

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

ORGANIZADOR



O FUTURO DAS METRÓPOLES

desigualdades e governabilidade

2ª EDIÇÃO



Observatório
das Metrôpoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
ORGANIZADOR

O FUTURO DAS METRÓPOLES

desigualdades e governabilidade



LETRCAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, 1996

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).

2ª edição, 2015

EDITOR João Baptista Pinto
CAPA Luiz Guimarães
REVISÃO Glória Carvalho
Maria Helena de Aguiar
Claudio Cesar Santoro

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

F996

O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 2. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.
recurso digital

Formato: epdf
Requisitos do sistema: adobe acrobat reader
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-392-2 (recurso eletrônico)

1. Regiões metropolitanas. 2. Política urbana. 3. Condições econômicas. 4. Condições sociais. 5. Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz.

15-24481

CDD: 307.76
CDU: 316.334.56

09/07/2015 09/07/2015

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.observatoriodasmetropoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

Sumário

APRESENTAÇÃO (<i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro</i>)	11
---	----

PARTE I

IMPACTOS TERRITORIAIS DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA (<i>Clélio Campolina Diniz</i>) ...	21
---	----

Concentração urbana e dinâmica demográfica recente	24
A reversão do processo de concentração econômica regional	30
<i>O deslocamento das fronteiras agrícola e mineral</i>	30
<i>A reversão da polarização industrial da Área Metropolitana de São Paulo</i>	33
Mudanças estruturais e seus possíveis impactos regionais	35
<i>Mudanças tecnológicas e a tendência à reaglomeração industrial</i>	35
<i>Globalização, abertura externa e Mercosul</i>	36
<i>Mudanças no papel do Estado e o processo de privatização</i>	39
Anova configuração urbano-industrial: perda das metrópolis primazes, crescimento das metrópolis de segunda linha e cidades médias da Região Centro-Sul	41
<i>A perda relativa das áreas metropolitanas primazes: Rio de Janeiro e São Paulo</i>	41
<i>A expansão das metrópoles de segundo nível e a predominância industrial da Região Centro-Sul</i>	45
<i>O crescimento urbano e industrial das cidades de porte médio</i>	52
Possíveis impactos do Mercosul na articulação entre as metrópoles dos quatro países ..	56
Referências bibliográficas	59

CIDADE DESIGUAL OU CIDADE PARTIDA? TENDÊNCIAS DA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO (<i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro</i>)	63
---	----

A metrópole da globalização: dualização e fragmentação	65
A desindustrialização regressiva e a segmentação do mercado de trabalho	70
Evolução da estrutura social: dualização?	73
Hierarquia e polarização do espaço social da metrópole	76
Tipologia de espaços sociais da metrópole	83
<i>Qual foi a evolução dessa estrutura entre 1980 e 1991?</i>	90
Conclusões	94
Referências bibliográficas	97

DIVISÃO SOCIAL E DESIGUALDADES: TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA METRÓPOLE PARISIENSE (<i>Edmond Preteceille</i>)	99
---	----

Globalização e estrutura da população ativa	100
Dualização da estrutura social da metrópole parisiense	104
Dualização especial da metrópole?	112
Conclusão	117
Referências bibliográficas	119

GLOBALIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO: SANTIAGO, UMA HISTÓRIA DE MUDANÇA E CONTINUIDADE (<i>Carlos A. de Mattos</i>)	121
--	-----

O cenário econômico e social emergente	122
Novas tendências locais e recuperação do crescimento metropolitano	127

Metropolização expandida: em direção a uma metrópole-região	132
<i>Suburbanização e metropolização expandida</i>	132
Mercado metropolitano de trabalho, pobreza e segregação social	140
Novos artefatos urbanos e estruturação metropolitana	142
Entre o colapso e a nostalgia	145
Referências bibliográficas	148
ECONOMIA E OCUPAÇÃO NO ESPAÇO METROPOLITANO: TRANSFORMAÇÕES RECENTES DE PORTO ALEGRE (<i>Rosetta Mammarella</i>)	151
Caracterização sociodemográfica da RMPA	154
Espacialização da economia metropolitana	158
Espacialização da mão-de-obra ocupada	164
Considerações finais	171
Referências bibliográficas	174
ECONOMIA, EMPREGO E DESIGUALDADE SOCIAL EM MADRI (<i>Jesús Leal Maldonado</i>)	177
Desindustrialização e terceirização	178
A profissionalização da sociedade madrilenha	179
A moradia como fator de segregação	188
Os espaços da diferenciação em Madri	193
Conclusão	201
Referências bibliográficas	203

PARTE II

O QUE HÁ DE NOVO NA CLÁSSICA DUALIDADE NÚCLEO-PERIFERIA: A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO (<i>Luciana Corrêa do Lago</i>)	207
Sobre desigualdade e segregação socioespaciais: alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos	208
A estrutura socioespacial da metrópole: o que muda nos anos 80	210
As principais tendências na dinâmica imobiliária na crise dos anos 80	211
Mobilidade espacial, desigualdades e segregação	217
Considerações finais	220
Referências bibliográficas	222
ESTRUTURA SOCIAL E DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS: A METRÓPOLE DE BUENOS AIRES (<i>Gustavo A. Kohan</i>)	229
Elementos conceituais	230
Esquema metodológico	232
Resultados preliminares	234
Impactos da reestruturação sobre o mercado de trabalho	238
Situação e formas de vida das unidades domésticas na Área de Referência da UNGS	241
Referências bibliográficas	245
A CIDADE DOS ANÉIS: SÃO PAULO (<i>Suzana Pasternak Taschner e Lucia M. M. Bógus</i>) ...	247
Objetivos	250
Município de São Paulo: as várias dimensões do crescimento e pobreza	252

<i>Crescimento demográfico: manutenção do padrão periférico</i>	252
<i>Alguns aspectos da população paulistana</i>	254
Novas centralidades, dualização e pobreza urbana	257
Aspectos físicos da segregação	264
<i>Domicílios: aspectos gerais</i>	264
Domicílios: condição de propriedade	269
<i>Infra-estrutura e serviços públicos</i>	273
<i>Bens de consumo individual</i>	274
Conclusões	275
Referências bibliográficas	278
Anexo	280
ORGANIZAÇÃO METROPOLITANA E ESTRUTURA SOCIAL: O CASO DE BELO HORIZONTE (<i>João Gabriel Teixeira e José Moreira de Souza</i>)	285
Classes e espaços	295
Considerações finais: dialogando com o projeto "Metrópoles e Desigualdades"	307
Referências bibliográficas	312
Anexo	314
MERCADO IMOBILIÁRIO E SEGREGAÇÃO: A CIDADE DO RIO DE JANEIRO (<i>Adauto Lucio Cardoso</i>)	319
Evolução e estruturação da RMRJ	323
Dinâmica urbana e formas de produção da moradia no Rio de Janeiro	332
Dinâmica urbana e produção empresarial	336
Agentes: grandes e pequenos empreendedores	343
Conclusões	348
Referências bibliográficas	350
AS VILAS FAVELAS EM BELO HORIZONTE: O DESAFIO DOS NÚMEROS (<i>Berenice Martins Guimarães</i>)	351
A metodologia da pesquisa	352
O universo das vilas favelas em Belo Horizonte	354
A dimensão do fenômeno	355
A situação da moradia nas vilas favelas	360
Perfil socioeconômico da população	367
Considerações finais — o desafio dos números	372
FAVELA, FAVELAS: UNIDADE OU DIVERSIDADE DA FAVELA CARIOCA (<i>Edmond Preteceille e Licia Valladares</i>)	375
As favelas como tipo de tecido urbano	377
Unidade ou diversidade social?	390
À guisa de conclusão	397
Referências bibliográficas	401

PARTE III

A CONECTIVIDADE DAS REDES DE INFRA-ESTRUTURA E O ESPAÇO URBANO DE SÃO PAULO (<i>Ricardo Toledo Silva</i>)	407
Infra-estrutura, serviços públicos e governabilidade urbana	412
Especulações sobre conectividade e segregação na escala da cidade	414
Agenda básica de pesquisa. A informação como elemento de controle social	423
Conclusões	426
Referências bibliográficas	430
MERCADOS, REGULAÇÃO E GESTÃO DOS SERVIÇOS URBANOS: A METRÓPOLE DE SANTIAGO DO CHILE (<i>Oscar Figueroa</i>)	433
Os processos de privatização e liberalização	435
Mercados, regulamentações e competição	441
Economia, expansão urbana e serviços	446
<i>As políticas urbanas e o crescimento econômico incentivam a expansão urbana e a expansão dos serviços</i>	447
<i>A expansão urbana e a expansão dos serviços condicionam-se mutuamente</i>	449
<i>A globalização também está presente na expansão da cidade, de seus serviços e de sua infra-estrutura</i>	451
Referências bibliográficas	455
UNIVERSALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO: OS DILEMAS DA POLÍTICA DE SANEAMENTO NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO (<i>Ana Lucia Britto e Helio Ricardo Porto</i>)	457
As mudanças no contexto da região metropolitana do Rio de Janeiro	461
Desempenho do governo estadual no campo do saneamento	463
Desempenho dos governos locais: os impasses e novas perspectivas para a ação municipal	471
Impactos da política de saneamento diante da desigualdade no acesso aos serviços e novas perspectivas para a ação pública no setor	475
Referências bibliográficas	478
DESCENTRALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO: OS DILEMAS DA POLÍTICA DE SANEAMENTO NA METRÓPOLE DE BUENOS AIRES (<i>Andrea C. Catenazzi</i>)	479
As redes de abastecimento de água e de esgotos: um serviço público metropolitano ..	481
<i>O processo de privatização na Argentina</i>	482
O processo de descentralização e privatização das obras sanitárias do país	483
Monopólio versus competição dos serviços de água e esgotos	487
<i>Estado da situação anterior à concessão das OSNs</i>	488
<i>O plano de melhorias e expansão dos serviços</i>	489
Desenvolvimento da concessão (1993-1998)	491
<i>Cumprimento das metas contratuais</i>	492
<i>Magnitude econômica da inadimplência</i>	493
<i>Renegociação do contrato</i>	494
A constituição do cenário local no processo de privatização	497
<i>O processo de administração da demanda dos serviços</i>	497
Novos cenários da administração urbana diante da privatização dos serviços de água e saneamento	499
Referências bibliográficas	502

PARTE IV

ACUMULAÇÃO GLOBAL E INGOVERNABILIDADE LOCAL (<i>José Luís Fiori</i>)	505
Introdução	505
O novo regime de acumulação mundial	507
A América Latina no novo regime de acumulação	512
A nova estratégia liberal e a ingovernabilidade local	518
Novo regime de acumulação e governabilidade democrática	520
Referências bibliográficas	524
REFORMA DO ESTADO E FEDERALISMO: OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA (<i>Sérgio de Azevedo e Virgínia R. dos Mares Guia</i>)	525
Reforma do Estado e a questão metropolitana: idiossincrasias e constrangimentos estruturais	527
A Institucionalização das Regiões Metropolitanas: um breve retrospecto	531
<i>Antecedentes</i>	531
<i>A Constituição de 1967 e a trajetória das Regiões Metropolitanas no período militar</i>	532
A Constituinte e as Regiões Metropolitanas pós-1988	534
A questão das Regiões Metropolitanas nas constituições estaduais	536
Considerações finais	545
Referências bibliográficas	549
A PERSPECTIVA DA ECONOMIA POPULAR URBANA: BASE PARA UMA NOVA POLÍTICA SOCIOECONÔMICA NA CIDADE (<i>José Luís Coraggio</i>)	553
A perspectiva da economia popular urbana	556
A economia popular urbana, base de uma aliança para o desenvolvimento local integrador	563
O mercado, mecanismo contraditório	564
A viabilidade das políticas sociais urbanas alternativas: tarefa política	568
Referências bibliográficas	574
GESTÃO URBANA, ASSOCIATIVISMO E PARTICIPAÇÃO NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS (<i>Orlando Alves dos Santos Junior</i>)	575
Capital social e desempenho institucional	578
Associativismo nas Regiões Metropolitanas do Brasil	584
Considerações finais: capital social e gestão democrática das grandes cidades	596
Referências bibliográficas	599
DESIGUALDADES SOCIAIS E INIQUIDADES FISCAIS NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO (<i>Luis Gustavo Martins</i>)	601
A desigualdade fiscal intrametropolitana no Rio de Janeiro	606
Estaria o sistema fiscal-tributário reforçando as desigualdades existentes?	619
Conclusão	624
Referências bibliográficas	626
SOBRE OS AUTORES	627
NOTA METODOLÓGICA	629

Apresentação

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

A reflexão sobre o futuro das metrópoles na globalização envolve grandes desafios. O primeiro decorre da própria natureza da globalização. Trata-se de um processo novo, já que não é apenas mais uma etapa da internacionalização da economia em curso desde a Segunda Guerra Mundial, mas da extensão a todos os países das trocas internacionais de bens e serviços como motor do crescimento econômico e da hegemonia dos circuitos financeiros na organização dos fluxos internacionais dos capitais. A globalização também está indissociavelmente ligada à difusão em todos os países da reestruturação produtiva e à reorganização do Estado do Bem-Estar Social. O sentido mais profundo dessas mudanças é a instauração de um novo modo de dominação — *a flexploração* —, como propôs Bourdieu¹, cujo traço fundamental é a exploração racional da incerteza e da insegurança em todos os domínios da vida social.

Trata-se também de um processo inacabado, com tendências contraditórias de afirmação e de negação. O mercado financeiro global, por exemplo, alimenta-se das particularidades das políticas nacionais de controle da moeda, que, sob o impacto da própria globalização, geram diferenciais de rentabilidade no mercado de moedas e de ativos financeiros, dos quais resulta o movimento especulativo do capital-dinheiro-global.

A globalização caracteriza-se, portanto, como uma etapa de transformação do capitalismo planetário que, mais do que outras etapas de transição, produz um quadro de incerteza quanto ao futuro, pois hoje não é claro o tipo de sociedade que dela resultará. Tal incerteza é aumentada pelas disputas intelectuais e ideológicas em torno da interpretação sobre sua natureza e seus impactos. Discursos *catastrofistas* e *triunfalistas* quanto às taras e virtudes da globalização estão presentes no mundo acadêmico e no senso comum erudito como verdades demonstradas, erigindo verdadeiros mitos explicativos. Para alguns, a globalização é realizada pelo mercado, como desdobramento natural da intensificação das trocas internacionais. Essa interpretação se ampara no próprio discurso da mídia, especialmente a especializada no noticiário sobre o mercado financeiro, em que é frequente a utilização de figuras como “o mer-

¹ BOURDIEU, P. (1998) *Contrafogos*. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

cado pensa”, ou “o mercado decidiu”, ou “o mercado assinala”, metáforas que fortalecem a convicção sobre o modelo interpretativo da globalização como produto das forças inexoráveis do mercado, transformado em sujeito histórico. Em associação ou não com esse modelo, outros autores têm por sua vez construído o mito da globalização como efeito das mudanças tecnológicas, especialmente das relacionadas à revolução dos sistemas de comunicações, que supostamente transformam a sociedade em redes desterritorializadas de interação e sociabilidade. Uma terceira interpretação tende, ao contrário das outras, sublinhar que as forças do mercado e da tecnologia têm como raízes as transformações institucionais em curso no mundo desde as reformas cambiais da década de 1970 e cujo ápice foi o chamado “Consenso Washington”, transformações que criaram as condições necessárias à livre circulação mundial dos capitais. Nesta visão da globalização, as mudanças em curso das economias são decorrentes das decisões impostas e aceitas nos níveis internacional e nacional por forças políticas que expressam os interesses dos capitais financeiros mundializados, que obrigaram o mundo todo a aceitar políticas deflacionistas, um mesmo regime cambial baseado no dólar e a desregulação dos mercados de capitais.

