Apresentação

Este livro resulta de cinco anos de pesquisa realizada pelo Núcleo do Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Nesse período foram realizados vários projetos integrantes do programa nacional Metrópole: território, coesão social e governança democrática, coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e constituído por uma rede nacional com núcleos presentes em 15 metrópoles do país, articulados em torno do objetivo de compreensão sistemática e comparativa da realidade metropolitana brasileira. Este programa de pesquisa contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ e da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior como integrantes do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – INCT. Este apoio permitiu que consolidássemos uma experiência de pesquisa em rede, pouco comum no campo das ciências sociais aplicadas, iniciada na segunda metade dos anos 1990, quando os efeitos da crise econômica e especialmente os da crise do trabalho ficaram expostos na espacialidade das metrópoles, evidenciando a deterioração das condições urbanas de vida e a segregação territorial de grande parcela dos trabalhadores urbanos e suas famílias. Tal experiência de pesquisa em rede foi se constituindo mediante a construção de uma metodologia de pesquisa comum, o compartilhamento de bases de dados comuns e a adoção de práticas acadêmicas de cooperação e intercâmbio que asseguraram a produção de análises sistemáticas e comparáveis sobre o processo de metropolização, a relação entre a organização interna das metrópoles e os mecanismos de produção das desigualdades sociais, e sobre os padrões de gestão urbana prevalecentes em cada um dos 15 aglomerados metropolitanos. A unidade do Observatório também resulta da adesão de seus integrantes ao *ethos* da pesquisa comprometida com o pensamento crítico e com os objetivos de produção e difusão de conhecimentos passíveis de influenciarem a construção de políticas públicas nas metrópoles democráticas, justas e sustentáveis para governos e para a sociedade.

A realização de um programa de pesquisa com essas características e esses objetivos é somente viável com a colaboração abnegada de um vasto coletivo de pessoas interagindo para além das obrigações formais decorrentes dos papéis sociais e dos contratos. Temos, portanto, a agradecer. Em primeiro lugar, aos que assinam os capítulos deste livro e às instituições do sistema acadêmico do Estado do Rio Janeiro nas quais estão inseridos pelo empenho na realização colaborativa da pesquisa. O leitor poderá encontrar informações no final do livro que evidenciam o Núcleo Rio de Janeiro do Observatório como um núcleo de uma pesquisa em rede, reunindo três grandes centros universitários, a saber, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ e Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, e distintos programas de pós-graduação. Também devemos agradecer aos inúmeros estudantes de graduação, mestrado e doutorado que de diversas formas colaboraram com seus diferentes trabalhos discentes na realização das pesquisas que fundamentam este livro. Merecem também o nosso reconhecimento e agradecimento as pessoas que prestaram fundamental suporte técnico-gerencial à equipe de pesquisadores. Embora também a lista seja grande, não podemos deixar de agradecer em especial a colaboração inestimável de Elizabeth Alves, gerente acadêmica do Núcleo do Rio de Janeiro, por sua capacidade e empenho em proporcionar à equipe as melhores condições de trabalho, sempre disposta a superar os inúmeros obstáculos ao bom funcionamento. Nessa direção é também devido o agradecimento a Karoline de Souza. Embora tendo ingressado mais recentemente no Observatório, também merece nosso reconhecimento e agradecimento o fundamental empenho de Pedro Paulo Bastos na viabilização da publicação do conjunto dos 15 livros que apresentam os resultados nacionais do nosso programa de pesquisa.

A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Quais os impactos na metrópole fluminense das mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 30 anos? Podemos identificar sinais de transformações na ordem urbana? Por que tomar como referência em nossa análise o período compreendido entre 1980 e 2010?

Para responder a essas indagações, antes da apresentação dos resultados dos trabalhos realizados, materializados nos vários capítulos, parece-nos fundamental preliminarmente oferecer ao leitor os elementos históricos, teórico-metodológicos e analíticos que funcionaram como referências contextuais e pontos de partida.

Por que tomar como referência em nossa análise o período histórico mencionado? Não se trata apenas de uma razão operacional decorrente da existência de dados sistemáticos – os censos demográficos dos respectivos anos – com os quais temos operado a análise comparativa sobre as transformações na dinâmica socioterritorial das metrópoles. Deve-se, sobretudo, à compreensão de que nessas décadas sucederam três marcantes períodos históricos em função da emergência de tendências de transformação da sociedade brasileira no plano da economia, da sociedade e do Estado, ainda que todas contenham dinâmicas ambíguas e mesmo contraditórias. O primeiro, correspondente aos anos 1980, é considerado como a *década perdida*, pelo baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais, do desemprego e subemprego, da pobreza urbana, da explosão da criminalidade violenta, enfim, da crise social resultante do esgotamento do modelo de industrialização. Mas, ao mesmo tempo, foi o momento de redemocratização, com a retomada dos movimentos sindicais e sociais e os dos governos estaduais e municipais populistas, e da elaboração da constituição de 1988, marco institucional da construção de contrato social fundado em princípios e instrumentos de um regime de bem-estar social. Em 1991 inicia-se um novo período marcado pelas políticas que buscavam a estabilização monetária, pela economia nacional voltada à competição global e, sobretudo, pelo "experimento

neoliberal" introduzido na segunda metade dos anos 1990. A estabilização da moeda é alcançada, gerando significativos efeitos positivos na estrutura das desigualdades da renda pessoal, ao mesmo tempo em que a reestruturação produtiva das empresas e do setor público via privatização, aliada às sucessivas crises cambiais, produz impactos negativos no mercado de trabalho. O terceiro período tem como marco a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, mas toma forma a partir de 2005 quando várias iniciativas do governo vão constituindo um "experimento neodesenvolvimentista", viabilizado pela retomada do crescimento econômico mundial alavancado pela expansão da industrialização da China. A combinação de políticas sociais com o crescimento da renda e do emprego criou um dinamismo de crescimento econômico com distribuição da renda, expansão do crédito e da incorporação ao mercado de bens de consumo duráveis de amplas camadas populares historicamente dele excluídas. O setor público se expande e o Estado retoma o seu papel de provedor de bens essenciais, como a habitação social.

Tendo esses cenários históricos como referência, pareceu-nos pertinente indagar se no período de 1980-2010 encontramos sinais de uma inflexão urbana nas metrópoles brasileiras[1]. A pertinência dessa pergunta funda-se na compreensão de que as características da metropolização brasileira decorreram das condições econômicas, sociais e políticas que presidiram a nossa industrialização acelerada a partir da segunda metade dos anos 1950, sob a hegemonia do capitalismo monopolista, vale dizer, do complexo industrial-financeiro[2]. Como aponta Arend (2012), a nossa industrialização ocorreu em dois momentos distintos que se diferenciam em função das condições sistêmicas que delimitaram a nossa inserção na economia-mundo capitalista. Entre 1930-1951 prevaleceu a estratégia nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas[3], na qual as grandes empresas internacionais eram

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

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

[3] Segundo Arend (2012, p. 19): "A conjuntura do período de caos sistêmico, além de possibilitar a ascensão de Estados desenvolvimentistas fortes, como foi o caso do Brasil, também mudou a geopolítica internacional com a deflagração da II Guerra

convocadas para desenvolver os setores relacionados com a infraestrutura econômica e os capitais nacionais dos setores de bens de consumo. Essa estratégia é enfraquecida já no segundo governo de Vargas devido a mudanças das condições sistêmicas globais de acumulação, entre elas a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos (EUA) e a sua escolha geopolítica pela Europa e Japão. O governo estadunidense pressiona o governo brasileiro a abrir às grandes empresas americanas os setores de produção de bens duráveis. A eleição de Juscelino Kubitschek e o seu Plano de Metas expressam uma transformação do bloco de poder interno e a mudança da estratégia na direção de um desenvolvimentismo associado (1950-1980) às grandes empresas internacionais produtoras dos bens duráveis, setor que ocupava o núcleo da acumulação capitalista mundial naquele momento[4].

