-estrutura e os conseqüentes prejuízos ao ambiente citadino, prejuízos às vezes irrecuperáveis, seriam áreas de controle urbanístico significando que a expansão do espaço construído seria restringida, ou melhor, enquanto a saturação das infra-estruturas não estivessem equacionadas, o coeficiente de utilização só poderia ser até 1,0.

- 9 “EMPRESÁRIO DIZ QUE PLANO DIRETOR PODE SER ENTRAVE A INVESTIMENTOS: o texto original do Plano Diretor enviado pela Prefeitura do Recife à Câmara Municipal é um plano equivocados, na medida em que cria uma série de dificuldades para o desenvolvimento da cidade. A crítica é de Andrade Lima, Presidente da Associação Comercial de Pernambuco. Ele aponta como um dos obstáculos que poderão atrapalhar principalmente o setor da construção civil as fortes restrições para se construir nas áreas consideradas nobres, como Boa Viagem, Espinheiro e Graças” — *in*: *Diário de Pernambuco*, de 15/9/91.

“Para Carlos Eduardo Machado Guimarães, presidente do Sindicato da Indústria da Construção — SINDUSCON, a legislação proposta significa o *engessamento* do desenvolvimento urbano do Recife e a estagnação da

indústria imobiliária, com graves conseqüências para a sociedade, além do desemprego generalizado num setor que, em tempos de pique, chega a absorver 85 mil trabalhadores nas obras” — in: *Jornal do Comércio*, de 22/9/91.

¹⁰ Entrevista de representação do Fórum *Vamos Arrumar o Recife*.

¹¹ *Idem*.

¹² “Enquanto as Comissões Técnicas analisam os capítulos do documento, pontos, como o uso do solo e gestão urbana, saltam aos olhos dos vereadores e desencadeiam uma polêmica discussão. Sem medo de errar, pode-se considerar o uso do solo como a pedra no sapato do Plano Diretor. A questão é polêmica por natureza, já que mexe com interesses pela apropriação do solo. Quando e onde se poderá construir, quem terá de pagar a outorga onerosa (uma taxa fixada para os que extrapolarem o espaço máximo permitido para construir), qual o prazo para as inovações entrarem em vigor? Questões como estas podem até parecer complicadas, mas depende delas o futuro da cidade e de seus habitantes” — matéria publicada no *Jornal do Comércio*, em 11/8/91, assinada pela jornalista Ana Lúcia Lins.

¹³ “As entidades que formam o Fórum *Vamos Arrumar o Recife* apresentaram ontem a um grupo de vereadores emendas ao projeto. As emendas da sociedade civil abordam os temas: uso do solo, gestão urbana e saúde.” Este grupo de vereadores eram todos componentes da bancada de oposição (PMDB, PT, PCB, PSB, PDT) ao poder executivo e que juntamente ao Fórum deram sustentação às idéias do plano — in: *Diário de Pernambuco* de 6/8/91.

¹⁴ PLANO DIRETOR CONTINUA GERANDO MUITA POLÊMICA: o primeiro a falar foi Homero Lacerda, que considerou as críticas formuladas ao substitutivo da sua Comissão duplamente equivocadas. “Em primeiro lugar, o trabalho apresentado pela Comissão de Obras é o resultado da convergência de idéias e propostas de grande parte desta Câmara. As alterações contidas no substitutivo foram conseqüência do aproveitamento de emendas encaminhadas pelos vereadores. Não é trabalho isolado e, sim, uma integração de propostas que espelham o pensamento de um largo contingente da sociedade” — in: *Diário de Pernambuco*, de 13/9/91.

¹⁵ “Na Comissão de Obras, cujo presidente era Homero Lacerda, ele nos declarava que não havia problema algum de participarmos, mas nunca convidou ou convocou um só de nós para participar de qualquer reunião.” (Entrevista da representação do Fórum).

¹⁶ No dia 30/9/91 é instalada a Comissão de Sistematização e eleito seu presidente (Vereadora Geralda Farias, s/partido), vice (Vereador Miguel

Batista, PSB, relator (Vereador Sílvio Amorim, PFL), e relator adjunto (Cláudio Borga, PFL); demais membros -- Vereadores Rafael de Menezes, PFL, Romildo Gomes (PFL), Waldemar Borges (PFL) e Manoel Gilberto (PSC). "Proseguindo os trabalhos, o Vereador Sílvio Amorim deu conhecimento do seu trabalho, através de um substitutivo que disse condensar todos os relatórios das diversas Comissões Permanentes da Casa, pedindo que a Comissão enviasse ao Plenário. O Vereador Waldemar Borges, discordou da maneira como foi feito o substitutivo... e pediu para esse documento ser encaminhado à Presidência da Casa, como um trabalho do relator e não em nome da Comissão..." trecho da ata da reunião de instalação, eleição e posse da Comissão de Sistematização do PDCR, realizada em 30/9/91.