Apesar dos desafios, a reflexão sobre o futuro das metrópoles na globalização, com todas as suas dificuldades é tarefa de fundamental importância, pois a grande cidade, ou, mais precisamente, a metrópole, é a configuração socioespacial que expressa a relação entre território e sociedade do modelo de desenvolvimento anterior, pelo papel que representou como economia de aglomeração da industrialização e como laboratório das reformas sociais e políticas que resultaram na construção do Estado de Bem-Estar Social. Para muitos autores, desde os anos 70 vem ocorrendo a reestruturação da metrópole sob os impactos negativos das mudanças econômicas: pobreza, desemprego, degradação física e ambiental, desigualdades sociais e segregação urbana, isolamento dos grupos sociais mais vulneráveis etc. Em algumas, especialmente nas megacidades, que são os centros da globalização, já estariam em curso transformações dos padrões de sociabilidade que indicam a *des-civilização* e a *des-pacificação* da sociedade, expressas na generalização e banalização da violência e na desertificação e atomização da sociedade civil, anunciando a substituição do contrato social pela re-edição do “estado de natureza”.

Desde o final da década de 1980, porém, as grandes cidades vêm sendo revalorizadas por trabalhos de conteúdo normativo, contendo diagnósticos, modelos, regras e recomendações para resolver os seus problemas materiais e imateriais, aumentar a sua competitividade no cenário mundial e, assim, inseri-las na rota da recuperação e do desenvolvimento. Uma vasta literatura tem sido produzida sobre a globalização como oportunidade de desenvolvimento, desde que a metrópole se transforme em

“ator político”, isto é, em representante dos interesses privados e públicos, todos com o objetivo de convertê-la em pólo do desenvolvimento globalizado. Identificamos também como integrantes desse tipo de literatura os relatórios e recomendações dos organismos internacionais. Esses documentos e estudos partem do pressuposto de que a reestruturação das economias urbanas das grandes cidades tem papel estratégico no desenvolvimento nacional, em razão dos novos nexos estruturais entre a dinâmica urbana e o desempenho macroeconômico. Tais nexos são de três ordens: *financeiros*, na medida em que a debilidade do setor financeiro dificulta a mobilização da poupança privada, tornando o setor público o único agente de financiamento do desenvolvimento urbano e contribuindo assim para a escassez financeira generalizada; *fiscal*, na medida em que o baixo rendimento dos tributos arrecadados localmente impõe a necessidade de um sistema de transferências intergovernamentais, pressionando o déficit orçamentário do governo federal; e *produtivo*, na medida em que a obsolescência e a deficiência da infra-estrutura urbana reduzem a produtividade das empresas e, portanto, a produtividade agregada da economia. Tal literatura também conclui pela necessidade de políticas e programas de ajuda que promovam a unificação das forças locais em torno de um projeto de desenvolvimento urbano.

Essa nova literatura é, portanto, otimista em relação ao futuro das grandes cidades por continuarem a apresentar vantagens locais na nova economia globalizada, desde que unificadas por meio do mercado ou de arranjos institucionais e políticos que o aglutinem ao Estado e à sociedade. Ou seja, mercado e governabilidade, para usar um termo da linguagem hoje corrente nos meios acadêmico e técnico, são as vias pelas quais as grandes cidades podem ter um destino que as retire da rota da barbárie. Pressupõe-se, portanto, que a gestão da grande cidade deva fundar-se em arranjos políticos que substituam os antigos estilos de dominação baseados na hegemonia por pactos e negociação inclusivos.

Entre nós, essa tensão otimismo-pessimismo está presente nos meios intelectuais e técnicos envolvidos na discussão dos problemas urbanos. Na vertente otimista, encontramos dois pólos: o da reforma urbana *democrática-redistributivista* e o do plano estratégico *liberal-competitivo*. O primeiro surge na década de 1980, a partir da síntese urbana da proposta da reforma social, tendo por diagnóstico a cidade como mecanismo de concentração de renda e de riqueza. Na sua formulação tiveram forte influência os resultados da pesquisa urbana dos anos 70 e início dos 80 sobre as relações entre a dinâmica econômica e política de estruturação da grande cidade e os mecanismos de produção das desigualdades sociais. Já o pólo *liberal-competitivo* se inspira claramente em parte na literatura internacional mencionada anteriormente e sofre a influência das consultorias internacionais não apenas

dos organismos multilaterais, mas também dos novos especialistas de planos estratégicos.

Este breve resumo dos embates teórico-ideológicos presentes nos debates sobre o futuro das metrópoles explica e justifica a proposta do presente livro. Os textos nele reunidos foram apresentados no seminário realizado em 1999, do qual participaram pesquisadores de diferentes instituições e nacionalidades que formam uma rede com diferentes graus de articulação² orientada pela preocupação de avaliar de maneira sistemática e comparativa as mutações econômicas, sociais, urbanas e políticas em curso nas grandes metrópoles. O seminário dá seguimento e ampliação à reflexão que iniciamos em 1991, quando realizamos um outro seminário com o título de "Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise", que ensejou uma publicação com o mesmo título³. Seguimento porque continuamos empenhados na compreensão das transformações das metrópoles na dupla *démarche*: entender o seu presente e pensar o seu futuro. Por esse motivo, os textos aqui reunidos são marcados pela tensão inerente a todo trabalho de pesquisa que se pretenda científico e engajado. Textos engajados, antes de tudo por traduzirem o posicionamento crítico quanto às idéias, às visões e aos modelos teóricos que circulam no mundo acadêmico e

² Os textos apresentados no seminário e reunidos neste livro, com exceção dos apresentados por José Luis Fiori e Clélio Campolina, integram os seguintes projetos de pesquisa: – Núcleo de Excelência "Metrópole, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte", reunindo o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), o Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ), a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP), o Departamento de Sociologia da PUC/SP, o Centro de Estudos Urbanos da UFMG, a Faculdade de Serviço Social e o Mestrado em Gestão Urbana da PUC/BH e o *Centre Sociétés et Cultures Urbaines* (CSU/CNRS), com apoio da FINEP/CNPq/FAPERJ.

– Pesquisa "Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal: Impactos Metropolitanos da Estabilização e do Ajuste", reunindo o IPPUR/UFRJ e a FASE, com o apoio Plano de Ação para a Área Social FNDCT/FINEP/BID/880/OC-BR, Chamada 05, Acompanhamento de Macropolíticas e Modernização e Fundação Ford.

– Pesquisa "Impactos Metropolitanos da Reestruturação: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Buenos Aires e Santiago", reunindo o IPPUR/UFRJ, FAU/USP, o Departamento de Sociologia da PUC/BH, o CEURB/UFMG, o Instituto CONURBANO da *Universidad Nacional de General Sarmiento*, em Buenos Aires/Argentina, e o *Instituto de Estudios Urbanos* da PUC, em Santiago do Chile. Projeto de Cooperação Trinacional; – "Reestruturação Econômica e Social e Governança Urbana nas Grandes Metrópoles: Paris, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte", reunindo o IPPUR/UFRJ e o CSU, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o *Conseil National de la Recherche Scientifique* (CNRS).

³ Ver RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando dos (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

fora dele e que fundam não só as pretensas demonstrações sobre os impactos das transformações econômicas sobre as grandes cidades, como também as narrativas catastróficas sobre o seu futuro na globalização. Não se trata, pois, do apego ao mito do discurso neutro, mas o empenho em adotar uma atitude epistemológica que nos permita avaliar as causas, natureza e impactos das transformações das grandes cidades. A crítica teórica e empírica às narrativas tanto catastrofistas quanto triunfalistas nos parece de fundamental importância, porque nelas sobressaem mais sombras do que luzes e, sobretudo, porque nelas o futuro é transformado em destino. Os autores aqui reunidos, ao contrário, se orientam pelo comprometimento de suas reflexões na perspectiva de encontrar na análise das mudanças novos paradigmas da ação que permitam pensar alternativas de políticas que reafirmem os velhos ideais de democracia e justiça social, que para alguns tornaram-se obsoletos pelas supostas realizações das virtudes progressistas e integradoras do mercado.

Nas suas quatro partes, o livro reúne um conjunto de textos que contêm resultados de pesquisa úteis à reflexão de várias questões.

Tomamos como pressuposto a hipótese contida no modelo do *global cities*, segundo a qual as grandes cidades estariam passando por profundo processo de reestruturação sob o impacto das transformações da globalização econômica na base produtiva e no mercado de trabalho. Tal reestruturação seria de maior ou menor grau de acordo com a posição de cada cidade no novo sistema urbano criado pela integração mundial das economias nacionais, mas em todas se observaria tendencialmente a mesma dinâmica de transformação.

Vários textos desta coletânea procuram avaliar em que medida as trajetórias históricas das metrópoles estão sendo unificadas pela globalização ou se as particularidades decorrentes dos modelos de desenvolvimento de cada metrópole continuam tendo centralidade na explicação das mudanças em curso. As análises de cidades que passam por estágios diferentes de inserção na globalização indicam que as condições locais continuam exercendo importante papel na explicação das transformações das suas estruturas sociais e espaciais, muito embora cresça a influência das mudanças das atividades econômicas que integram as cadeias produtivas globalizadas.

Outro ponto é o grau das mudanças das metrópoles. Os textos que apresentam resultados de pesquisas sistemáticas, abrangentes em longo prazo, constataam a estabilidade das estruturas sociais e urbanas, apesar das transformações econômicas. Observa-se que as mudanças se concentram em certas partes das cidades que mudam de função, de conteúdo social ou de forma, mas quando se analisa o conjunto do espaço urbano, a evolução das cidades é marcada pela continuidade da sua trajetória, em que se evidenciam poucos casos de ruptura. As dinâmicas

micas de mudanças das cidades resultam, portanto, de antigas tendências já há muito tempo inscritas em suas trajetórias às quais se aliam as decorrentes das transformações econômicas recentes.

No modelo das *global cities*, a complexa estrutura de classe da cidade industrial estaria em decomposição, sendo substituída pela polaridade formada pelos segmentos ricos e segmentos pobres. O ovo é substituído pela ampulheta como metáfora da nova estrutura social, o que se expressa na existência de um grande contingente de trabalhadores dos serviços de pouca qualificação e baixa remuneração e de desempregados vivendo de “viração”, e de um pequeno segmento constituído pelos novos profissionais da economia de serviços e financeira (corretores, advogados, analistas de sistemas, especialistas em *marketing* etc.), altamente qualificados e muito bem remunerados. Essa mudança resultaria, em primeiro lugar, do desaparecimento da antiga classe operária sob o impacto da desindustrialização das metrópoles e, em segundo, da reconfiguração da tradicional classe média com a extensão aos serviços (financeiros, comerciais, de transportes etc.) da reestruturação produtiva. A estrutura social das cidades tenderia, portanto, à dualização, ou seja, ao aumento da distância social entre as duas posições sociais inferiores e superiores e a contração das camadas médias.

Essa tendência não aparece com nitidez nos resultados de pesquisas relatados nos textos. Embora em todas as cidades tenha sido constatada a perda de importância relativa do setor industrial e, simultaneamente, a expansão do terciário, não se observam, contudo, movimentos de mudança da estrutura social conforme o modelo da cidade pós-industrial. Várias análises contidas nesta coletânea confirmam a complexidade da reestruturação social das cidades, em que não se verificam tendências claras de dualização. Em todas as cidades estudadas constata-se a reconfiguração de parte do antigo proletariado industrial em um proletariado terciário, com a expansão das atividades ligadas a armazenamento, transportes, comunicação etc., ao mesmo tempo em que há o crescimento dos serviços de baixa qualificação. Por outro lado, a classe média continua a ter expressivo peso na estrutura social, e em algumas cidades cresce em termos absolutos, sobretudo naquelas em que se localizam sociedades cujo Estado de Bem-Estar Social não foi desmantelado.

No modelo das *global cities* também está previsto o surgimento de uma nova ordem urbana, como resultado da dualização da estrutura social, cuja maior expressão é a fragmentação do espaço urbano ocasionada pelo aumento da segregação urbana e das desigualdades sociais. A metáfora da “cidade partida” — com seus equivalentes em inglês *dual city*, *quartered city* etc. — expressaria essa nova ordem urbana. Neste ponto são surpreendentes as convergências dos textos que fizeram análises sobre a evolução do conjunto da cidade por meio da variável ocu-

pação. Nota-se um duplo movimento de diminuição do grau global de segregação urbana: ao mesmo tempo em que aumenta a mistura social dos espaços, tornam-se mais exclusivos os relativos às categorias superiores da estrutura social. Em contrapartida, não se comprovam tendências de empobrecimento urbano absoluta, ou seja, a evolução das desigualdades urbanas se dá na direção do aumento generalizado do acesso aos serviços sociais (saneamento básico, educação etc.), simultaneamente ao aparecimento de uma nova frente de desigualdade no que concerne à qualidade desses mesmos serviços, em decorrência da privatização dos serviços públicos, fato de especial importância nas cidades dos países da América Latina nos quais as reformas neoliberais ocorrem sem que o Estado desenvolvimentista tenha promovido a universalização dos direitos sociais associados à vida urbana.

A segregação e as desigualdades tornam-se crescentemente um fenômeno de auto-segregação das camadas superiores, que usam o aumento do seu poder econômico, político e simbólico para construir espaços de auto-isolamento, do que um fenômeno da segregação compulsória e da exclusão social das camadas proletárias e populares. Em outras palavras, as transformações econômicas se expressam na metrópole pelas práticas exclusivistas de apropriação e uso do território da cidade — condomínios-fechados, *bairros cerrados*, *countrys*, *ciudadelas* — dos segmentos sociais vitoriosos da globalização e da re-estruturação produtiva, denominados por alguns como as “sobreclasses” do capitalismo contemporâneo, que tendem a construir nestes espaços formas de vida independentes do conjunto da cidade. Não mais necessitam ocupar áreas urbanas contínuas para exercer e manter o seu poder.

Admitimos a hipótese da mudança da escala e dos padrões de segregação e desigualdade na cidade. Com efeito, mesmo em cidades do chamado “capitalismo periférico” as grandes diferenças e distâncias sociais do tipo núcleo e periferia passam para o plano intra-urbano, ocorrendo o empobrecimento das zonas centrais, com o surgimento de bairros degradados, e a elitização de áreas da periferia pobre com o aparecimento de enclaves das classes superiores. Por outro lado, entram em cena outros mecanismos de fabricação das distâncias e desigualdades sociais: simbólicos, por meio da estigmatização dos espaços populares; institucionais, por meio da fragmentação das instituições de gestão pública e da substituição do conceito de serviço público na organização e gestão dos serviços urbanos pelo de cliente-consumidor, o que abre a possibilidade de legitimar as diferenças de qualidade no acesso a esses serviços e, por conseguinte, as diferenças de qualidade de vida; físicos, por meio das grades e muros que cercam os espaços residenciais e de consumo das categorias superiores, e da privatização dos sistemas internos de transportes e comunicação, que,

pelo custo e pela distribuição espacial, excluem certas áreas populares do acesso ao conjunto da cidade.

O tema da governabilidade é oriundo da ciência política e surge com o desencanto que certos autores passaram a manifestar quanto à contradição entre o alargamento da democracia, com o conseqüente aumento das demandas sociais, e a capacidade institucional, política e financeira dos governos em transformá-las em políticas públicas. O aprofundamento do debate sobre a governabilidade produziu a ruptura teórica da relação sinérgica entre crescimento econômico e democratização, credo difundido sobretudo pelos teóricos do desenvolvimento. O resultado foi a substituição da preocupação com a democracia pela preocupação com a estabilidade política, o que em última instância fundamentou o projeto de desengajamento do Estado quanto à gestão da sociedade.

É nesse quadro intelectual mais geral que tem sido travada a discussão sobre a governabilidade das grandes metrópoles na globalização, por isso mesmo inscrita na tensão pessimismo-otimismo mencionada anteriormente. Com efeito, para muitos autores é na metrópole que estariam hoje concentradas as manifestações mais claras da crise de governabilidade que marca, sobretudo, os países do capitalismo periférico, porque para ela convergem todos os efeitos sociais nefastos das transformações econômicas. O aumento da segregação urbana e das desigualdades traria como resultado o retraimento da sociedade civil organizada, que reduziria portanto as possibilidades de instaurar nas metrópoles uma governabilidade democrática. Por outro lado, as políticas macroeconômicas de ajuste e estabilidade refazem na prática o pacto federalista, através de um processo perverso de descentralização que atribui aos governos locais a função de administrar a questão social, mantendo concentrado o poder institucional e financeiro nas mãos do governo central. Tal contradição é agudizada nas metrópoles pela fragmentação institucional que as caracterizam e pelo desmantelamento dos aparatos burocráticos destinados ao planejamento e à gestão metropolitanos.