A metropolização gerada pela expansão industrial sob a hegemonia monopolista também se expressou pela constituição de ordem urbana condizente com a forte concentração do poder econômico, social, político e cultural das classes possuidoras da renda, da riqueza e das oportunidades e o vasto e heterogêneo mundo do trabalho constituído pela mobilização da força de trabalho realizada mediante intensiva migração campo-cidade. Nas duas principais cidades - Rio de Janeiro e São Paulo -, até 1970 os fluxos migratórios atingiram 30 milhões de pessoas, em uma população que era de 93 milhões. Portanto, a urbanização acelerada foi o mecanismo central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços funda-

---

Mundial. Neste aspecto em particular, o Estado brasileiro soube tirar proveito do ambiente geopolítico para avançar em seu processo de industrialização. Em 1940, num hábil jogo diplomático com as rivalidades americanas e alemãs, o governo brasileiro conseguiu do EXIMBANK um financiamento dos EUA para a instalação de uma siderúrgica de capital integralmente nacional e prioritariamente público e, automaticamente, criou também a Usina de Volta Redonda para a produção de aço. Dessa forma, instalou as bases imprescindíveis à formação de uma infraestrutura para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro".

[4] Conforme mostra Arend (*ibidem*, p. 24), uma mudança pode ser percebida: "Assim sendo, o Plano de Metas, mesmo apresentando continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto de desenvolvimento era muito mais nacionalista do que internacionalista. No caso do governo Juscelino, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo. Os grandes investimentos estatais em infraestrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada.".

mentais do capitalismo industrial brasileiro[5]. Esse seria o fundamento histórico do crescimento urbano que se organiza à semelhança da lógica da expansão das fronteiras das relações capitalistas. Com efeito, a dinâmica de ocupação do território metropolitano reproduziu na cidade os mecanismos da fronteira analisados por J. Fiori (1995) e M. C. Tavares (1999) como instrumento de gestão da conflitualidade social do capitalismo industrial periférico que se constituiu no Brasil, cuja marca principal foi a combinação de autoritarismo e *laissez-faire* na regulação das relações sociais[6]. A intensidade e a velocidade do processo de mobilização da força de trabalho, via migração das massas rurais, geraram a precoce metropolização das duas maiores cidades do país e constituíram um urbano precário e improvisado, como são todos os espaços de fronteira. É por essa razão que podemos explicar a aparente contradição do capitalismo industrial brasileiro ao concentrar a propriedade privada da terra no campo e difundi-la na cidade por meio de mecanismos que combinaram preços e reciprocidade/redistribuição materializados pelos laços sociais[7]. Em suma, a mobili-

[5] "É claro que a mobilização do exército industrial de reserva, constituído pelas massas rurais submergidas numa economia de subsistência, não se deu exclusivamente mediante a urbanização, porém esta foi sua forma predominante. "(...). O desenvolvimento capitalista da economia brasileira foi profundamente marcado por esta ampla mobilização do exército industrial de reserva, que deu lugar a um abundante suprimento de força de trabalho pouco qualificada, mas dócil e de aspirações modestas. Formou-se desta maneira um importante diferencial entre custo da mão-de-obra qualificada e não qualificada, limitado apenas pela legislação do trabalho, principalmente pelo salário mínimo. Isso explica o baixo grau de mecanização das atividades agrícolas e de construção civil e o relativo obsoletismo tecnológico dos ramos industriais mais antigos, como o têxtil e o de confecções de vestuário. A persistência de numerosas pequenas empresas artesanais e semi-artesanais e do grande volume de força de trabalho em serviços domésticos também se explica pelo baixo custo da mão-de-obra." (SINGER, 1975, p. 122-3).

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

[7] A literatura sobre a migração mostrou em diversas pesquisas o papel desses laços no

zação da força de trabalho via urbanização implicou na constituição de uma dinâmica de organização social do território fundada na lógica da criação, destruição e recriação de sucessivas fronteiras internas de reprodução social do vasto exército industrial de reserva.

Mas, por outro lado, a ordem urbana que presidiu a metropolização também resultou do papel exercido pela acumulação urbana na viabilização da constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado como *sagrada aliança*[8] por C. Lessa e S. Dain (1984). Para os autores, o Estado teria sido o fiel da aliança, garantindo duas cláusulas: a primeira, reservando aos capitais nacionais certos circuitos de acumulação não industriais como reserva; a segunda, estabelecendo formas de garantir uma partição horizontal da massa de lucros entre as duas órbitas, nivelando a rentabilidade. Os circuitos de valorização organizados pelos capitais imobiliário, empreiteiro de obras públicas, concessionários de serviços urbanos e pela propriedade da terra integraram a órbita protegida e constituíram o segmento urbano da acumulação de capital, fato que está na base da histórica hipertrofia do papel da especulação na dinâmica da organização social do território em nossas metrópoles.

Podemos supor que no período 1980-2010 tenham emergido tendências de inflexões da ordem urbana construída nas metrópoles brasileiras? Esta pergunta orientou o trabalho da equipe do Observatório das Metrópoles na análise comparativa das 15 metrópoles envolvidas no Programa de Pesquisa do INCT realizado entre 2009-2013. Esta hipótese coloca-se de maneira ainda mais pertinente no Rio de Janeiro em razão da sua trajetória na industrialização anterior, marcada pela perda precoce do seu dinamismo para São Paulo. Hoje com cerca de 12 milhões de habitantes, a metrópole fluminense acumula os efeitos de um intenso processo de uma urbanização dissociada da constitui-

---

processo migratório. Singer (1975, p. 55) assinala sua importância ao afirmar que: "A adaptação do migrante recém-chegado ao meio social se dá frequentemente mediante mecanismos de ajuda mútua e de solidariedade de migrantes mais antigos.".