¹⁷ *Jornal do Comércio*, de 21/9/91.

¹⁸ Entrevista concedida pela representação do Fórum.

¹⁹ Matéria publicada pelo *Diário de Pernambuco*, de 29/9/91, assinada pela deputada Cristina Tavares, com o seguinte título: Os que devem viver e os condenados à morte,.

²⁰ Carta Aberta ao Excelentíssimo Senhor Prefeito da Cidade do Recife, subscrita por um conjunto de 19 entidades da sociedade civil, entre as quais cabe destacar CREA, IAB, CORECON, ASPE, FEACA e FEMEB, entregue ao Prefeito Gilberto Marques Paulo e publicada na imprensa local antes da aprovação do substitutivo pela Câmara Municipal.

SEMINÁRIO
GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E
REFORMA URBANA:

O futuro das cidades brasileiras na crise

ORGANIZAÇÃO

IPPUR/UFRJ ☆ FASE

EQUIPE DE ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral

LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ RIBEIRO

Equipe IPPUR-UFRJ/FASE

LUCIANA CORREIA DO LAGO
ADAUTO LÚCIO CARDOSO
ORLANDO ALVES DOS SANTOS JÚNIOR

CARLOS ALEXANDRE FIAUX
CLEBER LAGO DO VALLE MELLO FILHO
ANA CLÁUDIA DE MIRANDA DANTAS

PARTICIPANTES

ANA CLARA TORRES RIBEIRO – IPPUR/UFRJ
ANTÔNIO DE OLIVEIRA JÚNIOR – IPPUR/UFRJ
ALAN EMANUEL C. TRAJANO – Fórum Nacional de
Reforma Urbana
ALEXANDRA RESCHKE – Prefeitura de Porto Alegre
CARLOS VAINER – IPPUR/UFRJ
CELSO DANIEL – EAESP/FGV
EDWARD TELLES – Universidade Da Califórnia – USA
EDMOND PRETECEILLE – IRESCO/CNRS – França
ELSON LUCIANO SILVA PIRES – CEBRAP/SP
ERMÍNIA MARICATO – FAU – USP/Cidade e Democracia
FERNANDO DINIZ MOREIRA – FASE
JOÃO SABOIA – FEA/UFRJ
JOÃO LUIZ GUERREIRO MENDES – IPPUR/UFRJ
JOSÉ ABÍLIO B. PINHEIRO – Prefeitura Municipal de Betim/MG
JOSÉ LUÍS CORAGGIO – Instituto FRONESIS
JOSÉ MARINHO NERY DA S. JÚNIOR – ANSUR
JORGE EDUARDO SAAVEDRA DURÃO – FASE
JUPIRA GOMES DE MENDONÇA – Pref. Municipal de
Belo Horizonte/MG
LENA LAVINAS – IPEA
LÍCIA VALLADARES – IUPERJ
LÚCIA PEIXOTO CALIL – AMANKAY
LUCIANO JOSÉ FEDOZZI – FASE
LUÍS GUSTAVO VIEIRA MARTINS – IPPUR/UFRJ
LUIZ ANTÔNIO MACHADO DA SILVA – IUPERJ/IFCS – UFRJ
MARCELO KUNRATH SILVA – CAMP/RS
MÁRCIO MARCOLINO – IPPUR/UFRJ
MARIA CRISTINA SILVA LEME – FAU/USP

MARIA DE JESUS ANDRADE N. DA COSTA — Prefeitura de
Olinda/PE
MARLENE FERNANDES — Projeto Megacidades
NÁDIA SOMEKH — CDHU/MACKENZIE/USP
NEIO LÚCIO DE OLIVEIRA CAMPOS — UnB
NELSON SAULE JÚNIOR — Instituto POLIS
OTILIE PINHEIRO — Prefeitura Municipal de Betim/MG
PAULO FERNANDO CAVALIERI — Prefeitura Municipal do
Rio de Janeiro/RJ
RAQUEL ROLNIK — Assessora da Câmara de Vereadores de
São Paulo/SP
REGINA MARIA POZZOBON — CIDADE
ROBERTO LUIZ DE M. MONTE-MOR — CEDEPLAR/UFMG
SÉRGIO DE AZEVEDO — CEUR/DCP/UFMG
SÔNIA ROCHA — IPEA/IBGE
SUZANA PASTERNAK TASCHNER — FAU/USP
VICTOR ZVEIBIL — IBAM
VIRGÍNIA PONTUAL — DAU/UFPE