Os textos desta coletânea indicam, portanto, que o debate sobre a governabilidade das metrópoles deve centrar-se, antes de tudo, no exame dos efeitos das macropolíticas praticadas no nível nacional. No novo modelo territorial da economia globalizada, a virtual exclusão das metrópoles não se apresenta como destino histórico inelutável, criado pela revolução tecnológica que encurtou o espaço e *deslocalizou* a produção no plano mundial. É uma possibilidade histórica decorrente da crise institucional suscitada pelas orientações neoliberais das políticas nacionais de ajuste e estabilização que em muitos países têm gerado a ingovernabilidade local.

Parte I

Impactos territoriais da reestruturação produtiva

Clélio Campolina Diniz

A ocupação do espaço geográfico brasileiro e a formação do espaço econômico passaram por várias etapas que foram, fundamentalmente, guiadas pelas possibilidades de cada região se inserir no comércio internacional, a exemplo do açúcar no Nordeste, do ouro em Minas Gerais e Goiás, da borracha no Norte, do café no Sudeste, da pecuária no Sul etc. A infra-estrutura era muito limitada, resumindo-se a um precário sistema de transportes ligando as regiões produtoras aos portos de exportação, em torno dos quais se formaram as mais importantes cidades. Como não se estabeleceram relações comerciais inter-regionais, não foi desenvolvido um sistema de transportes integrado e não se formou um mercado interno, a exemplo da Europa, dos Estados Unidos e de outros países e regiões. Dados o crescimento populacional, a luta pela sobrevivência e a eventual decadência da produção mercantil, em muitas regiões desenvolveu-se uma economia camponesa ou de subsistência, como em várias áreas do território mineiro e do nordestino. Assim, quando teve início a produção industrial brasileira, na segunda metade do século XIX, ela se realizou de forma descentralizada e fortemente vinculada aos mercados regionais (Furtado, 1964; Castro, 1971).

Na primeira fase, a cidade do Rio de Janeiro, como o mais importante centro econômico e político do Brasil, por ser a capital da República, por concentrar as atividades de exportação de café do próprio Estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, por ser também o maior centro importador, comercial e financeiro, assumiu a liderança no crescimento industrial. Em 1907, data da primeira pesquisa industrial no país, o Rio de Janeiro participava com 38% da produção industrial brasileira. No entanto, o desenvolvimento da cafeicultura no Estado de São Paulo, a introdução do trabalho assalariado no Brasil, a grande entrada de imigrantes europeus e as relações produtivas e comerciais que ensejaram, provocaram um processo de concentração econômica e populacional nesse Estado, com destaque para o crescimento industrial na sua área metropolitana (Cano, 1977). Nessa fase, começou a ser construída a infra-estrutura de transportes, de energia elétrica e de um tênue sistema urbano. Estabeleceram-se, a partir daí, e ao mesmo tempo, as bases da formação do mercado nacional e da divisão inter-regio-

nal do trabalho e do processo de industrialização. A partir da década de 1930, com a crise mundial e seus reflexos sobre o setor agrário-exportador e o posterior estrangulamento decorrente da Segunda Guerra Mundial, o processo de industrialização ganhou fôlego, consolidando o padrão urbano-industrial. Embora praticamente todas as regiões brasileiras tenham crescido, São Paulo assumiu a liderança, tornando-se o centro econômico do país, em detrimento do Rio de Janeiro, concentrando a produção industrial e exercendo forte atração sobre os imigrantes, nacionais e estrangeiros. Por volta de 1970, entendido como pico da concentração, o Estado de São Paulo, com menos de 3% da área geográfica do país, chegou a participar com 40% da renda nacional, 58% da produção industrial e 20% da população do país, com destaque para sua área metropolitana, que alcançou 44% da produção industrial do país naquele ano (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1 - Brasil: distribuição regional da área geográfica, PIB e população. 1970-1996

Brasil/Regiões/Estado	Área*	PIB		População**
		1970	1996	1996
Rondônia	2,8	0,1	0,8	0,8
Acre	1,8	0,1	0,3	0,2
Amazonas	18,4	0,7	1,3	1,4
Roraima	2,7	-	0,2	0,1
Pará	14,5	1,2	2,3	3,5
Amapá	1,6	0,1	0,2	0,3
Norte	41,8	2,2	5,1	6,3
Maranhão	3,8	0,9	1,5	3,4
Piauí	3,0	0,4	0,5	1,7
Ceará	1,8	1,5	1,8	4,3
Rio Grande do Norte	0,6	0,6	1,0	1,6
Paraíba	0,7	0,7	0,8	2,2
Pernambuco	1,2	3,0	2,3	4,8
Alagoas	0,3	0,7	0,6	1,7
Sergipe	0,5	0,5	0,8	1,0
Bahia	6,6	3,8	4,5	8,2
Nordeste	18,5	12,1	13,5	28,9
Minas Gerais	6,9	8,3	9,8	10,7
Espírito Santo	0,5	1,2	1,7	1,8
Rio de Janeiro	0,5	16,1	11,4	8,7
São Paulo	2,9	39,4	35,1	21,5
SUDESTE	10,8	65,0	58,0	42,7
Paraná	2,4	5,5	5,7	5,8
Santa Catarina	1,1	2,8	3,1	3,1
Rio Grande do Sul	3,2	8,7	7,0	6,2
Sul	6,7	17,0	15,8	15,1
Mato Grosso do Sul	4,2	-	1,2	1,2
Mato Grosso	10,4	-	1,1	1,4
Goiás	7,6	-	2,3	3,3
Distrito Federal	-	1,0	2,7	1,1
Centro-Oeste	22,2	3,7	7,3	7,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE, * área total = 8.547.403 km².** população total = 157.079.573 habitantes.

Tabela 2 - Brasil: distribuição da produção industrial por grandes Regiões e Estados. 1970-1997

Regiões selecionadas e Estados	1970	1980	1990	1997
Amazonas	0,4	1,6	2,0	2,4
Pará	0,4	0,7	0,9	1,4
Outros Estados	0,0	0,1	0,2	0,2
Norte	0,8	2,4	3,1	4,0
Pernambuco	2,2	2,0	1,8	1,2
Bahia	1,5	3,5	4,0	3,7
Outros Estados	2,0	2,6	2,6	2,8
Nordeste	5,7	8,1	8,4	7,7
São Paulo	58,1	53,4	49,3	49,1
<i>Área Metropolitana</i>	44,0	33,0	26,0	25,0
Rio de Janeiro	15,7	10,6	9,9	7,8
Minas Gerais	6,5	7,7	8,8	9,2
Espírito Santo	0,5	0,9	1,3	1,2
Sudeste	80,8	72,6	69,3	67,3
Paraná	3,1	4,4	5,6	5,7
Santa Catarina	2,6	4,1	4,1	4,6
Rio Grande do Sul	6,3	7,3	7,7	8,2
Sul	12,0	15,8	17,4	18,5
Centro-Oeste	0,8	1,1	1,8	2,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE e Pacheco, 1998.

Além da histórica situação de pobreza de parcela da população em todas as regiões brasileiras, a concentração econômica regional e suas implicações nas oportunidades de emprego e renda determinaram fortes disparidades sociais entre as regiões, o que pode ser percebido pelas diferenças de renda *per capita*, de expectativa de vida e da taxa de alfabetização entre os Estados (Tabela 3).

Concentração urbana e dinâmica demográfica recente

O grande estoque de população em regiões de pouco dinamismo econômico, predominantemente rural, ao lado de altas taxas de crescimento demográfico, da incapacidade de gerar empregos e de menores rendas *per capita*, provocou, a partir da segunda metade do século XIX, fortes movimentos migratórios das regiões de ocupação antiga (Nordeste e Minas Gerais) para as regiões economicamente dinâmicas. Inicial-

Tabela 3 - Brasil: indicadores de desenvolvimento econômico e social por Estados e Regiões. 1970 e 1996

Estados/Regiões	PIB <i>per capita</i> (US\$)		Expectativa de vida ao nascer (anos)		Taxa de alfabetização *	
	1970	1996	1970	1996	1970	1996
Rondônia	1.302	6.448	54	67	65	86
Acre	2.025	5.741	53	67	47	70
Amazonas	1.302	5.718	54	68	63	79
Roraima	1.591	6.231	52	66	66	86
Pará	1.736	4.268	54	68	68	79
Amapá	1.157	5.370	55	68	66	85
Tocantins	-	1.575	-	67	-	78
Norte	1.302	4.705	54	67	63	79
Maranhão	579	2.158	49	63	41	67
Piauí	434	2.004	49	64	40	66
Ceará	723	2.667	43	65	45	69
Rio Grande do Norte	723	4.083	39	65	46	72
Paraíba	723	2.438	39	63	45	69
Pernambuco	1.157	3.213	41	62	50	74
Alagoas	868	2.496	41	62	39	64
Sergipe	1.013	5.122	45	66	47	75
Bahia	1.013	3.677	49	66	49	76
Nordeste	869	3.085	44	64	46	72
Minas Gerais	1.591	5.968	54	69	66	87
Espírito Santo	1.591	6.251	58	69	67	86
Rio Janeiro	3.761	8.653	57	67	83	94
São Paulo	4.629	10.536	58	69	81	93
Sudeste	3.472	8.843	57	69	77	91
Paraná	1.736	6.485	58	69	69	88
Santa Catarina	2.025	6.519	61	71	81	93
Rio Grande do Sul	2.749	7.395	65	71	82	93
Sul	2.170	6.865	60	70	77	91
Mato Grosso do Sul	-	6.410	-	69	-	88
Mato Grosso	1.447	5.003	58	68	64	88
Goiás	1.157	5.238	55	69	64	87
Distrito Federal	4.051	14.854	54	68	83	94
Centro-Oeste	1.591	7.073	56	69	68	88
Brasil	2.315	6.491	53	68	67	85

Fonte: IPEA/PNUD/FJJP/IBGE — Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros.

* Pessoas de 15 anos ou mais de idade que podem ler e escrever.

mente esses movimentos migratórios se dirigiram para o Rio de Janeiro, ampliando-se, posteriormente, para as fronteiras agrícolas de São Paulo e depois Paraná e Goiás e, finalmente, para as demais áreas do Centro-

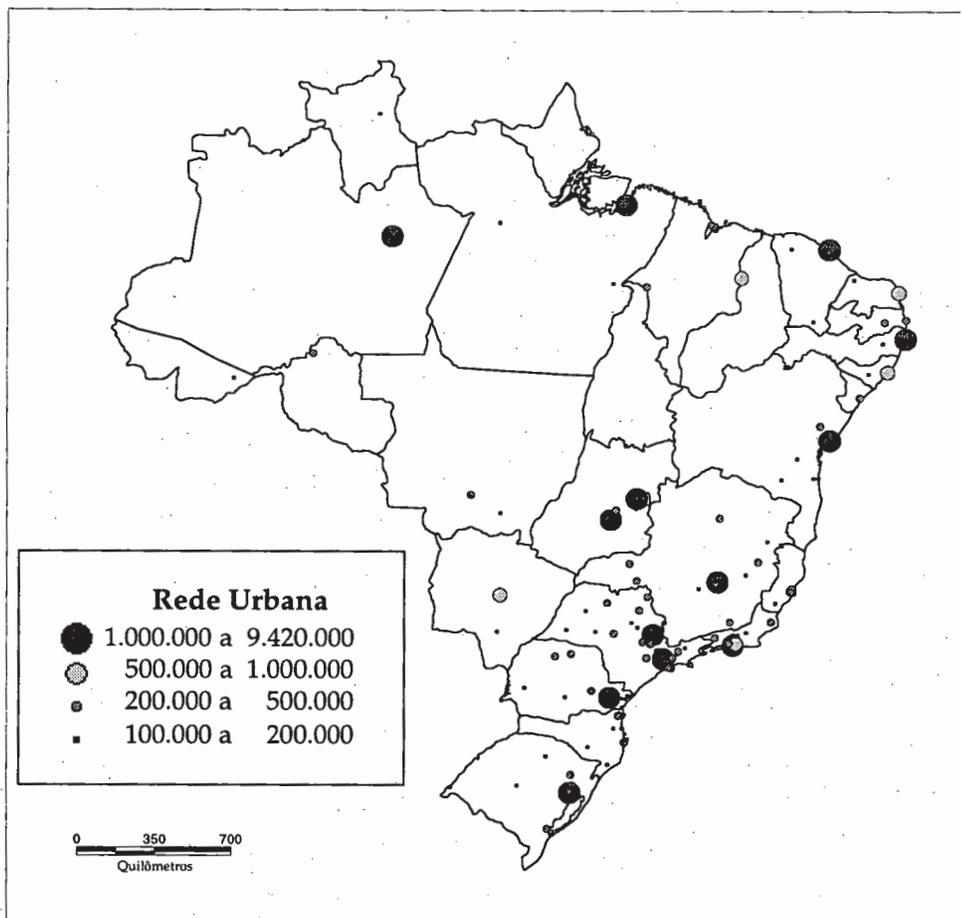
Oeste e para o Norte do país. Nas últimas seis décadas, esses movimentos migratórios inter-regionais foram complementados por fortes movimentos migratórios intra-regionais, de natureza rural-urbano, em todas as regiões brasileiras, em função da atração provocada pelo crescimento industrial e de serviços urbanos e pelas transformações estruturais na agricultura. O resultado foi um rápido crescimento urbano, não só nas regiões dinâmicas como também nas metrópoles das regiões atrasadas, configurando uma dramática experiência de urbanização e pobreza. No Censo Demográfico de 1940, as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo possuíam, respectivamente, 1,8 milhão e 1,3 milhão de habitantes, seguidas por Recife e Salvador, com 348 mil e 290 mil, respectivamente. Na contagem demográfica de 1996, oito das nove regiões metropolitanas brasileiras possuíam, cada uma, mais de 2,4 milhões de habitantes, das quais a Área Metropolitana de São Paulo se aproximava dos 17 milhões de habitantes e a do Rio de Janeiro superava os 10 milhões (Tabela 4). Além dessas nove regiões metropolitanas oficiais, existiam quatro outras aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes, cada uma, em 1996 (consideradas as populações das respectivas microrregiões geográficas, elas eram assim distribuídas: Campinas, 1.863 mil; Brasília, 1.821 mil; Goiânia, 1.484 mil; Manaus, 1.329 mil), além de seis cidades com 500 mil a 1 milhão de habitantes, fora de áreas metropolitanas, e mais de cem cidades com 100 mil a 500 mil habitantes (Mapa 1).

Tabela 4 - População em 1996 e taxas médias anuais de crescimento: Regiões metropolitanas e microrregiões geográficas de Campinas, Brasília, Goiânia e Manaus

ESPECIFICAÇÕES	População em 1996 em mil habitantes	Taxa média anual de crescimento (%)			
		1970s	1980s	1990s	1970 - 96
SÃO PAULO	16583	4,5	1,9	1,4	2,8
RIO DE JANEIRO	10193	2,4	1,0	0,8	1,5
BELO HORIZONTE	3803	4,6	2,5	2,1	3,2
PORTO ALEGRE	3247	3,8	2,7	1,2	2,8
RECIFE	3088	2,7	1,9	1,1	2,0
SALVADOR	2709	4,4	3,2	1,6	3,4
FORTALEZA	2583	4,3	3,5	2,3	3,6
CURITIBA	2425	5,5	3,0	3,4	4,0
CAMPINAS	1863	6,6	3,5	1,0	4,2
BRASÍLIA	1822	8,2	2,8	2,6	4,8
BELEM	1574	4,3	2,9	2,4	3,3
GOIÂNIA	1484	6,2	3,6	3,2	4,5
MANAUS	1329	5,0	1,8	2,7	3,2
BRASIL	157080	2,5	1,9	1,4	2,0

Fonte: IBGE; Cálculos do autor

Mapa 1 - Brasil: rede urbana com mais de 100 mil habitantes em 1991



Fonte: IBGE — Censo Demográfico, 1991.