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

ção de uma base industrial correspondente[9], ou seja, uma base com capacidade de gerar um mercado de trabalho capaz de sustentar o grau de metropolização alcançado. Por outro lado, a "década perdida" dos anos 1980 produziu efeitos desproporcionais no Rio de Janeiro, manifestados na forma de uma crise social – desemprego, informalização, pobreza, violência, etc. - e urbano-metropolitana – crise habitacional, mobilidade urbana, crescimento das favelas, entre outros. Curiosamente, no entanto, nesse período de crises surgiu um intenso movimento de especulação imobiliária com a incorporação da grande área da Barra da Tijuca como nova frente de expansão urbana, fato que terá duradouros impactos na dinâmica de metropolização. Essa vasta área com mais de 105 km quadrados permaneceu à margem da expansão urbana da metrópole até a década de 70. Ao final dos anos 1960, as terras da Barra estão nas mãos de quatro grandes proprietários: as empresas Esta, o Grupo de Desenvolvimento, a Carvalho Hosken S.A. e a Pasquale Mauro. Em 1970, a Desenvolvimento tenta realizar uma grande operação, como o lançamento de um conjunto de torres, não conseguindo, porém, levá-lo a cabo. Após o fracasso do empreendimento a empresa passa a vender várias glebas para as empresas Carvalho Hosken, Construtora Santa Izabel, ENCOL e Construtora Eldorado.

No início da década de 70, no governo Negrão Lima, é realizado um conjunto de obras viárias, cuja finalidade foi promover a ligação com a zona sul da cidade. Posteriormente, é elaborado o Plano Lúcio Costa que visa não apenas regular a ocupação do solo Barra, mas também criar o "Rio de Janeiro do futuro". Em 1976 é editado o decreto nº 324 que estabelece normas de construção específicas para a Barra e institucionaliza o Plano Lúcio Costa.

Ao final da década de 70, a Barra está preparada para ser constituída como nova frente de expansão, comandada por uma coalização de interesses formada pelos quatro grandes proprietários de terra, algumas poucas grandes incorporadoras imobiliárias, grandes empresas de obras públicas e o poder público, configurando um caso típico de urbanização organizada pela lógica da geração e extração de um

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

tipo de renda da terra semelhante à *class-monopoly rent* conceituada por Harvey (1974). Tal fato desencadeou uma força de arrastro na dinâmica de organização social do território metropolitano expresso no fato de a Barra da Tijuca passar a concentrar em 1989 mais da metade dos lançamentos imobiliários na cidade - medidos em metros quadrados -, quando em 1980 eram apenas de 7,9% (RIBEIRO, 1997).

Passamos agora para alguns elementos relacionados às orientações e escolhas teórico-metodológicas que fundaram a nossa análise. Na análise morfológica da metrópole, adotamos o trabalho como variável central de descrição e interpretação dos padrões de divisão e hierarquização da organização social do território, o que consideramos como evidências do estado de segregação residencial da metrópole. Trata-se de uma escolha teórica assumida pelo Observatório desde o início da sua existência, segundo a qual a organização social do território expressa, antes de mais nada, a estrutura social conformada na sociedade pela inserção dos indivíduos na estrutura produtiva e no mercado de trabalho. Para tanto, construímos um conjunto de categorias sócio-ocupacionais como *proxy* da estrutura social com base na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, adotada pelos órgãos públicos que geram informações sobre trabalho. Em nossa concepção, cada grande grupo ocupacional tende a conformar uma classe social por desfrutar de uma posição específica na distribuição desigual dos capitais econômico, social e cultural e por suas distintas composições, além de também tendencialmente ser portador de um estilo de vida. Adotar a estrutura social como centro da análise implica em considerar que a dinâmica da organização social do território resulta das relações de disputas e conflitos sociais em torno da apropriação do território como fonte de bem-estar, riqueza e poder. Demografia, família, mobilidade e habitação são consideradas em nosso modelo analítico como dimensões suplementares da organização social do território cuja análise nos permite interpretar de maneira mais detalhada os padrões de segregação residencial, bem como as dinâmicas socioterritoriais da sua constituição. Buscamos ainda, em um terceiro momento, avaliar as relações de causalidade mútua entre esses padrões e as desigualdades sociais em termos de acesso real diferenciado ao bem-estar urbano, proporcionado pelo espaço urbano construído, e

às oportunidades em termos de educação e mercado de trabalho. As orientações e as escolhas aqui sumariamente apresentadas, bem como os procedimentos empíricos correlatos adotados na sua operacionalização, compõem o modelo analítico assumido pelo Observatório e está descrito de maneira mais sistemática no Box 1 intitulado "As categorias sócio-ocupacionais e a análise social do território" escrito por Marcelo Gomes Ribeiro e Michael Chetry.

Aplicamos essa análise socioespacial para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010, quando foram realizados os censos demográficos, tendo como referência a descrição da metrópole nos anos 1970, consagrada pelos trabalhos que se tornaram clássicos no pensamento urbano sobre o Rio de Janeiro. Com efeito, os textos de Vetter (1975), Santos e Bronstein (1978), Vetter, Pinto, Fredrich e Massena (1981), Vetter (1981) e Abreu (1987) consolidaram a descrição da organização social do território metropolitano fluminense naquele momento, caracterizada por uma estrutura urbana dualizada núcleo-periferia[10] que expressava as desigualdades de classe da sociedade, apesar da significativa presença de áreas populares, as favelas, no núcleo. Entendia-se que a política de remoção da população residente nessas áreas para a periferia representava a consolidação do padrão dualizado. Nesses trabalhos, a estrutura do espaço desigual expresso na estrutura núcleo-periferia, assim como a dinâmica da sua produção, foi interpretada como resultante da ação do mecanismo de causação circular cumulativa teorizado por G. Myrdal (1968) para a compreensão da reprodução das desigualdades regionais e por Harvey (1973) para as desigualdades urbanas. Os autores mencionados buscaram explicar as forças que atuam na reprodução da estrutura núcleo-periferia da metrópole do Rio de Janeiro, destacando os impactos econômicos e políticos da dinâmica socioterritorial uma vez iniciado o processo de segregação residencial. Por um lado, as áreas com elevada concentração dos grupos que ocupam as posições mais elevadas da estrutura social constituem também um poder econômico e político que tende

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

a influenciar a seu favor as decisões públicas em matéria de alocação de investimentos, se apropriando da maior parcela dos benefícios decorrentes, em termos de bem-estar urbano e oportunidades sociais. Ao mesmo tempo, esses grupos tendem também a ser beneficiados em termos de riqueza patrimonial, uma vez que a alocação seletiva dos investimentos urbanos produz impactos diferenciais na valorização da moradia e do solo urbano. Tendencialmente, na medida em que essa dimensão da desigualdade social é objeto de disputa pela apropriação da renda da terra, envolve os vários segmentos de atores presentes no mercado imobiliário em que se destacam os proprietários da terra, os incorporadores imobiliários e os próprios grupos segregados. O resultado dessa disputa é a elevação do preço da moradia e da terra nas áreas segregadas e privilegiadas pelos investimentos urbanos, o que leva ao deslocamento desses espaços dos grupos sociais que ocupam posições inferiores da estrutura social e que, portanto, desfrutam de menor poder econômico e político, acentuando e reproduzindo a segregação. Portanto, o mecanismo da causação circular cumulativa reproduz o espaço desigual expresso na morfologia núcleo-periferia na medida em que as desigualdades do poder econômico e político se traduzem na segregação territorial deste poder que, uma vez constituído, transforma-se em poder de segregação, isto é, em capacidade de atuar seletivamente no acesso aos investimentos urbanos e aos espaços privilegiados.