No entanto, nas últimas décadas vêm ocorrendo uma rápida queda no crescimento demográfico brasileiro e uma transformação no padrão de urbanização, com maior crescimento das cidades de porte médio. De uma média de 2,9% ao ano na década de 1960, a taxa de crescimento da população brasileira vem caindo de forma contínua, chegando a 1,4% ao ano no período 1991-96, pelo rápido e generalizado declínio da fecundidade (Tabela 5). A queda no crescimento não é uniforme no ter-

ritório brasileiro — apesar da tendência à convergência — em razão, de um lado, da diferença entre os níveis de fecundidade regionais e, de outro, da diferença entre os processos migratórios. Nesse sentido, as possibilidades abertas nas fronteiras agrícola e mineral vinham estimulando os fluxos migratórios naquelas direções, conforme comprova o maior crescimento populacional das Regiões Centro-Oeste e Norte do país. Por sua vez, a redução do estoque da população rural e a falta de oportunidade de emprego nas grandes cidades vêm reduzindo também os movimentos migratórios para estas, conforme comprova a Tabela 4. Em contrapartida, vem ocorrendo o maior crescimento das cidades de porte médio, em função das oportunidades de emprego abertas pelo processo de desconcentração relativa da indústria e dos serviços (Andrade e Serra, 1998). Nos últimos anos, no entanto, a concentração dos investimentos industriais na periferia das metrópoles da Região Centro-Sul, especialmente nos setores automotivo e seus componentes, está reestimulando os movimentos migratórios para elas.

Tabela 5 - Brasil: taxas médias anuais de crescimento da população residente (%)

Brasil/Regiões/Estados	Período			
	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-1996
Rondônia	4,8	16,0	7,9	1,7
Acre	3,1	3,4	3,0	3,0
Amazonas	3,0	4,1	3,6	2,6
Roraima	3,8	6,8	9,6	2,6
Pará	3,6	4,6	3,9	2,2
Amapá	5,4	4,4	4,6	5,6
Norte	3,4	5,0	4,3	2,4
Maranhão	1,9	2,9	0,8	1,2
Piauí	3,1	2,4	1,7	0,7
Ceará	2,8	2,0	1,7	1,4
Rio Grande do Norte	3,1	2,1	2,2	1,2
Paraíba	1,8	1,5	1,3	0,7
Pernambuco	2,3	1,8	1,4	0,8
Alagoas	2,4	2,2	2,2	1,0
Sergipe	1,8	2,4	2,5	1,7
Bahia	2,4	2,4	2,1	1,2
Nordeste	2,5	2,2	1,7	1,1
Minas Gerais	1,5	1,5	1,5	1,2
Espírito Santo	2,1	2,4	2,3	1,5
Rio de Janeiro	3,1	2,3	1,1	0,9
São Paulo	3,3	3,5	2,1	1,6
Sudeste	2,6	2,6	1,8	1,4
Paraná	5,0	1,0	0,9	1,3
Santa Catarina	3,2	2,3	2,1	1,5
Rio Grande do Sul	2,2	1,6	1,5	1,1
Sul	3,4	1,4	1,4	1,2
Mato Grosso do Sul	5,6	3,2	-	1,6
Mato Grosso	6,1	6,6	3,9	2,0
Goiás	4,4	2,8	2,3	2,4
Distrito Federal	14,4	8,2	2,8	2,7
Centro-Oeste	5,6	4,1	2,9	2,2
Brasil	2,9	2,5	1,9	1,4

Fonte: FIBGE

O deslocamento das fronteiras agrícola e mineral

O Estado de São Paulo chegou a participar com 35% do valor da produção agrícola brasileira, segundo dados apurados pelo Censo Agropecuário de 1950. Essa concentração começou a ser reduzida com as expansões das fronteiras agrícolas do Sul e do Centro-Oeste, iniciadas a partir das décadas de 1930 e 1950, respectivamente. Em 1980, aquela participação havia caído para 20% (Diniz, 1987). Nas últimas décadas, esse processo ganhou força com o grande aumento da produção de grãos, inclusive para exportação. Quanto à produção dos cinco principais grãos (arroz, feijão, milho, soja e trigo), ela subiu da média anual de 25 milhões de toneladas no triênio 1968/70 para 76 milhões de toneladas no triênio 1995/97 (Tabela 6).

Tabela 6 - Brasil: produção de grãos por grandes regiões e unidades da federação

Brasil/Regiões/ Estados	1968/70		1989/91		1995/97	
	(1.000 t)	(%)	(1.000 t)	(%)	(1.000 t)	(%)
Rondônia	23	0,1	489	0,8	733	1,0
Acre	13	0,1	110	0,2	108	0,1
Amazonas	5	0,0	10	0,0	13	0,0
Roraima	3	0,0	20	0,0	66	0,1
Pará	127	0,5	452	0,8	702	0,9
Amapá	1	0,0	1	0,0	-	-
Tocantins	-	-	558	0,9	506	0,7
Norte	172	0,7	1.639	2,8	2.129	2,8
Maranhão	959	3,8	1.175	2,0	1.556	2,0
Piauí	209	0,8	633	1,1	833	1,1
Ceará	524	2,1	523	0,9	937	1,2
R. G. do Norte	111	0,4	95	0,2	172	0,2
Paraíba	251	1,0	218	0,4	346	0,5
Pernambuco	348	1,4	255	0,4	461	0,6
Alagoas	106	0,4	96	0,2	167	0,2
Sergipe	63	0,2	93	0,2	160	0,2
Bahia	520	2,1	1.029	1,7	2.213	2,9
Nordeste	3.090	12,3	4.116	7,0	6.843	9,0
Minas Gerais	3.531	14,1	5.122	8,7	6.258	8,2
Espírito Santo	367	1,5	427	0,7	274	0,4
Rio de Janeiro	200	0,8	129	0,2	84	0,1
São Paulo	3.562	14,2	5.526	9,3	5.451	7,2
Sudeste	7.660	30,6	11.204	18,9	12.067	15,8
Paraná	4.432	17,7	12.162	20,6	16.746	22,0
Santa Catarina	1.390	5,5	3.705	6,3	5.098	6,7
R. G. do Sul	5.607	22,4	13.032	22,0	14.959	19,6
Sul	11.429	45,6	28.899	48,9	36.803	48,3
M. G. do Sul	-	-	3.552	6,0	4.153	5,5
Mato Grosso	722	2,9	4.521	7,6	7.572	9,9
Goiás	1.983	7,9	5.017	8,5	6.427	8,4
Distrito Federal	6	-	176	0,3	201	0,3
Centro-Oeste	2.710	10,8	13.265	22,4	18.353	24,1
Brasil	25.060	100,0	59.122	100,0	76.195	100,0

Fonte: IBGE, previsão de safras, vários anos.

A participação do Sul, que era de 46% dessa produção em 1968/71, subiu para 59% em 1979/81, caindo para 48% em 1995/97. Em contrapartida, a participação do Centro-Oeste subiu de 11% para 24% no mesmo período, enquanto a do Sudeste caiu de 31% para 16% e a do Estado de São Paulo, de 14% para 7% (Tabela 6). Há que ressaltar a mudança da estrutura da produção agrícola de São Paulo, com o grande crescimento da produção de cana-de-açúcar e de laranja, além da de horticultura e de fruticultura. De forma paralela, a fronteira pecuária também vem se deslocando na direção Centro-Oeste e Norte do país. Em relação ao rebanho bovino, ele subiu de 56 milhões para 160 milhões de cabeças, entre 1960 e 1995, e as participações do Centro-Oeste e do Norte no total nacional passaram de 19% para 35% e de 2% para 12%, respectivamente, no mesmo período.

Além da fronteira de grãos, outras se abrem, especialmente as vinculadas aos projetos de irrigação em regiões semi-áridas. Cabe destacar os projetos de irrigação do Vale do São Francisco, nos Estados de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, e de outros vales férteis no Nordeste brasileiro, como o do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte. Nesses projetos de irrigação vem sendo desenvolvido o plantio de frutas e legumes, com produção contínua ao longo do ano (permitida pelo clima seco e quente). Essa alternativa tem permitido o abastecimento também contínuo do mercado brasileiro, anteriormente sujeito a ofertas sazonais de vários produtos, além da possibilidade de expansão das exportações de frutas e outros produtos tropicais.

Fenômeno semelhante, porém com menor efeito de generalização, ocorre com o setor mineral. À exceção de petróleo, o Estado de Minas Gerais participava com 53% do valor da produção mineral do país, em 1975. A partir da década de 1970, no entanto, uma grande parcela dos investimentos no setor mineral vem sendo feita nos Estados do Norte, com destaque para Carajás, na Bahia e em Goiás. Embora muitos desses investimentos tenham características de enclaves exportadores, abrem o potencial para alguma integração produtiva, através do efeito local sobre o emprego e a renda ou mesmo da implantação de atividades voltadas para o abastecimento de insumos ou para o processamento da produção local.

O deslocamento das fronteiras agrícola e mineral tem várias implicações econômicas, sociais e ambientais. Em especial, a expansão da produção agrícola em regiões de fronteira, em padrões modernos, exerce um forte efeito econômico sobre as atividades urbanas, através da demanda de insumos, de máquinas e equipamentos, de serviços bancários e comerciais etc. Por sua vez, a oferta de bens agrícolas como

insumo à produção industrial abre a possibilidade da localização industrial de vários projetos de processamento da produção agrícola.

O efeito renda, por sua vez, se traduz em demanda generalizada de bens e serviços (habitação, escola, comércio, lazer etc.). Esse conjunto de efeitos desempenha um poder multiplicador e expansivo das atividades urbanas na fronteira, como é demonstrado e caracterizado no crescimento das cidades inseridas nas regiões de produção agrícola moderna e expansiva e, em menor medida, nas áreas de produção mineral.

Do ponto de vista social, as expansões agrícola e mineral e das atividades urbanas, anteriormente mencionadas, atraem população, geram emprego e renda e podem funcionar como uma das alternativas para atenuar o fluxo migratório das regiões estagnadas e populosas para as grandes cidades ou regiões metropolitanas, nas quais agravam-se os problemas sociais e de desemprego.

Do ponto de vista ecológico, o movimento da fronteira aumenta os riscos de depredação ambiental pelo desmatamento descontrolado e muitas vezes clandestino, pela poluição dos rios e das águas e pelos efeitos do uso de agentes químicos sobre a flora e a fauna.

Nessa perspectiva, se por um lado as fronteiras agrícola e mineral abrem o potencial para a expansão econômica, para o processo de desconcentração regional e para a geração de emprego e renda, por outro, aumentam os riscos e a necessidade de cuidados e controle sobre o meio ambiente.

A reversão da polarização industrial da Área Metropolitana de São Paulo

A partir da segunda metade da década de 1960, com a retomada do crescimento industrial do país e o lançamento de um novo pacote de projetos, começou a ocorrer um processo de reversão da polarização industrial da Área Metropolitana de São Paulo e, conseqüentemente, de perda de sua participação relativa na produção industrial do país. Na primeira fase, em um ambiente de crescimento acelerado, que prevaleceu na segunda metade da década de 1960 e durante a década de 1970, todos os Estados cresceram, inclusive São Paulo. No entanto, a maioria dos Estados, à exceção do Rio de Janeiro e de Pernambuco, cresceu mais que São Paulo, dando origem a um processo generalizado de desconcentração industrial (Tabela 2).

As razões básicas para esse processo de desconcentração podem ser assim sintetizadas: a) deseconomias de aglomeração na Área Metropolitana de São Paulo e criação de economias de aglomeração em

vários outros centros urbanos e regiões; b) ação do Estado em termos de investimento direto, incentivos fiscais e construção de infra-estrutura; c) busca de recursos naturais, traduzida pelo movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexos na localização industrial e dos serviços; d) unificação do mercado, potencializada pelo desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e comunicações; e) efeitos locacionais da competição interempresarial, especialmente para o aproveitamento de recursos naturais e a criação de barreiras à entrada e ocupação de novos mercados reais ou potenciais (Diniz, 1991, 1993).

Cabe destacar que a grande transformação nesse processo de desconcentração relativa foi a redução da participação da Área Metropolitana de São Paulo na produção industrial do país, que passou de 44% em 1970 para 25% em 1997, e a do emprego, que passou de 34% para 24%, nos mesmos anos. Em relação ao próprio Estado de São Paulo, o peso da área metropolitana caiu de 75% para 50% do valor da transformação industrial e de 70% para 55% do emprego. Nos últimos anos, essa queda parece estar se acentuando com a crise da economia brasileira, a competição com produtos importados, a dificuldade de ampliar as exportações e a localização de um conjunto de novos projetos no próprio interior de São Paulo e em outros Estados, com destaque para o setor automotivo nos Estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

O processo de desconcentração observado a partir do final da década de 1960 se fez em uma economia fechada, com forte participação dos investimentos estatais diretos e dentro do mesmo padrão tecnológico anterior, com grande peso dos bens intermediários e dos insumos básicos. No entanto, as mudanças tecnológicas, estruturais e políticas recentes apontam no sentido de uma reconcentração na área mais desenvolvida do país, por nós caracterizada como o polígono e seu entorno, definida por Belo Horizonte - Uberlândia - Maringá - Porto Alegre - Florianópolis - São José dos Campos, excluída a Área Metropolitana de São Paulo (Diniz, 1993).

Essa grande região, com a exclusão da Área Metropolitana de São Paulo, ampliou sua participação na produção industrial do país de 32% para 51%, entre 1970 e 1990. Considerando as aglomerações industriais relevantes, entendidas como as microrregiões homogêneas do IBGE com mais de 10 mil pessoas ocupadas na indústria, segundo dados do Censo Industrial de 1970 e 1980 e dados da RAIS para o ano de 1991, o número dessas aglomerações, no Brasil, subiu de 33, em 1970, para 90, em 1991 (Diniz e Crocco, 1996). Dentre elas, o polígono referido continha respectivamente 24 e 64 nos anos mencionados. O Estado de São Paulo

teve o número de aglomerações industriais relevantes ampliado de dez para 25 naqueles anos, indicando a tendência de combinar a reversão da polarização da área metropolitana com o crescimento industrial do seu interior, coerentemente com a expansão econômica e demográfica das cidades médias brasileiras.

Mudanças estruturais e seus possíveis impactos regionais

Mudanças tecnológicas e a tendência à reaglomeração industrial

Apesar do atraso tecnológico brasileiro em relação aos países industrializados e a outros de rápida industrialização, como alguns países asiáticos, assiste-se, no Brasil, a um rápido processo de modernização tecnológica. Tal processo pode ser visualizado por meio dos resultados do aumento de produtividade, das mudanças nos padrões de organização produtiva e gerencial e da emergência de um conjunto de novas áreas industriais com forte presença de indústrias de alta tecnologia. Entre essas áreas industriais convém destacar as regiões de Campinas, de São Carlos e de São José dos Campos, no Estado de São Paulo; Santa Rita do Sapucaí/Pouso Alegre e Belo Horizonte, em Minas Gerais; Curitiba, no Paraná; Florianópolis, em Santa Catarina; e Porto Alegre/Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul.

O Rio de Janeiro, hipoteticamente bem localizado para as atividades tecnologicamente modernas, tanto pela presença de um grande sistema acadêmico-universitário e de instituições de pesquisa, quanto pela de serviços urbanos modernos e de uma base industrial, não consegue alavancá-las, talvez pelo clima social desfavorável aos negócios. A cidade de Campina Grande, na Paraíba, com boa base universitária e de pesquisas, embora venha fazendo um grande esforço para o desenvolvimento de um pólo de microeletrônica/informática, não alcançou resultados expressivos talvez pela grande distância dos principais mercados, pela ausência de entorno industrial e de outras facilidades requeridas para o desenvolvimento das indústrias de tecnologia moderna. Essas características podem, de maneira geral, ser aceitas para as demais áreas do Nordeste brasileiro. Apesar do empenho, várias delas, como Fortaleza, Recife, Salvador, só conseguem resultados modestos. Os novos projetos industriais que são atraídos para a região estão fortemente influenciados por trabalho barato e incentivos fiscais, com pequeno efeito interindustrial local, a exemplo das indústrias têxteis, de confecção e de calçados. Manaus, embora

tenha alcançado uma grande dimensão na produção de bens eletrônicos de consumo, na de relógios, de equipamentos óticos e de outros bens leves, constitui apenas um centro de montagem, viabilizado pelos incentivos fiscais, baseado na importação das partes e componentes, e sem integração produtiva local.

Nossa interpretação é que as mudanças tecnológicas em curso tenderão a reforçar o processo de reaglomeração na Região Centro-Sul, especialmente nas cidades dotadas de boas condições locais, com destaque para as cidades de porte médio do Estado de São Paulo, para o entorno das capitais e para algumas cidades de porte médio dos demais Estados da Região Centro-Sul.

Globalização, abertura externa e Mercosul

O processo de globalização em curso na economia mundial tende a ampliar a importância das relações internacionais e a disputa pela atração de novos investimentos, de que é testemunho a disputa inter-regional assistida no Brasil, cujo aspecto perverso é conhecido como "Guerra Fiscal". Por outro lado, o processo de globalização, induzido e potencializado pelo desenvolvimento dos modernos sistemas de transporte e pela rapidez da transmissão e do acesso à informação proporcionada pelo desenvolvimento das telecomunicações e da informática, amplia a possibilidade da articulação do *local* com o *global*, superando em parte a relação entre países por uma relação direta de cada região produtiva ao mercado mundial. Nas palavras de Markusen (1995), esse fenômeno pode ser caracterizado como um processo de "sticky place in slippery space", indicando que em um ambiente global cada vez mais vulnerável (escorregadio) terão maior sucesso as áreas (localidades) com maior capacidade de atração e sustentação das atividades produtivas. Essas áreas são exatamente aquelas capazes de gerar vantagens comparativas dinâmicas, em função da disponibilidade de serviços educacionais, tecnológicos e urbanos modernos, como já se mencionou. Essa característica nova da organização produtiva e sua capacidade de articulação com os mercados reforça, por outro lado, o papel dos agentes e das políticas locais.

No caso do Brasil, o aumento da competição internacional está pressionando fortemente a base produtiva existente não só pela presença de produtos importados como pela necessidade de competir no mercado internacional, forçando o sistema produtivo a reduzir custos e melhorar qualidade. Esse movimento implica também no aumento da importação de bens de capital e de insumos, o que foi facilitado com a

liberação das importações. Todo esse processo tende a reforçar a região mais desenvolvida do país, onde está localizada a maior parcela da base produtiva, que se moderniza mais rapidamente, e onde estão as melhores condições locacionais.

Além de participar com 87% da produção industrial do país, as Regiões Sudeste e Sul mantiveram sua participação nas exportações brasileiras em torno de 82% do total (Tabela 7). Enquanto isso, a participação do Nordeste no total brasileiro caiu de 12% para 7%, entre 1980 e 1997, queda que foi compensada pelo aumento das exportações do Norte e do Centro-Oeste, que passaram de 3% para 8%, no mesmo período. Ressalte-se que as exportações destas últimas regiões estão baseadas em *comodities* agrícolas e minerais, coerentemente com a expansão de suas respectivas fronteiras.

A isso devem-se acrescentar os efeitos do Mercosul, não só pelo aumento do comércio entre o Brasil e seus parceiros (Argentina, Uruguai e Paraguai), como em especial pela posição geográfica desses países em relação ao Brasil, reforçando a localização na Região Centro-Sul (Tabela 9). O comércio combinado de exportações e importações entre o Brasil e os outros três países membros do Mercosul subiu de 2,9 bilhões de dólares em 1980 para 18,7 bilhões em 1997. No entanto, mais de 90% das exportações brasileiras para os países do Mercosul têm origem na Região Centro-Sul. Adicionalmente, os investimentos cruzados entre os países membros do Mercosul, no Brasil, tendem também a se localizar nessa região. O grande desafio será saber como lidar com as relações comerciais no Mercosul a partir da desvalorização cambial brasileira.

Tabela 7 - Brasil: exportações por Estados e Regiões e taxa de crescimento

Em US\$1.000 de 1995

	1980	1990	1994	1997	Taxas anuais de crescimento		
					1980-90	1990-97	1980-97
Total Brasil	37.164	31390,4	43545,2	52985,8	-1,7	7,8	2,1
Rondônia	16,5	9,5	36,5	37,4	-5,4	21,7	4,9
Acre	26,0	2,7	4,1	0,2	-20,4	-30,6	-24,8
Amazonas	141,8	17,8	134,0	193,5	-18,7	40,6	1,8
Roraima	7,2	0,2	5,6	2,6	-30,8	46,1	-5,9
Pará	803,1	1548,0	1820,8	2263,8	6,8	5,6	6,3
Amapá	133,0	57,6	73,8	64,1	-8,0	1,5	-4,2
Tocantins		-	3,7	9,8			
Norte	1.102	1635,8	2078,6	2571,4	4,0	6,7	5,1
Maranhão	21,8	442,6	575,7	744,6	35,1	7,7	23,1
Piauí	33,1	32,4	53,7	61,9	-0,2	9,7	3,7
Ceará	289,0	230,3	334,9	353,0	-2,2	6,3	1,2
Rio G. do Norte	101,6	88,8	86,7	93,5	-1,3	0,7	-0,5
Paraíba	88,1	52,6	83,6	86,9	-5,0	7,5	-0,1
Pernambuco	887,0	400,5	372,7	372,6	-7,6	-1,0	-5,0
Alagoas	790,1	291,4	240,9	340,7	-9,5	2,3	-4,8
Sergipe	20,5	38,2	34,0	39,6	6,4	0,5	4,0
Bahia	2059,8	1427,7	1720,6	1867,6	-3,6	3,9	-0,6
Nordeste	4291,1	3004,4	3502,9	3960,6	-3,5	4,0	-0,5
Minas Gerais	3848,3	4600,4	5693,4	7227,0	1,8	6,7	3,8
Espírito Santo	1665,5	1414,7	2301,6	2547,2	-1,6	8,8	2,5
Rio de Janeiro	2273,3	1603,2	2304,8	1734,3	-3,4	1,1	-1,6
São Paulo	14723,9	11370,6	14736,0	18087,8	-2,6	6,9	1,2
Sudeste	22510,9	18988,9	25035,8	29596,3	-1,7	6,5	1,6
Paraná	3690,5	1861,8	3506,7	4854,0	-6,6	14,7	1,6
Santa Catarina	1587,5	1457,6	2404,7	2805,7	-0,8	9,8	3,4
Rio G. do Sul	3866,0	3443,6	5027,1	6271,1	-1,2	8,9	2,9
Sul	9144,0	6763,0	10938,6	13930,8	-3,0	10,9	2,5
Mato Grosso	50,7	254,0	466,0	927,1	17,5	20,3	18,6
Mato G. do Sul	18,7	104,8	289,8	383,7	18,8	20,4	19,5
Góias	46,3	202,2	353,1	475,7	15,9	13,0	14,7
Distrito Federal	0,7	2,9	10,3	8,0	15,4	15,8	15,6
Centro-oeste	116,3	563,9	1119,2	1794,5	17,1	18,0	17,5
Não declarados		274,0	448,0	1132,3		22,5	

Fonte: IBGE - Anuário Estatístico do Brasil 1991 e 1994; MICT - SECES, 1997.
Dados corrigidos pelo autor

Mudanças no papel do Estado e o processo de privatização

O processo de desconcentração produtiva assistido a partir da década de 1970 contou com forte presença do Estado federal, através de investimento produtivo direto (pólos petroquímicos, usinas de aço, indústrias de fertilizantes, entre outros), de incentivos fiscais (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, subsídios de crédito etc.) e de grande desenvolvimento da infra-estrutura (transportes, telecomunicações, energia elétrica).

A crise relacionada com a elevação dos preços do petróleo, como o aumento da inflação e do déficit no balanço de pagamentos, a partir de meados da década de 1970, levou o governo a retardar aquele processo, com forte expansão do Sistema Público de Emprego (SPE), através do II PND (Castro e Souza, 1985).

A orientação política das ações do Estado era, em parte, voltada para promover a desconcentração produtiva, tanto no sentido de recuperar a economia das regiões pobres e de pequeno dinamismo, a exemplo do Nordeste, como no sentido de ocupar a fronteira vazia das Regiões Centro-Oeste e Norte do país. Essas ações se fizeram através de políticas federais e estaduais, combinadas e complementares, as quais tiveram contribuição decisiva no processo de desconcentração industrial e nos movimentos das fronteiras agrícola e mineral, no deslocamento populacional e na ampliação dos serviços urbanos.

A profunda crise fiscal da União e dos Estados, reduzindo a capacidade pública de investimento, e as mudanças na concepção do Estado, em prol da privatização de empresas estatais e de outros serviços oferecidos pelo setor público indicam que o Estado brasileiro não voltará a assumir o papel histórico que cumpriu em favor da desconcentração produtiva. As mudanças estruturais em curso e a ausência do Estado em termos de política regional seguramente contribuirão para que a *lógica do mercado* amplie as desigualdades regionais e sociais, com graves conseqüências sociais e políticas para o país.

O aprofundamento da crise fiscal, o aumento do endividamento externo, a crise do balanço de pagamentos, a aceleração inflacionária, no início da década de 1980, e o começo da mudança na concepção e no papel do Estado decretaram o fim da expansão do setor produtivo estatal, mas não a interrupção dos projetos em andamento e a expansão das grandes empresas estatais, que continuaram a desenvolver-se. No final da década de 1980, a recorrência da crise econômica em suas várias manifestações, as dificuldades financeiras do Estado e o fortalecimento da ideologia privatizante levaram o governo a optar pelo programa de privatizações. Ao longo da década de 1990, o país assistiu a um dos

mais rápidos e abrangentes processos de privatização de que se tem notícia na história econômica mundial, incluídos vários segmentos da infra-estrutura.

Em termos de uma visão panorâmica, o cenário é de contrastes. Durante um período de cinquenta anos (1930-80) ocorreram o nascimento, o crescimento vertiginoso e, finalmente, o ocaso do SPE, cuja paralisia passou a ser um dos elementos centrais da crise de crescimento da economia brasileira iniciada em 1981 e que se estende até os dias de hoje. Em contrapartida, essa evolução de cinquenta anos representou um notável esforço de construção da infra-estrutura, com grande repercussão não apenas em termos macroeconômicos, mas também em termos regionais.

Sobretudo nas áreas de transporte, telecomunicações e energia elétrica, o esforço do período trouxe uma profunda transformação do espaço econômico nacional, amplificando-o, integrando-o e desconcentrando-o, a despeito da permanência de um crescimento desigual e desequilibrado, especialmente em termos intra-regionais. Nesse sentido, a experiência recente de execução de um amplo programa de privatização da infra-estrutura merece ter seu impacto analisado, não só na perspectiva econômica e social mas também do ponto de vista de suas repercussões e implicações para a dinâmica regional da economia brasileira.

O nível das desigualdades regionais e sociais seguramente as transformou em um forte problema político e em pressões regionalistas sobre o governo federal, obrigando-o a estabelecer ações de política econômica com vistas ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas, inclusive como pré-condição para a manutenção do pacto federativo e da governabilidade do país.

A NOVA CONFIGURAÇÃO URBANO-INDUSTRIAL: PERDA DAS METRÓPOLIS PRIMAZES, CRESCIMENTO DAS METRÓPOLIS DE SEGUNDA LINHA E CIDADES MÉDIAS DA REGIÃO CENTRO-SUL

A perda relativa das áreas metropolitanas primazes: Rio de Janeiro e São Paulo

Rio de Janeiro

Embora tenha sido o primeiro grande centro industrial do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro, bem como a atual Área Metropolitana do Rio de Janeiro, começaram a perder posição relativa na produção industrial brasileira à medida que o Estado de São Paulo e, em especial, sua área metropolitana passaram a ser a grande alternativa para a localização industrial no Brasil. Ao longo deste século, além da competição com outras regiões do país, vários fenômenos viriam contribuir para a perda de importância relativa da economia do Rio de Janeiro: declínio de sua agricultura (café e açúcar), transferência da capital para Brasília, crise da indústria naval, crise política e social das últimas décadas e, talvez, efeitos regionais negativos do processo de privatização e de reforma do Estado.

Como consequência, o Estado do Rio de Janeiro e, em especial, sua área metropolitana vêm perdendo participação relativa no PIB e na produção industrial brasileira. De uma participação de 38% na produção industrial brasileira, o Estado veio reduzindo sua participação, para chegar a 16% em 1970 e a 8% em 1996, parte dela fora de sua região metropolitana. Do ponto de vista do PIB, este foi reduzido de 16% para 11% entre 1970 e 1996. Na última década (1986-96), segundo os dados da RAIS, o emprego industrial da Área Metropolitana do Rio de Janeiro foi reduzido de 473 mil para 266 mil e o emprego total, de 2,5 milhões para 2,2 milhões (Tabela 8). Isto indica a pior *performance* entre todas as áreas metropolitanas brasileiras.

A consequência dessa crise econômica, e talvez o único paliativo, tem sido a redução do seu crescimento demográfico. Além de já ter a menor taxa de crescimento entre as áreas metropolitanas brasileiras, nas últimas décadas ela tem sido inferior ao crescimento natural do país, tendo chegado a 0,8% ao ano no período 1991-96 (Tabela 4).

Ultimamente, um grande esforço político vem sendo feito para reverter a situação de declínio da economia fluminense e carioca. Há indi-

Tabela 8 - Emprego: Regiões Metropolitanas e microrregiões de Campinas, Brasília, Goiânia e Manaus

Especificações	Emprego Total			Emprego Ind. Transf.			Emprego Serviços		
	1986	1996	Var.	1986	1996	Var.	1986	1996	Var.
São paulo	4.650	4.543	-107	1.782	1.101	-681	2.084	2.506	422
Rio de Janeiro	2.522	2.248	-274	473	266	-207	1.526	1.452	-74
Belo Horizonte	997	1.097	100	161	157	-4	576	675	99
Porto Alegre	891	876	-15	258	210	-48	474	502	28
Salvador	617	585	-32	71	44	-27	417	402	-15
Recife	574	567	-7	111	76	-35	347	349	2
Curitiba	558	646	88	118	109	-9	311	387	76
Brasília	503	620	117	15	17	2	422	501	79
Fortaleza	406	452	46	79	83	4	239	265	26
Campinas	390	429	39	187	147	-40	118	174	56
Goiânia	293	321	28	28	37	9	194	196	2
Belém	254	284	30	33	19	-14	165	209	44
Manaus	220	216	-4	73	57	-16	110	122	12

Fonte: MTB / Rais

cadores de que também se tenha revertido a expectativa pessimista. No entanto, os dados de emprego ainda não refletem essa situação. Talvez o fenômeno esteja encoberto pelas transformações tecnológicas e estruturais que reduzem o emprego formal ao mesmo tempo que aumentam o emprego informal e o trabalho por conta própria.

Dois fatos estão afetando positivamente a economia do Estado do Rio de Janeiro, porém fora de sua área metropolitana: a expansão da produção de petróleo na bacia de Campos e as novas montadoras automotivas no sul do Estado.

No entanto, a localização da cidade do Rio de Janeiro — próxima às grandes aglomerações industriais do país —, a disponibilidade de infra-estrutura, o sistema portuário, uma importante rede de universidades, escolas superiores e instituições de pesquisa, suas belezas naturais e infra-estrutura de serviços e turismo poderão contribuir para reverter o clima de estagnação e declínio em que tem vivido a cidade nas últimas décadas, porém sem possibilidades de retomar a posição histórica que possuía no país.

São Paulo

O gigante populacional e econômico do país, a assim chamada “locomotiva brasileira”, começou a sentir fadiga nas últimas décadas. Já na de 1970, durante o “milagre econômico”, a Área Metropolitana de São Paulo continuou a crescer, começando a reduzir, porém, sua velocidade relativa

e, conseqüentemente, a perder posição na produção industrial do país. Entre 1970 e 1980, embora tenha crescido a altas taxas, em termos absolutos, reduziu sua participação na produção industrial do país de 44% para 33%, em função do melhor desempenho de outras áreas ou regiões. Essa queda se manteve, caindo para aproximadamente 25% em 1996.

Se na década de 1970 a perda foi apenas relativa, em que se manteve o crescimento absoluto do emprego, a partir da década de 1980 a Área Metropolitana de São Paulo começou a perder emprego industrial. Entre 1980 e 1990 a perda teria sido de 155 mil postos de trabalho, agravando-se na década de 1990. Estima-se, segundo os dados da RAIS, que o emprego industrial na Área Metropolitana de São Paulo tenha caído de 1.782 mil em 1986 para 1.101 mil em 1996, ou seja, 681 mil postos de emprego industrial formal. Argumenta-se que esse fato deve ser relativizado em função das transformações decorrentes da reestruturação produtiva que tem aumentado o emprego informal e por conta própria e transferido atividades antes atinentes à indústria para o setor de serviços. Se é verdade que tenha ocorrido o aumento do emprego informal e por conta própria, deve-se registrar que o emprego no setor de serviços teve acréscimo de apenas 422 mil, no período, portanto insuficiente para compensar a perda do emprego industrial (Tabela 8).