———————

Vejamos agora alguns elementos analíticos que resultaram em pontos de partida das análises empreendidas para responder as perguntas enunciadas no início desta introdução. Em trabalhos anteriores aos reunidos no presente livro (RIBEIRO, 1986; LAGO; RIBEIRO, 1995; RIBEIRO, 1997; RIBEIRO; LAGO, 2000; RIBEIRO, 2000), buscamos interpretar as mudanças dos padrões e das dinâmicas da organização núcleo-periferia da metrópole fluminense no período 1980-2010 à luz deste marco analítico. Neles ampliamos, porém, a compreensão das forças socioterritoriais presentes na causação circular cumulativa da reprodução do padrão núcleo-periferia. De um lado, as forças decorrentes da economia política da urbanização do Rio de Janeiro, cuja marca central é o poder dos interesses configurados historicamente em torno da acumulação urbana, na qual têm fundamental peso po-

lítico os interesses das frações do capital imobiliário, empreiteiro e concessionário de serviços coletivos. A ação desse poder comandou, por meio da intervenção do Estado, os sucessivos ciclos de expansão da cidade fundados na produção de novas centralidades e de novas fronteiras que foram configurando as características da dinâmica de organização do território da metrópole. O primeiro ciclo foi o da reconquista do centro da cidade do Rio de Janeiro em relação às classes populares, no período marcado pelas reformas urbanas realizadas por Pereira Passos, quando as classes dominantes pretendiam realizar a construção de uma *Paris nos Trópicos*. O segundo corresponde ao momento da apropriação de Copacabana e a invenção da 'Zona Sul - Edifício de Apartamentos' nos anos 1930-1980, nova centralidade apresentada como a construção de um *Paraíso Tropical* por prometer a junção da natureza com a modernidade. O terceiro grande ciclo inicia-se já no final dos anos 1970 e perdura até este momento com a apropriação e invenção da 'Barra da Tijuca - Condomínio Fechado' como nova centralidade, a qual corresponde à edificação da *Miami da América Latina*, promessa do modelo urbano pós-moderno[11]. Cada um desses ciclos resulta da ação de coalisões políticas dos interesses presentes na acumulação urbana e sua capacidade de orquestrar a intervenção pública como base da constituição de sucessivas centralidades[12]. A segunda força impulsionadora do mecanismo da causação circular cumulativa foi a decorrente da irrupção na estrutura social de uma nova classe média profissional com a industrialização do país – mais conhecida como a alta classe média[13] -, em especial após os anos

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

[12] Vivemos no presente momento a emergência de um novo ciclo da acumulação urbana fundado na reconquista da antiga área central da cidade do Rio de Janeiro, objeto de análise no capítulo 14 do presente livro ("A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito", de Ana Lucia Britto).

[13] É a compreensão desse fato que dá sentido à famosa frase de Francisco de Oliveira, em texto escrito em 1982 quando o urbano começava a despontar como questão política sob o impulso dos movimentos pela redemocratização: "Eu resumiria, afirmando que o urbano é hoje no Brasil as classes médias, isto é, as cidades são por excelência – recuperando a questão da terceirização – sob esse ângulo – a expressão urbana dessa nova classe, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isso também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes

1950, com a modernização do Estado e a instalação no Brasil das grandes firmas internacionais. Na sociedade brasileira não se conforma apenas o grupo social identificado por Mills como os *white color*, mas uma classe social que, apesar de pouco numérica, gerou uma força gravitacional na política urbana da metrópole com base em sua coesão social e, simultaneamente, na fragmentação do mundo popular urbano como consequência da existência de um vasto exército industrial de reserva na metrópole. Ou seja, a concentração territorial desse grupo coeso, realizada abruptamente em razão da força da acumulação urbana desbravando fronteiras urbanas e criando novas centralidades, intensificou e acelerou na dinâmica socioterritorial da metrópole a transformação da segregação do poder em poder de segregação. Em terceiro lugar, integramos, em nossa maneira de conceber as dinâmicas de organização social do território metropolitano do Rio de Janeiro, a dimensão dos conflitos sociais em torno da apropriação do território metropolitano como base do acesso seletivo às fontes de bem-estar, oportunidades e riqueza patrimonial. Com efeito, em nossa concepção, a vigência do mecanismo de causação circular cumulativa desde os anos 1970 já continha contratendências à concretização do padrão desigual centro-periferia, o que nos leva a superar a concepção dualista subjacente às análises anteriores. Nos nossos trabalhos mencionados anteriormente – e em outros - constatamos a ação de três dinâmicas: a **auto-segregação** das classes superiores na forma da sua forte concentração nos espaços mais valorizados, a **periferização** das classes populares e a **invasão**[14] de áreas do núcleo metropolitano e de sua periferia imediata por parte dessas camadas, processo conhecido

---

médias no Brasil, vista sob outro aspecto, é uma das bases do autoritarismo da sociedade brasileira. Do ponto de vista do urbano, das relações entre o Estado e o urbano, essas classes médias criaram demandas dentro das cidades. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliento, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro da cidade." (OLIVEIRA, 1982, p. 25).

[14] Não utilizamos essa expressão no sentido construído ecológico-funcionalista por R. D. Mckenzie ([1924], 1970), mas como resultado das lutas sociais em torno do solo urbano como fundamento do acesso aos recursos que incidem sobre o bem-estar, patrimônio imobiliário, renda monetária e oportunidades, recursos distribuídos desigualmente na organização social do território metropolitano. Por outro lado, a dinâmica da **invasão** *(grifo nosso)* expressa na forma favela resultou, na história social e urbana do Rio de Janeiro, de ações coletivas organizadas por um misto de reciprocidade e mercado embebido em normas e valores, na "aquisição da terra" e na construção da moradia, como mostram diversos e conhecidos trabalhos de pesquisa.

no senso comum de "favelização". Tais dinâmicas resultam de formas distintas de produção do espaço metropolitano marcadas por relações sociais diferentes e por distintas práticas de produção da moradia e de apropriação da cidade. A primeira é resultante da lógica do mercado capitalista comandada pela incorporação imobiliária sempre associada, direta ou indiretamente, a outros circuitos da acumulação urbana; a segunda, da articulação de um *mix* de produção por encomenda, produção e mercado; e a invasão, essencialmente, da lógica da reciprocidade[15]. Do ponto de vista morfológico, essa maneira de interpretar a dinâmica socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro nos levou a identificar um padrão de segregação residencial mais complexo do que o esperado pela hipótese da causação circular cumulativa, pois alicerçado em dupla gramática escalar: na microescala, com a proximidade territorial e a distância social entre as classes sociais, evidenciadas pela presença das favelas nas áreas de concentração do poder econômico e político e, na macroescala, com a concentração das camadas populares nas sucessivas periferias formadas a partir do núcleo da cidade do Rio de Janeiro.

Foram com esses elementos teóricos, analíticos e metodológicos que realizamos as análises contidas no presente livro. Buscamos examinar em que medida no longo período 1980-2010 essa organização social do território metropolitano fluminense manteve-se, ou mesmo se profundou, ou se, ao contrário, emergiram tendências que sinalizam a sua transformação.

Voltemos agora a nossa atenção para o livro. Ele está estruturado em três partes, sendo a primeira intitulada *Formação da metrópole: política, população e economia* reunindo estudos sobre aspectos institucionais, demográficos e econômicos da trajetória histórica da metrópole fluminense que servem aos outros capítulos. O tema da *Organização social do território* é tratado na parte II, reunindo oito capítulos e dois

[15] Rigorosamente, na história do Rio de Janeiro, a dinâmica da invasão expressa na forma favela resultou de ações coletivas organizadas por um misto de reciprocidade e mercado embebido em normas e valores, na "aquisição da terra" e na construção da moradia, como mostram diversos e conhecidos trabalhos de pesquisa. O leitor poderá encontrar informações nessa direção em Zaluar e Alvito (1996), em um livro que traça um amplo panorama da história da formação das favelas no Rio de Janeiro.

boxes. No capítulo 4 é apresentada a nossa interpretação das transformações na morfologia e na dinâmica de organização social no longo período compreendido entre 1980-2010, com base na comparação do perfil sócio-ocupacional dos espaços da metrópole. Nos capítulos subsequentes ampliamos tal interpretação, analisando de maneira sincrônica e articulada outras dimensões da dinâmica socioterritorial – mobilidade, acesso à moradia, arranjo familiar. Integram ainda essa parte estudos sobre a relação entre a organização social do território e as desigualdades sociais, em que centramos o nosso foco no acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades educativas, buscando gerar evidências empíricas sobre a continuidade ou transformação da dinâmica de organização social do território segundo a lógica do mecanismo da causação circular cumulativa, mencionada anteriormente. A terceira parte do livro intitulada *Governo, política e a governança metropolitana fragmentada* reúne cinco capítulos sobre vários temas relacionados com a dimensão institucional-política da metrópole que nos ajudam a compreender as razões do papel da ação pública na reprodução do padrão de organização social do território.

Vamos agora apresentar cada capítulo, obedecendo à ordem lógica do argumento que articula o conjunto do livro. Comecemos, portanto, pela apresentação sintética da resposta à pergunta inicial formulada. Os resultados empíricos e as interpretações sobre os mesmos nos levam a concluir que, apesar das macrotendências de transformação econômica, social e política mencionadas, no período 1980-2010 observamos poucas mudanças na morfologia e na dinâmica de organização social do território metropolitano. Ao longo desses 30 anos, com efeito, constatamos sinais evidentes da continuidade da vigência do mecanismo de causação circular cumulativa cujo resultado é a manutenção do processo de segregação residencial baseado na dupla gramática escalar: a da distância social e proximidade territorial expressa na dicotomia favela-bairro e a da distância territorial e distância social materializada, por sua vez, no par núcleo-periferia. Os resultados da análise sistemática apresentada no capítulo "Segregação residencial: padrões e evolução", escrito por Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Marcelo Ribeiro, nos permitem justificar essa afirmação. Observamos sinais de reprodução dessa dinâmica devido à acentuação da auto-segregação residencial das classes detentoras do poder econômico e político nas áreas da metrópole em que já eram dominantes, tornando o espaço metropolitano mais socialmente polarizado nas duas escalas mencio-

nadas em razão da continuidade da dinâmica da invasão pela manutenção e mesmo em razão do crescimento demográfico das favelas, inclusive nos espaços auto-segregados. Simultaneamente, ao longo do período também emergiu a tendência à diversificação social da organização social do território, pelo surgimento de enclaves de espaços de classe média na periferia metropolitana e da elevação das condições de vida nos espaços populares, mas que não altera expressivamente a distância social em relação aos espaços mais centrais, avaliada pelas diferenças do perfil social entre elas. Ao surgimento dos mencionados enclaves na periferia metropolitana corresponde o processo de estratificação do mundo urbano das classes médias que vem ocorrendo como resultado do fenômeno da enorme expansão do ensino de nível superior, criando o fenômeno conhecido como *over education*[16] pelo qual já não há mais relação mecânica e direta entre posição social e poder econômico e político. Por outro lado, a melhora nos indicadores sociais – em especial os relativos à renda, consumo e educação –, observada nos territórios populares indica apenas mudanças nas condições sociais, não alterando a posição. É o que demonstram André Salata e Michael Chetry no capítulo "Transformações sociais: nova classe média ou nova classe trabalhadora?". Os autores argumentam que não se verificou na metrópole fluminense qualquer mudança substantiva em sua estrutura sócio-ocupacional, demonstrando que seria mais correto interpretar as recentes transformações como melhora no padrão de vida das camadas populares do que como emergência de uma nova classe média. Salientam que não se pode ignorar o aumento da renda, da formalização do trabalho, da escolaridade e do padrão de consumo das classes populares, o que vem reduzindo as distâncias econômicas entre as classes sociais.

A manutenção do mecanismo de causação circular cumulativa também se evidencia nos resultados da análise sobre a relação entre organização social do território e a reprodução das desigualdades sociais. Em trabalhos anteriores realizados pelo Observatório (RIBEIRO; KAZTMAN, 2008; RIBEIRO *et al.*, 2010), analisamos os efeitos reprodutores das desigualdades de acesso efetivo de crianças e jovens

[16] A dissociação entre educação, posição social e condição social no Brasil metropolitano contemporâneo foi competentemente demonstrada na tese de doutoramento de Marcelo Ribeiro intitulada **Educação, Posição de Classe e Território:** Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil. Ver M. G. Ribeiro (2012).

ao capital escolar pelos diferentes contextos sociais gerados pela segregação residencial nas escalas núcleo-periferia e favela-bairro. Já naquela ocasião, interpretávamos esses resultados como evidências empíricas da ação do mecanismo da causação circular cumulativa, na medida em que o padrão e a dinâmica de organização social do território manteriam as desigualdades inerentes à ordem urbana conformada na metrópole fluminense. Tal evidência é confirmada pelos resultados da pesquisa sobre o mesmo tema, realizada por Mariane Koslinski, Fátima Alves, Paula Hernandez Heredia e André Regis, que são apresentados no capítulo 11 intitulado "Segregação residencial, condições de moradia e desigualdade escolar". Nele os autores sofisticam e ampliam experimentos anteriores ao usarem a técnica da regressão multinível – o que assegura o controle mais rigoroso dos efeitos das diferenças individuais e dos contextos sociais -, e ao incorporarem a dimensão explicativa também às desigualdades de condições habitacionais, nas quais se destacam o impacto negativo, em crianças e jovens cursando a quinta e oitava série, de viver em moradias com densidade excessiva. Também testamos o papel da segregação residencial na reprodução das desigualdades de condições coletivas de vida, utilizando como medida o Índice de Bem-Estar Urbano – IBEU, elaborado pelo Observatório das Metrópoles. Usando os mesmos procedimentos metodológicos e as variáveis de análise social do território empregados no capítulo 4, João Luís Silva Nery Junior e Gustavo Henrique P. Costa no Box 3, intitulado "As desigualdades de bem-estar urbano", deixam claro que, não obstante a relativa desconcentração espacial dos investimentos urbanos - por exemplo, em saneamento ambiental, que ocorreram após 1980 e foram observados por vários analistas, na metrópole fluminense mantêm-se fortes relações entre a segregação residencial e as desigualdades das condições urbanas de vida, como descrito nos estudos seminais relativos aos anos 1970 mencionados anteriormente.