Alguns fatos merecem consideração. O primeiro é o comportamento diferenciado entre os municípios que formam a Área Metropolitana de São Paulo. O congestionamento das áreas industriais tradicionais, o chamado ABC, vem cedendo lugar a outros municípios, através de um processo de contínua suburbanização. Assim, existem algumas subáreas dinâmicas: Diadema, Mauá e Suzano, que representam a expansão do chamado ABC, especializadas em segmentos da metal-mecânica, na direção sudeste da cidade de São Paulo, onde ainda existe terra disponível e a um preço relativo, razoável; os municípios de Osasco e de Cotia, localizados no sentido oeste da cidade de São Paulo, na direção da auto-estrada Castelo Branco, também na linha da metal-mecânica, e integrando-se à área industrial de Sorocaba, uma das que mais cresce no Estado; finalmente, o município de Guarulhos, ao norte da cidade de São Paulo, onde se localizou o novo aeroporto internacional de São Paulo, que vem exercendo efeito de atração locacional, especialmente para indústrias mais leves e que utilizam o transporte aéreo para insumos ou produtos acabados.

Apesar do desempenho diferenciado, com áreas em expansão e áreas em declínio, no seu conjunto a Área Metropolitana de São Paulo vem perdendo posição relativa e absoluta, especialmente o município

de São Paulo e o ABC. Além das deseconomias de aglomeração decorrentes da elevação dos custos dos terrenos, salários e congestão, *stricto sensu*, há que considerar o custo decorrente do controle ambiental, talvez um dos fatores de maior peso na explicação da perda absoluta e relativa da Área Metropolitana de São Paulo na produção industrial do país. Esse fato veio se juntar à crise geral da economia brasileira, tendo como resultados o aumento do desemprego, sobretudo na Área Metropolitana de São Paulo. Se a taxa de desemprego se manteve inferior a 10% nos anos 1980, ela vem se elevando desde então, para se aproximar de 20% em 1999.

Deve-se ressaltar também que a cidade de São Paulo possui condições para atrair vários segmentos da indústria de alta tecnologia, especialmente nos segmentos leves, como a microeletrônica e a informática (Lage, 1993). A disponibilidade de recursos de pesquisa, o amplo mercado de trabalho profissional, a mais avançada rede universitária do país, dimensão do mercado e facilidades para o contato face a face indicam que a cidade é uma alternativa para a localização de indústrias de alta tecnologia, como demonstram várias experiências mundiais, a exemplo de Londres, Paris, Munique, Tóquio etc.

O conceito de desindustrialização, criado para a análise das experiências do Nordeste dos Estados Unidos e Noroeste inglês, não pode ser transposto de forma direta para a análise do caso brasileiro. Nesses países a chamada "crise de desindustrialização" se manifestou com perda absoluta de população, de emprego industrial e total e realocação de indústrias (Bluestone e Harrison, 1982; Massey e Meegan, 1982; Peet, 1983). No caso brasileiro as populações, tanto do Rio de Janeiro quanto da Área Metropolitana de São Paulo, continuam crescendo. Embora o emprego formal esteja caindo, trata-se de um fenômeno complexo para se analisar no Brasil. No caso do Rio de Janeiro, a queda do emprego na indústria não é seguida pela verificada nos serviços e em outras atividades na mesma proporção. No caso de São Paulo, ao contrário, a queda do emprego industrial é parcialmente compensada pelo aumento do emprego em serviços e em outras atividades, caracterizando um certo paradoxo.

A diferença central reside na época e nas características das mudanças estruturais. Nos casos americano e inglês, a reestruturação veio como resposta à crise econômica, impondo mudanças tecnológicas e organizacionais. No caso do Brasil, a reestruturação veio antes ou junto com a crise, de cujos resultados ocorreu a queda do emprego industrial. Em outras palavras, nos casos externos a crise provocou a queda do emprego industrial. A reestruturação veio como resposta. No caso bra-

sileiro a reestruturação foi imposta de fora, provocando, como resultado, a queda do emprego.

Assim, poderíamos concluir que nos casos do Rio de Janeiro e de São Paulo estão ocorrendo desindustrializações pela perda relativa e absoluta do peso da produção e do emprego industrial no conjunto da economia. No entanto, parte dessa perda decorre da reestruturação que provoca modernização tecnológica e crescimento da produtividade, transferência de um conjunto de atividades antes inerentes à indústria para o setor de serviços, além do aumento do emprego informal e por conta própria.

A expansão das metrópoles de segundo nível e a predominância industrial da Região Centro-Sul

Incluímos nessa categoria as sete áreas metropolitanas, além do Rio de Janeiro e de São Paulo, e as microrregiões geográficas de Campinas, Brasília, Goiânia e Manaus, todas com população superior a 1 milhão de habitantes, totalizando 11 áreas metropolitanas ou grandes aglomerações urbanas, pela ordem decrescente de tamanho, a saber: Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Brasília, Belém, Goiânia e Manaus (Mapa 1).

Entre as metrópoles listadas, as localizadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem uma menor base industrial, como indicam os dados da Tabela 8. A cidade de Manaus, geograficamente isolada pela distância e pela deficiência do sistema de comunicações terrestres, transformou-se em um verdadeiro *enclave*, sustentado por incentivos fiscais. O crescimento industrial especializado em bens eletrônicos de consumo, baseado em componentes importados e em incentivos fiscais, não criou integração produtiva local. O custo social dos incentivos, estimados em mais de US\$ 2 bilhões anuais, a abertura da economia brasileira e a previsão de término dos incentivos previstos pela Constituição brasileira para o ano de 2013 indicam que Manaus não tem futuro industrial (Diniz e Borges, 1982). Embora a população da microrregião geográfica de Manaus tenha aumentado de 312 mil para 1,329 milhão de habitantes entre 1970 e 1996, o crescimento do emprego estagnou a partir de meados da década de 1990, em função da abertura da economia brasileira, caracterizando uma típica situação de urbanização e pobreza.

A Área Metropolitana de Belém, embora tenha alcançado a população de 1,574 milhão de habitantes em 1996, possui pequena base industrial. As indústrias ali localizadas são predominantemente

vinculadas a recursos naturais (madeiras e alimentos) e têm fraca integração produtiva. O número de empregos na indústria de transformação, registrado pela RAIS, caiu de 32.883 em 1986 para 19.098 em 1996. A extração mineral pesada e a transformação primária do Estado do Pará têm fraca articulação com Belém. O complexo mineral de Carajás está ligado, por ferrovia, ao porto e à cidade de São Luís (Maranhão). As explorações de alumínio encontram-se em Bracarena. Ademais, trata-se de típicos enclaves exportadores, com pequena capacidade de integração produtiva local. Dessa forma, não se vislumbra grande potencial para a atração locacional de indústrias naquela cidade.

A Área Metropolitana de Fortaleza, com uma população de 2,583 milhões de habitantes em 1996, apresenta o melhor desempenho entre as metrópoles nordestinas. Nela, expandem-se tanto o emprego total quanto o emprego industrial na última década, quando o número chega a 83 mil empregos na indústria de transformação, naquele ano. Argumenta-se que a modernização e a continuidade administrativa do governo estadual têm transformado a imagem da área, que passa a atuar como um forte atrativo para os investimentos privados. No entanto, sua indústria está fortemente concentrada em têxtil, vestuário e alimentos. Baseado em incentivos fiscais e mão-de-obra barata, o complexo têxtil-vestuário vem se expandindo de forma acelerada. Assim, embora exista expectativa na diversificação industrial da Área Metropolitana de Fortaleza e na integração com a região portuária de Pecém, a competição com outras regiões do país na atração de investimentos continua forte. Do ponto de vista locacional, a falta de integração produtiva local nos segmentos mais modernos da indústria, especialmente o da metal-mecânica e o elétrico-eletrônico, dificulta a diversificação industrial da região.

A histórica cidade de Recife apresenta situação singular, podendo ser caracterizada como um dos maiores exemplos de urbanização e pobreza do Brasil. Sua área metropolitana superou os 3 milhões de habitantes em 1996. Um dos mais antigos e tradicionais centros industriais do país entrou em declínio relativo ao longo do século XX, perdendo participação relativa de forma continuada ao longo de todo o período. Considerando o Estado do Pernambuco, no seu conjunto, sua participação na produção industrial brasileira caiu de 7,4%, em 1907, para 4,8%, em 1939, e para 2,2%, em 1970, com estimativa de que tenha caído para 1,2%, em 1996. Além das dificuldades de sustentar o crescimento industrial nordestino em face da competição com São Paulo e com outros Estados da Região Centro-Sul, nas últimas décadas a Área Metropolitana de Recife vem enfrentando forte concorrência de outras metrópoles nordestinas (Salvador e Fortaleza) e

das demais capitais nordestinas na atração de investimentos. Paradoxalmente, Recife é a capital nordestina dotada de melhores condições de infraestrutura humana (instituições de ensino e pesquisa) e de serviços urbanos modernos, porém não consegue atrair novas indústrias. A tentativa de atrair grandes complexos industriais através do aproveitamento do Porto de Suape (refinaria de petróleo, pólo petroquímico, indústria automobilística, siderurgia etc.) não se viabilizou. O número de empregos na indústria de transformação da Área Metropolitana de Recife, segundo dados da RAIS, caiu de 111 mil para 76 mil entre 1986 e 1996. Embora com alguma diversificação, a indústria da região ainda continua com forte peso dos setores têxtil e de alimentos. O entorno industrial de Recife é formado por uma indústria açucareira estagnada e decadente e pelo artesanato de couro que não consegue enfrentar a competição com a moderna indústria de calçados de outras regiões do país.

A Área Metropolitana de Salvador foi uma das mais dinâmicas da região nordestina nas décadas de 1970 e 1980, em função da instalação e expansão do pólo petroquímico de Camaçari. Como conseqüência, a participação da Bahia no produto industrial brasileiro subiu de 1,5% para 4% no período, e a Área Metropolitana de Salvador alcançou 2,7 milhões de habitantes em 1996. No entanto, sua indústria ainda é muito concentrada no pólo petroquímico e em segmentos de bens de consumo, como o têxtil, o de vestuário e o de alimentos. O pólo petroquímico encontra dificuldades para expandir e diversificar-se, especialmente após sua privatização, em razão da estratégia dos novos proprietários em combinar certa divisão do trabalho com outras regiões, inclusive a região de Bahia Blanca, na Argentina. As várias tentativas de atrair novos complexos industriais para a Área Metropolitana de Salvador, a exemplo de Recife, não têm sido bem-sucedidas. A implantação de projetos automotivos para Salvador, por meio da KIA e da Hunday, não foi viabilizada, entre outros motivos, pelas desvantagens locais de Salvador em relação a outras metrópoles ou cidades médias da Região Centro-Sul e pela "Guerra Fiscal" travada entre os Estados brasileiros, que de certa maneira anulou o papel dos incentivos nordestinos. A recente decisão da Ford em alterar a localização da nova planta da região de Porto Alegre para a de Salvador, determinada pelas divergências políticas com o governo gaúcho e pelos grandes incentivos fiscais concedidos pelo governo baiano, poderá provocar impacto significativo na indústria de Salvador. A dificuldade está nas piores condições locais, pela falta de base industrial no segmento produtor de partes e componentes automotivos, na Bahia, dificultando o sucesso do empreendimento, o que só seria compensado mesmo pelos fortes incentivos.

Por outro lado, a alegada eficiência administrativa do governo baiano e as atrações turísticas de Salvador vêm transformando essa cidade em uma das mais promissoras áreas turísticas do país. Nos últimos anos, no entanto, a crise e a redução do nível de emprego interno, a melhoria da imagem da cidade do Rio de Janeiro e a sobrevalorização cambial do Real dificultaram a expansão das atividades turísticas em Salvador.

O aglomerado urbano de Brasília, um dos que mais crescem no Brasil, estimado em 1,8 milhão de habitantes em 1996, está fundamentalmente voltado para a administração pública federal. Considerada a de maior renda *per capita* das capitais brasileiras, Brasília passou a atrair um conjunto diversificado de serviços modernos e generalizados, prioritariamente ao consumo e não à produção. Embora como centro político venha atraindo escritórios de grupos empresariais e representações corporativas, Brasília não é um pólo industrial e é desejável que não o seja. Isto porque aumentaria o congestionamento urbano de uma área que já cresce de forma acelerada, comprometeria e desvirtuaria sua função de capital da República.

O aglomerado urbano de Goiânia vem exercendo o papel de centro polarizador de uma ampla área da fronteira agrícola do Centro-Oeste brasileiro. A população da microrregião geográfica de Goiânia, composta de 13 municípios, foi estimada em 1,5 milhão em 1996. Embora a administração goiana venha fazendo um grande esforço para promover a industrialização do Estado e de sua capital, os efeitos ainda são insuficientes para classificá-la como um grande centro industrial. A competição com outras cidades que exercem papel semelhante, como Uberaba e Uberlândia, mais próximas aos grandes centros industriais e ao maior mercado brasileiro, e Cuiabá, polarizando a fronteira recente do Mato Grosso têm dificultado esse processo. Mesmo assim, aquela área conseguiu ampliar o número de empregos na indústria de transformação de 28 mil para 37 mil entre 1986 e 1996. A dificuldade está em atrair indústrias diversificadas e pertencentes aos segmentos mais modernos. As tentativas de atrair o setor automotivo também não vingaram, seja pela falta de entorno industrial que fornecesse as condições para integração seja pela competição com outras cidades ou regiões com melhores vantagens locais. Nesse sentido, o projeto de montagem da Mitsubishi foi localizado em Catalão, no sul do Estado, aparentemente pela proximidade de São Paulo e das cidades de Uberlândia e Uberaba, no Triângulo Mineiro.

Restam ainda quatro metrópoles da Região Centro-Sul, as quais apresentam as melhores alternativas para a expansão produtiva e industrial à luz da reversão da polarização das regiões do Rio de Janeiro e de São Paulo: Belo Horizonte, Campinas, Curitiba e Porto Alegre.

A Área Metropolitana de Belo Horizonte é composta de 24 municípios, alguns de criação recente e de pequena importância populacional e econômica. Entre eles, cinco se destacam pela dimensão econômica: Belo Horizonte, Contagem, Betim, Santa Luzia e Nova Lima. Como se sabe, Belo Horizonte foi criada para ser a nova capital de Minas Gerais. Não foi, não é e nunca será um grande centro industrial. Primeiro, porque não nasceu como resultado da aglomeração de atividades econômicas, mas sim por decisão política, para ser o centro administrativo do Estado. Segundo, por falta de infra-estrutura, especialmente de energia elétrica, o que impediu a implantação de indústrias. Terceiro, porque decidiu-se criar a Cidade Industrial de Contagem, em 1940, em localidade próxima à cidade de Belo Horizonte, hoje contígua, a fim de se liberar da área de concessão energética da então Cia. Força e Luz de Minas Gerais (grupo Bond and Share), onde ocorrera a expansão industrial a partir da década de 1940. Quarto, pela criação da Cidade Industrial de Santa Luzia, do outro lado da capital. E quinto, finalmente, pela inexistência de áreas disponíveis para indústrias e pelo elevado preço dos terrenos. Somente atividades mais modernas e com menores requisitos de terrenos poderiam localizar-se em Belo Horizonte.

Nessas condições, Contagem passou a ser identificada como a verdadeira área industrial de Belo Horizonte, para onde as indústrias se dirigiram a partir da década de 1940, transformando-se em uma concentração de indústrias pesadas, especialmente nos segmentos da metal-mecânica, de minerais não-metálicos e também têxtil e de alimentos. Posteriormente várias indústrias localizaram-se em Santa Luzia. O município de Nova Lima não tem importância industrial, porém nele se situa a mina de ouro da Cia. Morro Velho. As condições topográficas do município dificultam sua expansão industrial.