A análise das dinâmicas socioterritoriais que reproduzem o padrão de organização social do território é apresentada nos outros capítulos da parte II. Nos capítulos "Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário" e "Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação", Luciana Lago e Adauto Cardoso analisaram o quadro da política habitacional nos últimos 30 anos e sua efetivação nos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro, entendendo o financiamento público como condição primeira de funcionamento desse setor. Em seguida, examinaram o comportamento do mercado imobiliário e as

formas de acesso à moradia na última década como fatores explicativos da dinâmica de organização socioterritorial. Ficou evidente que a emergência da tendência à diversificação social da periferia metropolitana está associada ao movimento de expansão da produção imobiliária capitalista para essas áreas que, até recentemente, se caracterizavam pela predominância de formas não capitalistas. No entanto, os dois capítulos evidenciam a continuidade do processo de auto-segregação das altas classes médias pela ação do segmento concentrado da incorporação imobiliária associada à concentração dos investimentos públicos no município do Rio de Janeiro, particularmente com a ocupação da Barra da Tijuca. No outro polo, os autores identificaram tendências recentes de transformação da forma invasão devido a uma forte mercantilização dos espaços populares, tanto nas favelas quanto nos bairros periféricos, mediante a intensificação da produção rentista, o aumento dos preços dos imóveis e a importância do aluguel como forma de provisão de moradia.

No capítulo "Transformações domiciliares: arranjos, trabalho e renda", Rosa Ribeiro apresenta o papel das mudanças no mundo das famílias - redução do tamanho das unidades domésticas, redução do número de filhos e maior participação do cônjuge no mercado de trabalho - na diminuição das distâncias sociais entre espaços populares e espaços mais auto-segregados, sem, contudo, alterar a sua posição na organização social do território. Os movimentos da população no território metropolitano nos permitem ver as dinâmicas da diversificação e da polarização socioterritorial. Um dos processos demonstrados empiricamente por Ricardo Oliveira e Érica Tavares, no capítulo "Transformações demográficas: os movimentos da população no território" foi o reforço da auto-segregação pelo deslocamento das camadas populares das áreas de concentração da alta classe média para a periferia metropolitana, ao mesmo tempo em que passam a receber majoritariamente novos residentes também integrantes da alta classe média. Os autores também demonstram que a lógica do modelo núcleo-periferia ainda permanece na organização social do espaço metropolitano, com forte mobilidade pendular entre casa e trabalho. Em relação aos movimentos pendulares, ficou evidente que são as áreas populares da periferia que continuam sendo sua principal origem, tendo aumentado expressivamente os movimentos em busca de trabalho na própria periferia em função do maior dinamismo dessa região. No capítulo "Condições de mobilidade urbana e

organização social do território", Juciano Rodrigues também utiliza a mobilidade urbana para compreender a dinâmica de organização social do território, examinando as condições de deslocamento dos grupos sociais geradas pelo atual sistema de transporte urbano. A variável utilizada foi o tempo de deslocamento casa-trabalho da população residente na metrópole fluminense. Segundo o autor, os processos de expansão urbana e de crescimento da periferia não foram ainda capazes de alterar o caráter marcantemente mononuclear de sua organização interna, sendo ainda significativa a concentração dos empregos na antiga centralidade – centro/zona sul – e na nova – Barra da Tijuca. Junta-se a esse quadro, a manutenção da hegemonia e do pacto rodoviarista constituído na década de 1950 na forma do sistema de concessão dos serviços de transportes coletivos, controlado pelo poderoso setor de empresas de ônibus e, ao mesmo tempo, pelo incentivo ao consumo do automóvel.

Os outros capítulos do livro trataram de demais dimensões das forças que atuam indiretamente na causação circular cumulativa reprodutora do padrão segregado de organização social do território. No capítulo "Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole", Hipólita Siqueira se debruçou sobre as estratégias dos diferentes setores empresariais no Estado e na metrópole do Rio de Janeiro, privilegiando as transformações no dinamismo econômico da região a partir dos anos 90. Para a autora, a retomada de um relativo dinamismo nos últimos 20 anos, após a grave crise nos anos 80, foi impulsionada pela expansão da economia extrativa do petróleo e, posteriormente, pela retomada dos investimentos públicos e privados proporcionados pela organização dos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e pelos efeitos das políticas macroeconômicas dos anos 2000. No entanto, a autonomia econômica da região fluminense, e particularmente da sua metrópole, é colocada em questão. O capítulo buscou examinar em que medida essas transformações tiveram impactos positivos na estrutura produtiva local, no sentido de gerar um dinamismo econômico sustentável ao longo do tempo, alterando de maneira decisiva a trajetória de estrutural dependência do Rio de Janeiro aos ciclos econômicos nacionais. Para tanto, foram analisados a natureza e os determinantes das transformações econômicas, considerando as principais tendências quantitativas e qualitativas na estrutura produtiva (setorial e regional) e na divisão espacial do trabalho fluminense e da região metropolitana, inserindo-os no con-

texto das transformações mais gerais do país. Nas conclusões, Hipólita Siqueira indica que a economia metropolitana ainda se encontra fortemente dependente das conjunturas econômicas nacionais e até globais, o que mantém a centralidade do circuito da acumulação urbana – obras públicas, imobiliário e concessão de serviços públicos. O dinamismo econômico contribuiu para a manutenção do padrão fundado estruturalmente no modelo núcleo-periferia tanto pelos impactos no plano da economia política, por manter a hegemonia das forças e dos interesses da acumulação urbana no governo da metrópole, quanto por alterar a segmentação econômica do território metropolitano como demonstrado em trabalho anterior do Observatório das Metrópoles (RUIZ; PEREIRA, 2009).

Érica Tavares e Ricardo Oliveira examinaram no capítulo "A metrópole fluminense na transição demográfica e urbana brasileira" as particularidades da relação entre população e território na metropolização do Rio de Janeiro. Os autores constatam que nela ocorreu com mais vigor do que nas outras metrópoles a aceleração da queda de fecundidade, do envelhecimento da população e da afirmação dos valores individualistas, dando continuidade às mudanças nos arranjos familiares e nas estratégias de reprodução das famílias. Essas transformações demográficas, associadas à redução expressiva da migração de longa distância, evidenciam que a pressão demográfica há algum tempo não mais explica a permanência da importância da periferização e da invasão na constituição dos espaços populares que integram a organização social do território metropolitano.

O restante do livro reúne resultados de análises sobre os fundamentos da permanência do padrão fragmentado de governança urbana na metrópole fluminense que sustenta e legitima a ação pública na manutenção do mecanismo de causação circular cumulativa, o que se concretiza não apenas por meio da alocação seletiva dos investimentos urbanos, mas também pela manutenção de lógicas políticas diferenciadas – mas, combinadas - no que concerne à prestação de serviços públicos e à regulação da dinâmica de organização do território.

O capítulo "O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional", escrito por Sergio de Azevedo e Yolanda Lobo, evidencia as bases históricas da desarticulação política entre a cidade do Rio de Janeiro, ex-capital da República, e os demais municípios do seu entorno. O processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e de criação da Região Metropolitana do Rio de

Janeiro na década de 70 nos faz entender importantes aspectos do desafio metropolitano nos dias atuais. A postura de não cooperação histórica da Prefeitura da capital, aliada à inexistência de uma agência metropolitana, explica a razão do baixo desempenho dos órgãos públicos que atuam de forma não articulada na RMRJ, quando comparado com todas as demais grandes regiões metropolitanas do país. Nesse sentido, a totalidade metropolitana se realiza na experiência cotidiana dos habitantes da metrópole e nas estratégias dos agentes econômicos, mas não nas políticas públicas cuja função é justamente regular as ações do capital e garantir o bem-estar de todos os cidadãos. O fato de essa mudança institucional ocorrer por uma decisão autoritária por razões puramente geoestratégicas da ditadura militar, e coincidindo com a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como realidade institucional, deixou um legado histórico cuja característica principal é a atrofia política da metrópole com seus territórios fragmentados por duas máquinas políticas eleitorais alimentadas por dinâmicas absolutamente segmentadas. A primeira, comandada pelo grupo dos *Amarelista*s, fundada no controle do que passou ser o "interior" do novo Estado do Rio de Janeiro, com toda sua pobreza e ausência de dinamismo econômico e social, e a segunda, a máquina *Chaguista*, fundada no controle da ex-cidade-estado da Guanabara, território de concentração da riqueza e da economia dinâmica. O controle político-eleitoral dos municípios metropolitanos torna-se objeto de disputa dessas duas máquinas, por meio das práticas tradicionais da política brasileira. Os efeitos de *path dependence* se expressaram na criação de um organismo de governança metropolitana forte tecnicamente, mas sem legitimidade para produzir políticas públicas efetivas. Sem legitimidade política e social, pois, como destacam os autores, nem as classes médias moradoras das áreas abastadas e nem as classes populares dos subúrbios da ex-cidade-estado se veem representadas no novo organismo político.

O livro apresenta outros resultados de pesquisa que nos permitem levar mais adiante a reflexão sobre os efeitos de *path dependence* sobre os padrões de governo e a cultura política que explicam a inexistência de uma instituição de governança da metrópole. Assim, Nelson Rojas, no capítulo "O poder local: clientelismo e o *deficit* legislativo", mapeou os legislativos municipais, observando o padrão de representação e a produção legislativa no âmbito das câmaras municipais da periferia metropolitana. O autor evidencia a persistência de um padrão político

clientelista que se traduz em políticas distributivas privatistas e localistas que sustentam relações assimétricas entre representantes e representado. Por outro lado, Ana Lucia Britto no capítulo "A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito" analisa os obstáculos à efetivação de um modelo de gestão de serviços de saneamento orientado pelos valores de justiça social e universalização decorrentes da resiliência da cultura coagulada na Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE, criada em 1975 a partir da fusão da Empresa de Águas do Estado da Guanabara - CEDAG, da Empresa de Saneamento da Guanabara – ESAG e da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro – SANERJ. A Cedae é o principal ator da gestão do saneamento metropolitano e manifestamente apresenta indicadores negativos de desempenho - destacando-se o baixo índice de hidrometração, o alto índice de perdas, a política tarifária inadequada, a ausência de capacidade de investimento, o alto índice de evasão de receitas e inadimplência, o crescimento exponencial de causas judiciais e a falta de integração entre os sistemas – com importantes impactos negativos na prestação de serviço de saneamento ambiental na periferia metropolitana. Tal ineficácia decorre fundamentalmente do uso da Cedae como instrumento importante na construção da rede de subordinação da maior parte dos municípios metropolitanos ao governo estadual. Em 2007 surge um projeto de modernização via a adoção de um modelo empresarial, mas que tampouco avança na direção da implantação de um modelo de gestão que garanta a justiça social e a universalização do acesso. A análise proposta por Ana Lucia Britto nos permite compreender que os impasses que atravessam a política de saneamento ambiental decorrem das forças institucionais e políticas que mantêm o mecanismo de causação circular e a sua permanência contribui para a sua manutenção.

Enquanto mantém-se o padrão tradicional da política urbana na metrópole, a cidade do Rio de Janeiro vem sendo objeto, desde o início dos anos 1990, de um processo de modernização da forma de governo e de intervenção pública que recicla as condições políticas da acumulação urbana, além de manter o quadro de fragmentação institucional na governança metropolitana. Em "Governança empreendedorista: a modernização neoliberal", Orlando Santos Junior buscou compreender a intervenção pública na preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos Copa do Mundo - 2014 e Jogos Olímpicos - 2016 como novos ciclos de mercantilização da cidade que atualizam e

recompõem as forças da acumulação urbana que, no nosso argumento, estão na base da reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa. São abandonados os compromissos universalistas e redistributivos expressos no plano diretor aprovado em 1991, passando o governo da cidade a se orientar por ações consideradas estratégicas para torná-la competitiva no mercado global de consumo de serviços, particularmente aqueles relacionados com o turismo de divertimento. O autor demonstra que a política urbana passa a concentrar suas ações habilitadoras do mercado – em termos de investimento e de regulação urbana - na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na Zona Sul, alimentando, assim, o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades urbanas. Por sua vez, o capítulo "A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviarista", escrito por Igor Pouchain Matela, analisou as mudanças institucionais ocorridas em 2010 nas relações entre o poder público municipal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro que de um precário regime de permissão até então em vigor passam para um moderno sistema de contratualização. Formalmente são abandonados os marcos institucionais do *laissez-faire* urbano que imperou na cidade desde os anos 1950, mas o sentido político da mudança é de fato a renovação sob novas bases - racionalizadas e empresariais - do poder do capital concessionário nos serviços de transportes coletivos da cidade. Nesse sentido, podemos também falar de uma ação de modernização neoliberal atendendo às necessidades do novo ciclo da acumulação urbana.

Como contrapartida, no plano da sociedade, a reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa encontra sustentação na partição da cultura cívico-política e das modalidades de exercício da cidadania política entre as áreas mais centrais da metrópole e a periferia. Esse tema foi objeto de trabalho anterior do Observatório das Metrópoles (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 1996) sobre o tecido associativo da metrópole fluminense que evidenciou a participação sociopolítica entre as áreas mais centrais da metrópole – Zona Sul e Norte da Cidade do Rio de Janeiro e Niterói – nas quais predominam elevados índices de adesão dos moradores ao padrão corporativo (sindicato, associação profissional e partido) – enquanto na periferia metropolitana prevalece o padrão comunitário-popular (entidades filantrópicas e religiosas e associação de moradores), predominante na periferia metropolitana. Tal fato se expressa na desigualdade da capacidade de mobilização e reivindicação dos moradores das áreas conformadas pela auto-se-

gregação, já beneficiadas pela intervenção seletiva do poder público em termos de investimento e de regulação. Essa análise é atualizada e aprofundada no capítulo "Cultura política, cidadania e representação na *urbs* sem *civitas*", escrito por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Filipe Corrêa, no qual é explorada a relação entre o padrão de segregação residencial, as desigualdades quanto ao acesso aos serviços e equipamentos que constituem o Bem-Estar Urbano, padrões de cultura cívica e modalidades de exercício da cidadania política por meio do voto. As evidências e a análise dos autores nos permitem compreender que o papel das desigualdades de participação sociopolítica no interior da região metropolitana expressa e reproduz tendencialmente o padrão de segregação residencial que caracteriza a organização social do território e suas desigualdades urbanas.