O município de Betim, localizado na saída de Belo Horizonte para São Paulo, possuía pequeno parque industrial até a década de 1970, cabendo destacar apenas a Refinaria Gabriel Passos. A decisão da Fiat de instalar-se naquele município, na década de 1970, e a atração de indústrias produtoras de partes e componentes transformaram Betim no município de maior crescimento industrial do Estado nas últimas décadas. Também a decisão da Fiat em ampliar sua produção e em promover a desintegração vertical por meio do chamado "processo de mineirização" vem exercendo um grande efeito no crescimento industrial do município, que se estende para os municípios vizinhos, ao longo dos eixos das rodovias Fernão Dias e BR-262.

A Área Metropolitana de Belo Horizonte alcançou a população de 3,8 milhões de habitantes em 1996, a terceira maior aglomeração do país.

Foi uma das poucas regiões metropolitanas que teve seu emprego formal ampliado entre 1986 e 1996 em um total de 100 mil empregos, o maior alcançado entre as áreas metropolitanas brasileiras, no período, embora o emprego industrial tenha sido reduzido em 7 mil postos (Tabela 8).

A importância de Belo Horizonte como centro de serviços, a base acadêmico-universitária e de pesquisa, o parque industrial já instalado no seu entorno, a possibilidade de integração produtiva nos segmentos da metal-mecânica, a proximidade de São Paulo e do Rio de Janeiro, a duplicação da rodovia Fernão Dias, melhorando a ligação com São Paulo, indicam o grande potencial de expansão econômica de Belo Horizonte nos próximos anos.

O aglomerado urbano de Campinas vem se destacando como a mais dinâmica área industrial do país, especialmente nos segmentos de indústrias de alta tecnologia. Localizada a aproximadamente 100 quilômetros da cidade de São Paulo, no eixo das rodovias Anhangüera e Bandeirantes, a região de Campinas possui uma grande concentração de instituições universitárias (Unicamp, PUCAMP) e de pesquisa (CpQD, Laboratório Nacional de Luz Syncontron, Instituto Agrônômico de Campinas, Embrapa, Centro de Tecnologia de Informática, entre outros), grande número de filiais de empresas multinacionais (Mercedes Benz, Rhodia, IBM, Compaq etc.), excelente disponibilidade de infraestrutura, especialmente transportes (entroncamento das rodovias Anhangüera, Bandeirantes, Pedro I, Aeroporto Internacional de Viracopos), mercado de trabalho profissional, além de serviços urbanos generalizados e modernos (Diniz e Razavi, 1995).

Todas essas facilidades transformaram a região de Campinas em uma das que mais crescem em termos populacionais e econômicos. A população da microrregião geográfica de Campinas, composta por 15 municípios localizados em um raio inferior a 30 quilômetros, ampliou-se de 641 mil habitantes em 1970 para 1.863 milhão em 1996. Seu emprego formal cresceu no período, embora tenha havido queda no emprego industrial, em função principalmente da crise na indústria têxtil da região.

Por todas essas razões, Campinas vem se apresentando como a melhor alternativa locacional para as indústrias de alta tecnologia e continuará sendo, nas próximas décadas, uma das áreas urbano-industriais com maior tendência de crescimento.

A Área Metropolitana de Curitiba, antes fortemente especializada em beneficiamento de madeira e seus produtos, começou a diversificar sua base industrial a partir da década de 1970, com a implantação de vários segmentos da metal-mecânica (Volvo), da informática (SID), entre outros. Possui o maior crescimento populacional entre as áreas me-

tropolitanas brasileiras, tendo sua população subido de 870 mil habitantes em 1970 para 2,425 milhões em 1996.

Sua proximidade da Área Metropolitana de São Paulo (400 km), das cidades industriais de porte médio de Santa Catarina (Joinville, Blumenau etc.), da região industrial de Porto Alegre e seu entorno, e sua posição estratégica em relação aos mercados do Mercosul transformaram Curitiba em uma importante alternativa locacional para a desconcentração de São Paulo. A isso alia-se a agressividade da política econômica estadual na concessão de incentivos e outras facilidades. Em função dessas condições, três projetos automotivos (Renault, Audi e Chrysler) encontram-se em implantação naquela região, que acarretarão um brutal efeito multiplicador sobre as atividades econômicas, o emprego e o crescimento urbano da região, com riscos de que a congestão urbana venha perturbar as condições de vida daquela capital, considerada uma das melhores do país.

Por fim, a Região Metropolitana de Porto Alegre também apresenta grandes perspectivas de expansão. Embora já consolidada, quase dobrou sua população entre 1970 e 1996, passando de 1,6 milhão para 3,2 milhões de habitantes. Com estrutura industrial diversificada, com grande peso nos segmentos da metal-mecânica, cabe destacar a importância da indústria de calçados, localizada no Vale dos Sinos e voltada para exportações. Foi exatamente a crise dessa indústria, provocada pela abertura externa e pela sobrevalorização cambial do Real, que provocou retração desse segmento industrial. Ademais, a natureza pouco integrada dessa indústria, os incentivos e o menor custo do trabalho na Região Nordeste do Brasil têm provocado a transferência de algumas unidades industriais para aquela região.

A localização de uma unidade automotiva da General Motors, a importância e a tradição da indústria de material de transportes localizada em Porto Alegre, Caxias do Sul e cidades próximas indicam um grande potencial de integração e expansão. No entanto, a crise com as multinacionais, derivada da mudança de orientação da política econômica estadual, e a decisão da Ford em suspender a implantação de seu projeto poderão afetar o crescimento industrial da região de Porto Alegre.

Por outro lado, a localização dessa região em relação aos mercados do Mercosul, a base industrial existente, a oferta de serviços modernos, a base acadêmico-universitária, o mercado de trabalho profissional, entre outros fatores, agem como elementos potencializadores do seu crescimento industrial. A grande indagação está relacionada com os rumos e resultados da "Guerra Fiscal" estabelecida entre os Estados brasileiros, que altera o cálculo econômico e as opções locais das indústrias.

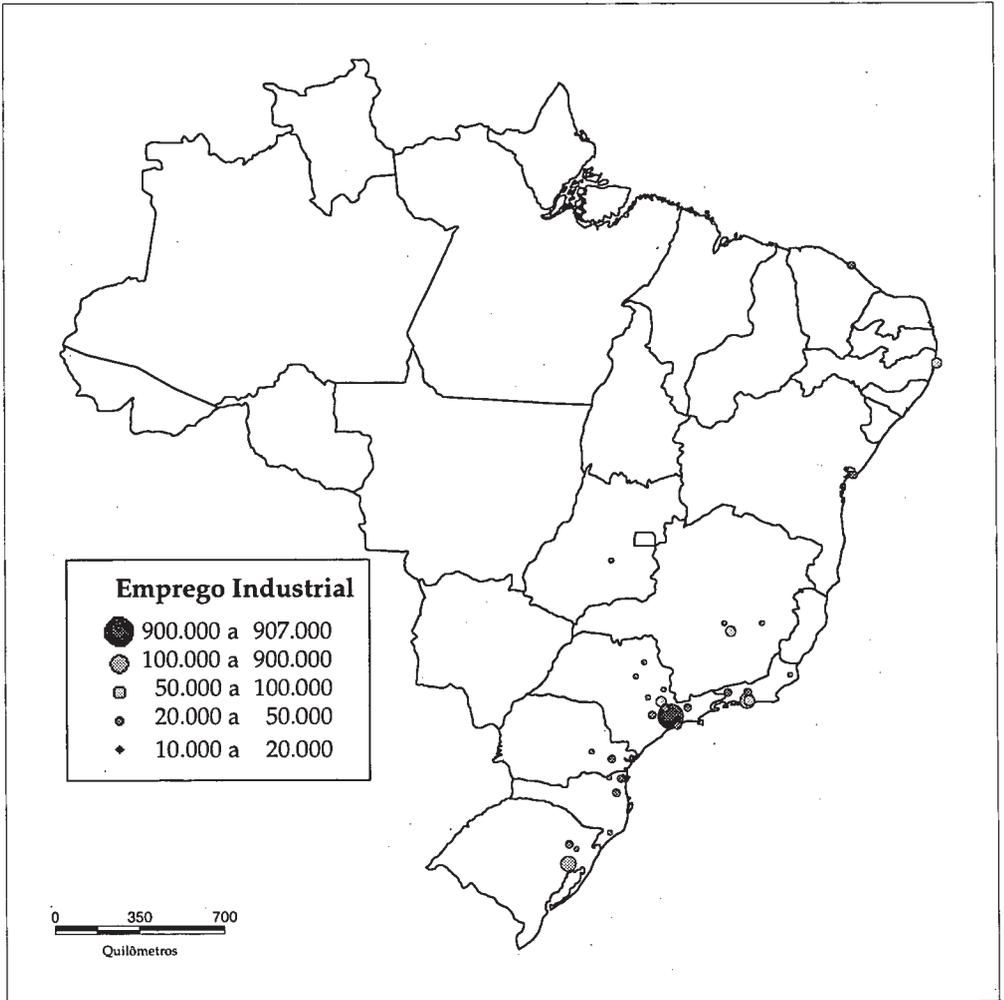
O crescimento urbano e industrial das cidades de porte médio

Os efeitos do aumento de custos, passando a gerar deseconomias externas em algumas áreas metropolitanas, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, o crescimento das economias externas em outras cidades ou regiões, derivado da expansão da infra-estrutura (transportes, energia elétrica e telecomunicações) e da oferta de serviços urbanos, promoveram, em conjunto, um processo de desconcentração regional da indústria a partir do final da década de 1960, conforme caracterizado por vários autores (Diniz, 1993; Diniz e Crocco, 1996; Pacheco, 1998; Negri, 1996). Nessa nova configuração expandem-se algumas metrópoles de segundo nível, como Belo Horizonte e Curitiba, e uma rede de cidades de porte médio, predominantemente na Região Centro-Sul do Brasil, dentro da linha da reversão de polarização com reconcentração macroespacial.

O resultado desse processo foi o crescimento urbano e industrial de uma rede de cidades médias em várias partes do território nacional. Diniz e Crocco (1996) demonstraram que o número de áreas industriais com mais de 10 mil pessoas ocupadas na indústria subiu de 33 em 1970 para 90 em 1991, ou seja, 57 novas áreas industriais relevantes, das quais 44 se localizaram na Região Centro-Sul do Brasil (15 em SP, 12 em MG, dois no ES, um no RJ, cinco no RS, seis no PR e três em SC). As treze restantes estão espalhadas no resto do país, sendo nove no Nordeste, das quais seis são capitais estaduais (Natal, Maceió, Aracaju, João Pessoa, São Luís e Teresina). As outras quatro são também capitais, a saber: Goiânia, Brasília, Manaus e Cuiabá (Mapas 2 e 3).

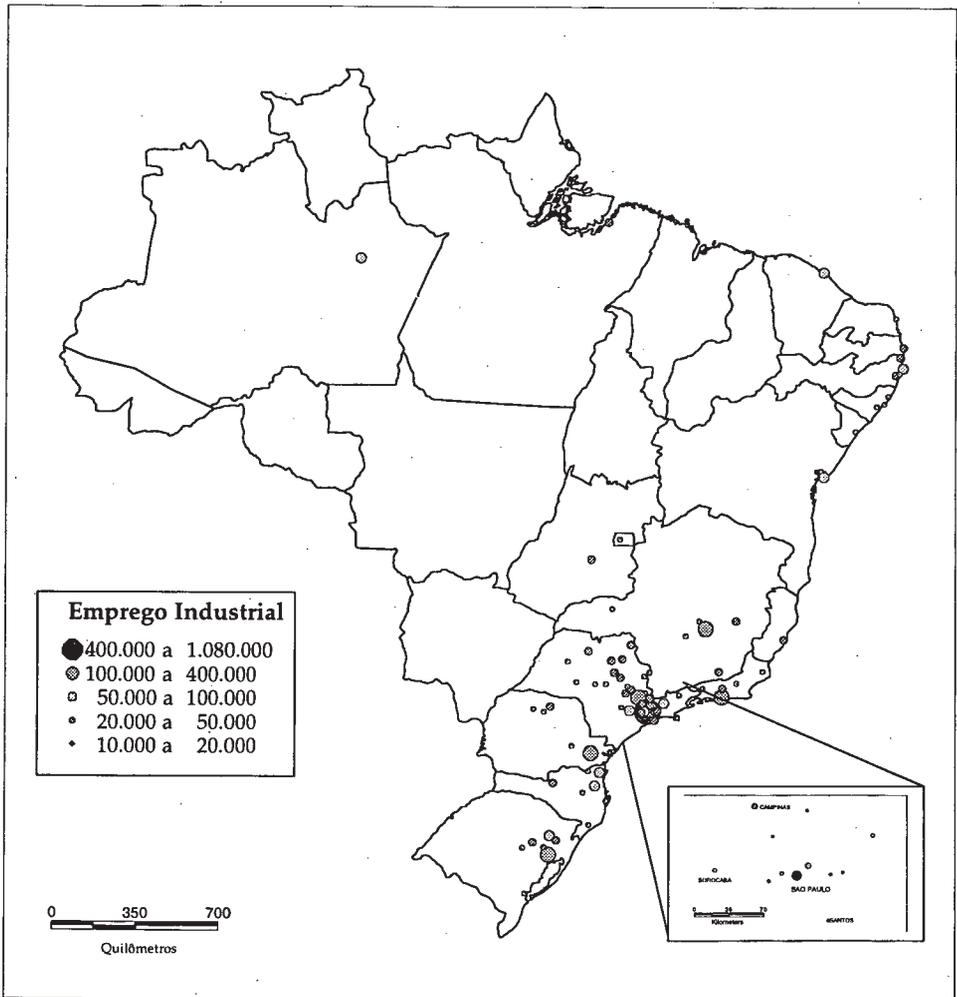
Considerada a dimensão dessas novas áreas industriais, fora da Região Centro-Sul, apenas Goiânia e Manaus têm maior importância econômica, pelo nível da produção e do emprego. O caso de Manaus foi anteriormente analisado, quando se demonstraram as dificuldades para a expansão daquele centro industrial. O caso de Goiânia é mais complexo, pelo potencial de integração com a fronteira agropecuária, em que, no entanto, não se evidencia grande capacidade de diversificação industrial.

Mapa 2 - Brasil: aglomerações industriais com mais de 10 mil pessoas ocupadas em 1970.



Fonte: IBGE — Censo Industrial de 1970.

Mapa 3 - Brasil: aglomerações industriais com mais de 10 mil pessoas ocupadas em 1991.



Fonte: IBGE — Censo Industrial 1991.

O resultado, coerentemente com Diniz (1993) e Diniz e Crocco (1996), é que, embora esteja havendo um processo de desconcentração relativa da produção industrial das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, a tendência é fortalecer uma reaglomeração macroespacial na Região Centro-Sul do país, através das metrópoles de segundo nível, como antes analisado, e de uma rede de cidades de porte médio que possua grande dinamismo e potencial de crescimento industrial.

Excluídas as áreas metropolitanas (Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Porto Alegre) e consideradas as áreas industriais com mais de 50 mil empregos industriais e crescimento acima da média brasileira no período 1970-91, caberia mencionar as áreas industriais de São José dos Campos/Taubaté, Sorocaba, Blumenau, Caxias do Sul e Joinville. São José dos Campos/Taubaté têm sua expansão assegurada pelas boas condições locais (proximidade das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, excelente infra-estrutura física e de recursos humanos), pela presença de importantes multinacionais, inclusive automotivas e pela presença da Embraer, cuja recuperação serve de exemplo para outras indústrias e atividades. Sorocaba atua como alternativa para a desconcentração industrial da Área Metropolitana de São Paulo, especializando-se na indústria metal-mecânica, com excelente posição locacional e também dotada de boas condições de infra-estrutura. Blumenau/Joinville, embora com estruturas industriais diferentes, possuem base industrial dinâmica e encontram-se bem localizadas em relação às grandes áreas industriais da Região Centro-Sul, sobretudo em relação ao dinâmico pólo industrial de Curitiba. Por fim, Caxias do Sul representa a segunda mais importante área industrial do Rio Grande do Sul, com tradição na indústria de material de transporte, metalúrgica, além da de vinhos e alimentos, e fica próxima a Porto Alegre, portanto em condições de ampliar sua integração produtiva e atrair novos investimentos. Além disso, há que considerar sua boa localização em relação aos mercados do Mercosul.