Fecha-se então o círculo da causação circular e cumulativa da desigualdade: a segregação do poder econômico, social e político se transformando em poder de segregação expresso na capacidade das classes proprietárias em ordenar a seu favor a ocupação e o uso do solo urbano, isto é, tornar seletiva a apropriação do território e dos recursos nele inscritos – bem-estar, renda, riqueza, oportunidade e poder. Isto significa dizer que o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades como base da dinâmica de organização social do território metropolitano não decorre de um fato contingencial como, por exemplo, o regime ditatorial dos anos 1960, 1970 e parte dos 1980. Com efeito, se a redemocratização do país, iniciada na segunda metade dos anos 1980, alterou o padrão concentrado de alocação territorial dos investimentos urbanos em favor da periferia, como mostraram alguns trabalhos[17], as desigualdades intrametropolitanas de bem-estar, riqueza, renda, oportunidades e poder não se alteraram, como evidenciado em vários capítulos deste livro. Um conjunto de forças de natureza sociopolítica mantém a lógica da causação circular e cumulativa das desigualdades núcleo-periferia que se deslocam da dimensão quantitativa para a qualitativa. Como mostraram Porto (2003) e Britto e Porto (2000), o padrão fragmentado, focalizado e descontínuo das intervenções públicas que ocorreram na periferia metropolitana a partir de 1984 em matéria de saneamento ambiental, impulsionadas pelas reivindicações populares, promoveu investimentos incapazes de mudarem de fato a precariedade das condições sanitárias e de drenagem

[17] Ver, por exemplo, Marques (1998).

da periferia. Esse padrão decorre da submissão da intervenção pública nos espaços populares – periferia metropolitana e favela - à lógica do governo da exceção que transforma permanentemente a reivindicação social em política assistencialista, cujo substrato é a fragmentação cívico-política do mundo popular. Em contrapartida, nas áreas centrais da metrópole o padrão de provisão de serviços e infraestrutura se aproxima da política universalista fundada, ao contrário, no corporativismo territorial das altas classes médias como mostram Ribeiro (2002) e Malerba (2005)

Há, portanto, uma conexão intrínseca entre o mecanismo de causação circular e cumulativa e o poder de segregação na medida em que o seu exercício se concretiza pelo domínio social e político da centralidade urbana da metrópole como riqueza oligárquica[18], como diria F. Hirsch (1976), isto é, conjunto de recursos materiais e imateriais de natureza posicional coagulados nas áreas centrais que, por esse motivo, não são generalizáveis para a periferia, não obstante a melhoria das condições sociais e urbanas de vida da população. Em consequência, os padrões de organização do território expressos nas duas gramáticas de segregação – distância social/proximidade territorial, distância social/distância territorial –, mencionadas anteriormente, resultam não da ausência de desenvolvimento, mas da reprodução das relações de poder social, econômico e político que sustentam a ordem urbana, alicerçada na manutenção da escassez urbana absoluta e relativa, e fundamentam a captura de várias modalidades de *class-monopoly rent*.

Referências

ABREU, M. A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Jorge Zahar, 1987.

AREND, M. **O Brasil e o longo século XX:** condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. Disponível em: GPEPSM: <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/Texto_para_Discussao_2012-n1_Arend.pdf 2012>. Acesso em: 18 fev. 2014.

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

BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. L. Universalização e privatização: os dilemas da Política de Saneamento na Metrópole do Rio de Janeiro. In RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O Futuro das Metrópoles:** Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: Editora REVAN/Observatório das Metrópoles, 2000.

DAIN, S. O Rio de todas as crises - crise econômica. **Série Estudos**, Rio de Janeiro, n. 80, dez. 1990.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FIORI, J. L. **O Voo da Coruja:** Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

HARVEY, D. **Social Justice and the City**. Baltimore, MA: John Hopkins, 1973.

HARVEY, D. Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. **Regional Studies**, v. 8, n. 3-4, p. 239-255, 1974.

HIRSCH, F. **Limites sociais do crescimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

LESSA, C.; DAIN, S. **Capitalismo associado**: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** Ensaios sobre a crise. Campinas, SP: Unicamp-IE, 1984. v. 1. p. 214-228.

LESSA, C. **O Rio de Todos os Brasis**. Uma reflexão em busca da auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MALERBA, J. **Segregação do Poder, Poder de Segregação**. Democracia, desigualdade e participação na dinâmica de acumulação urbana na metrópole do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IPPUR/ UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

MARQUES, E. **Redes Sociais e Permeabilidade do Estado:** instituições e atores políticos. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, Campinas, 1998.

MCKENZIE, R. D. A comunidade humana abordada ecologicamente. In: DONALD, Pierson. (Org.). **Estudos de Ecologia Humana**. Tomo I. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1970. p. 95-110.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto n. 324, de 3 de mar. de 1976. Aprova o regulamento e zoneamento da Baixada de Jacarepaguá.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano no Brasil. **Espaços e Debates**, n. 6, 1982.

PORTO, H. R. L. **Saneamento e Cidadania**. Trajetórias e efeitos das

políticas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE/ Observatório das Metrópoles, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. Acumulação urbana e a cidade. Impasses atuais da política urbana. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: ANPOCS/CORTEZ, 1986. p. 53-78

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade desigual ou cidade partida?** Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O Futuro das Metrópoles**: Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: Revan/ Observatório das Metrópoles, 2000. p. 63-98.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação, acumulação urbana e poder: classes sociais e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**, ano XV, n. 2, ago./dez. 2001 / ano XVI, n. 1, jan./jul. 2002.

RIBEIRO, L. C. Q. **Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica:** 1980-2010. Hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Reprodução em fotocópia. Rio de Janeiro, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. Restructuring in Large Brazilian Cities: The Centre/Periphery Model. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 19, n. 3, p. 369-382, 1995.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al*. **Desigualdades Urbanas**. Desigualdades Escolares. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. **A Cidade contra a Escola.** Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. **Associativismo e Participação Popular**. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE, 1996.

RIBEIRO, M. G. **Educação, Posição de Classe e Território.** Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2012.

RUIZ, R; PEREIRA, F. B. **Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles. 2009.

SANTOS, C; BRONSTEIN, O. Meta-urbanização: o caso do Rio de Janeiro.

Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 25, n. 149, p. 6-34, 1978.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1975.

SILVA, R. D. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro: 1990-2008**. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SOBRAL, B. L. B. **Metrópole do Rio e projeto nacional.** Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

VETTER, D. M. The Distribution of Money and Real Income in Grande Rio's Metropolitan System. Los Angeles: UCLA, 1975.

VETTER, D. M. *et al*. Apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 43, n. 4, p. 457-477, out./dez. 1981.

VETTER, D. M. *et al*. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. Temas Urbanos, **Revista Espaço e Debates**, n. 4, p. 5-37, 1981.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.