Por fim, deve-se ter em conta que a tendência à desconcentração em cidades de porte médio registrada a partir da década de 1970 foi modificada, verificando-se tendência à reaglomeração próxima das metrópoles do Centro-Sul, especialmente Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, em função dos projetos automotivos e das mudanças tecnológicas e organizacionais.

POSSÍVEIS IMPACTOS DO MERCOSUL NA ARTICULAÇÃO ENTRE AS METRÓPOLES DOS QUATRO PAÍSES

O relativo sucesso do Mercosul, representado por um elevado aumento no comércio entre os países membros, em um curto período, além da intencionalidade política e da ação institucional, reflete a complementaridade econômica entre esses países. O total de comércio (exportações e importações) entre o Brasil e os outros três parceiros subiu de 2,5 bilhões de dólares, em 1990, para 19 bilhões, em 1997.

Do ponto de vista da estrutura setorial de comércio, o Brasil exporta, prioritariamente, produtos industrializados ou semi-industrializados e importa produtos primários. Do total exportado, no ano de 1996, mais de 70% correspondem a indústrias mais sofisticadas (21% de material de transporte, 20% relativos à indústria de máquinas, a material elétrico e eletrônica, 20% de produtos químicos e seus derivados, 9% de produtos metalúrgicos), além de outros produtos industrializados ou semi-industrializados. As exportações de produtos primários ou de bens de consumo foram relativamente pequenas. Ao contrário, no total das importações, mais de 70% foram de produtos primários ou de bens de consumo (37% de animais vivos e produtos vegetais, 13% de produtos minerais, 9% de alimentos, 8% de têxteis, entre outros). Como produtos de industrialização mais intensa, constam 15% de material de transporte e 5% de máquinas e material elétrico. Sabe-se que o comércio de material de transporte está relacionado com a divisão de mercados por linhas de produtos, estabelecida pelas filiais de multinacionais automotivas que possuem plantas no Brasil e na Argentina.

Essa especialização de comércio, a localização da produção industrial no Brasil e a posição geográfica dos parceiros do Mercosul condicionam a origem regional das exportações brasileiras para o Mercosul. A Região Centro-Sul do Brasil participou, em 1996, com 91% das exportações brasileiras para o Mercosul, com destaque para os Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul (Tabela 9).

Tabela 9 - Exportações e importações brasileiras para o Mercosul por Estados e Regiões - valor e participação relativa

(Em US\$ 1.000 FOB)

Estados / Regiões	Exportações (1996)	(%)	Importações (1995)	(%)
Norte	63.592	0,88	48.341	0,70
AC	36	0,00	---	---
RO	3.077	0,04	596	0,01
AM	37.413	0,52	15.767	0,23
PA	21.624	0,30	31.846	0,46
AP	1.438	0,02	102	0,00
RR	---	---	30	0,00
TO	3	0,00	---	---
Nordeste	482.188	6,65	508.706	7,39
MA	50.291	0,69	10.808	0,16
PI	739	0,01	3.945	0,06
CE	51.387	0,71	151.809	2,21
RN	4.592	0,06	11.573	0,17
PB	4.224	0,06	33.324	0,48
PE	40.293	0,56	151.543	2,20
AL	8.569	0,12	23.634	0,34
SE	13.845	0,19	19.336	0,28
BA	308.249	4,25	102.735	1,49
Centro Oeste	77.960	1,08	104.901	1,52
MT	8.065	0,11	3.519	0,05
MS	47.127	0,65	24.986	0,36
GO	22.751	0,31	67.347	0,98
DF	17	0,00	9.049	0,13
Sudeste	4.902.460	67,61	4.144.110	60,21
SP	3.949.246	54,46	2.986.538	43,39
RJ	308.043	4,25	422.982	6,15
ES	120.540	1,66	392.910	5,71
MG	524.630	7,23	341.681	4,96
Sul	1.725.346	23,79	2.076.346	30,17
PR	451.623	6,23	483.717	7,03
SC	377.860	5,21	399.446	5,80
RS	895.863	12,35	1.193.183	17,34
Total	7.251.546	100,00	6.882.404	100,00

Fonte: Sistema Alice; elaboração: IPEA / DPRU / CGPR

A tendência à reconcentração macroespacial das atividades industriais na Região Centro-Sul do Brasil, a predominância da localização dos serviços de exportações em cidades de maior porte e com melhor oferta de serviços, o peso das metrópoles primazes na economia brasileira, o maior dinamismo das chamadas metrópoles de segundo nível da Região Centro-Sul (Belo Horizonte, Campinas, Curitiba e Porto Alegre) indicam que a expansão do Mercosul terá um efeito dinamizador sobre a produção e os serviços dessas metrópoles.

O menor peso das outras regiões do Brasil (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) no comércio com o Mercosul, o menor dinamismo de suas metrópoles e a maior distância entre elas e os demais países membros dificultam a integração dessas metrópoles com o comércio do Mercosul.

Quanto às importações, elas seguramente têm origem ou são operacionalizadas a partir das grandes e médias metrópoles dos países vizinhos, com destaque para Buenos Aires, Córdoba, Mar del Plata, na Argentina; Montevideú, no Uruguai; e Assunção, no Paraguai. Deixamos de considerar o comércio de bens importados de terceiros países, típico da região de Puerto Strosner, no Paraguai, por estar fora do acordo do Mercosul e por tender a reduzir-se com a abertura da economia brasileira.

O comércio cruzado de exportações e importações entre os países do Mercosul, a ampliação dos fluxos de pessoas e de informação, o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e comunicações e os serviços de apoio a esta tenderiam a fortalecer os laços econômicos entre as metrópoles da Região Centro-Sul do Brasil e as metrópoles mencionadas nos países vizinhos, estabelecendo uma rede de metrópoles integradas e complementares na macrorregião sul do continente americano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. W. de, Relatório do Setor de Telecomunicações. In: *Perspectivas da Reestruturação Financeira Institucional dos Setores de Infra-estrutura*, mimeo, IPEA, Brasília, 1997.
- ANDRADE, Thompson Almedia e SERRA, Rodrigo Valente. *O Recente Desempenho das cidades Médias no Crescimento Populacional Urbano Brasileiro*, IPEA, Texto para Discussão nº 554, Brasília, 1998.
- AZZONI, C. R. *Indústria e Reversão da Polarização no Brasil*, IPE-USP, São Paulo, 1986.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial. Infraestructura y desarrollo*, Washington DC, Oxford University Press, 1994.
- BARAT, J. *Fator Infra-estrutura*, mimeo. IPEA, 1996.
- BLUESTONE, Barry and HARRISON, Bennet. *The desindustrialization of America: plant closing, community abandonment and dismantling of basic industry*, New York, Basic Book, 1982.
- CANO, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*, Difel, São Paulo, 1977.
- CASTRO, A. B. A Industrialização Descentralizada no Brasil. In: *Sete Ensaios Sobre a Economia Brasileira*, Forense, Rio de Janeiro, 1971.
- CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- CODESP, *Relatório da Diretoria Financeira*, Santos, 1995.
- DANTAS DA RIN, P. A., *As medidas que estão sendo tomadas para aumentar a produtividade entre os portos brasileiros*, Seminário IPEA, Brasília, Setembro de 1996.
- DINIZ, C. C. *Notas sobre los cambios en el patrón regional brasileño*, EURE 13, 38, 1986.
- DINIZ, C. C. *Capitalismo, Recursos Naturais e Espaço*, Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas, 1987.
- DINIZ, C. C. *Dinâmica Regional da Indústria no Brasil: Início de Desconcentração, Risco de Reconcentração*, Tese de Professor Titular, UFMG, 1991.
- DINIZ, C. C. *Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização*. In: *Revista Nova Economia*, vol. 3, nº 1, Belo Horizonte, 1993.
- DINIZ, C. C. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. IPEA, texto para discussão nº 375, Brasília, 1995
- DINIZ, C. C. e SANTOS, Fabiana Borges T. *Manaus: Uma Satellite Platform na Região Amazônica*, CEDEPLAR, Texto para discussão nº 85, 1995.
- DINIZ, C. C. e CROCCO, M. A. *Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira*. In: *Revista Nova Economia*, vol. 6, nº 1, Belo Horizonte, julho de 1996.

- FERREIRA, P. *Infra-estrutura no Brasil: alguns fatos estilizados*. FGV, Ensaios Econômicos, Rio de Janeiro, 1994.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. Editora Nacional, São Paulo, 1964.
- GUNN, P. e Silva, R. T. *Impactos Regionais da Privatização e da Desregulamentação do Setor de Energia Elétrica no Brasil*, mimeo. IPEA, Brasília, novembro de 1995.
- HANSEN, N. *The structure and determinations of local public investment expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, 1965.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven, Yale University, 1958.
- IPEA/PNUD/FIBGE/FJP. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*, Brasília, 1998.
- KRUGMAN, P. *Trade, accumulation and uneven development*. *Journal of Development Economics* 8, pp. 149-161, 1981.
- KUBO, Y. *Scale economics, regional externalities and the possibility of uneven regional development*, *Journal of Regional Science* 35(1), pp. 29-42, 1995.
- LAGE, Maria de Fátima Guerra. *Padrão Locacional da Indústria Eletrônica no Brasil*, Dissertação de Mestrado, CEDEPLAR, 1993.
- LEME, R. *Contribuições à teoria da localização industrial*. FIPE/USP, S. Paulo, 1981.
- LOSCH, A. *The economics of location*. New Haven, Yale University, 1954.
- Markusen, A. *Sticky Place in Slipery Space*. *Economic Geography*, 1995.
- MARQUES, S. A. e Robles, L. T. Relatório sobre a infra-estrutura ferroviária. In: *Perspectiva da Reestruturação Financeira e Institucional do Setor de Informática*, mimeo. IPEA, Brasília, dezembro de 1996.
- MARQUES, S. A., *Privatização do Sistema Rodoviário*, relatório final, mimeo. IPEA, Brasília, março de 1996.
- MASSEY, Doreen, MEEGAN, Richard. *The Anatomy of Job Loss. The how, why and where of employment decline*, London, Methuen, 1982.
- MYRDAL, G. *Economic Theory and Underdevelopment Regions*. London, Gerald Duckworth, 1957.
- NEGRI, Barjas. *Diagnóstico Setorial: a indústria de transformação no Estado de São Paulo*, Campinas, 1990.
- OLIVEIRA, A. de. *Reforma do Setor Elétrico*, mimeo. IE/UFRJ, Rio de Janeiro, fevereiro 1997.
- PACHECO, Carlos Américo. *Novos Padrões de Localização Industrial: Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. Mimeografado, 1998.
- PEET, Richard. *Relations of Production and Relocation of United States Manufacturing Industry Since 1960*. *Economic Geography*, vol. 59, nº 2, 1983.

- PEREIRA, V. P. B., Relatório da Infra-estrutura Rodoviária. In: *Perspectiva de Reestruturação Financeira e Institucional do Setor de Informática*, IPEA, Brasília, 1996.
- PÉRRoux, F. *A economia do século XX*. Livraria Moraes, Lisboa, 1967.
- SEST. *Relatório Anual, 1987 a 1993*, SEPLAN, Brasília.
- SIQUEIRA, M. A. e Bonini, M. R. Relatório do Setor Elétrico Brasileiro. In: *Perspectiva de Reestruturação Financeira e Institucional do Setor de Informática*, mimeo. IPEA, Brasília, outubro de 1996.
- STORPER, M. *Economic Development and the Regional Question in the Third World: from import substitution to flexible production*, London, Pion, 1991.
- VILLASCHI Filho, A. e Lamy, Philippe. *Efeitos Regionais da Desregulamentação e da Privatização: o caso dos corredores e dos portos*, mimeo, IPEA, Brasília, dezembro de 1995.
- WEBER, A. *Theory of location of industries*. Chicago, University of Chicago, 1929.

Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro¹

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Cidade partida, cidade dual, cidade da exclusão, cidade dos enclaves fortificados, cidade do *apartheid social*, várias são as metáforas utilizadas nos debates nos meios acadêmicos e públicos para descrever as mudanças em curso nas cidades brasileiras². Como sustentação dessas imagens encontramos dois argumentos que se diferenciam segundo as causas a que se atribuem tais mudanças. O primeiro centra a explicação na dimensão institucional ou, mais precisamente, na crise de governabilidade das cidades e o segundo, na economia, tomando a globalização e a reestruturação produtiva como causas direta dessas mudanças. Nos dois diagnósticos a realidade urbana emergente é descrita como crescentemente polarizada

¹ Este texto é resultado de um trabalho coletivo desenvolvido pelo Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE) e se insere na pesquisa intitulada "Impactos Metropolitanos da Estabilização e do Ajuste", com apoio da FINEP. Atualmente este trabalho está sendo desenvolvido no quadro do PRONEX sob o título "Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana", envolvendo a comparação entre as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte. A tipologia socioocupacional aqui apresentada foi elaborada conjuntamente com Edmond Preteceille, pesquisador do *Centre Sociétés et Cultures Urbaines* (CSU), com quem mantemos um programa de cooperação e intercâmbio científico com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do *Conseil National de la Recherche Scientifique* (CNRS), e com a colaboração de Luciana Corrêa do Lago.

² Alguns exemplos:

"Surgem, pouco a pouco, raças novas no Brasil. O que a miscigenação tentou fazer para unir as diversas raças em uma nova raça brasileira, a economia está fazendo para separar em raças distintas. Da mesma forma como a diferença de raça facilita o *apartheid* entre brancos e negros, a continuação dessa ruptura social trará para as elites brasileiras a vantagem de facilitar a exclusão social de grupos debilitados física e intelectualmente. Mais fáceis de controlar politicamente, sem necessidade de serem contra a barbárie e a favor da cidadania, contra a violência e a favor da convivência, contra o desespero e a favor da esperança." (Buarque, C. *O que é apartação social*)

"Este livro é o diário do *front* de uma guerra muito especial: a guerra contra a barbárie e a favor da cidadania, contra a violência e a favor da convivência, contra o desespero e a favor da esperança. O campo onde se travam as batalhas é o Rio de Janeiro, cidade dividida em que o *apartheid social* provocou o surgimento dos bárbaros, que agora ocupam pontos situados no alto dos morros e ameaçam invadi-la." (Ventura, Z. *A cidade partida*, São Paulo, Companhia das Letras, 1996)

entre “ricos” e “pobres”, “incluídos” e “excluídos”, desaparecendo as oposições de classe como centro da segmentação social.

Até que ponto essas imagens estão sendo confirmadas na metrópole do Rio de Janeiro? Responder a essa questão é tarefa importante não apenas no plano acadêmico, mas também no político, em razão de elas sustentarem projetos de intervenção sobre a cidade, em que o mais importante é o plano estratégico³. Trata-se de um novo modelo de gestão da cidade que busca seus fundamentos teóricos e suas bases de legitimidade na defesa do pressuposto de que as ameaças inerentes à globalização das economias locais possam ser contornadas pela instauração de um “patriotismo de cidade”, pelo qual os riscos da dualização e fragmentação da sociedade urbana são superados e a coesão da cidade é restaurada⁴.

Será viável instaurar acordos e pactos inclusivos que unifiquem os diversos atores de uma cidade em torno de um projeto comum, quando ela está sendo supostamente submetida a processos de dualização e fragmentação do seu tecido social? Que cultura cívica e política a segregação social e as desigualdades socioespaciais têm incentivado? Qual o impacto sobre a capacidade associativa ocasionada pelas enormes diferenças que hoje marcam e dividem a metrópole fluminense? Alguns trabalhos sobre o Brasil recente têm chamado a atenção para a existência de fortes relações entre crise social, crise das instituições e a difusão de uma “cultura cívica predatória” (Santos, 1993) ou de um “familismo amoral”, como formulou recentemente Elisa Reis (1995). Qualquer que seja o conceito utilizado, vários cientistas políticos têm coincidido na constatação do alargamento de uma espécie de “individualismo negativo”⁵, como expressou R. Castells (1995).

³ “O Rio de Janeiro é uma grande cidade. No continente latino-americano é a quarta maior aglomeração urbana metropolitana, superada apenas pela Cidades do México, São Paulo e Buenos Aires. Vive entretanto uma conjuntura crítica onde se constata uma baixa auto-estima de seus habitantes e uma frágil coesão social, esta uma das características tradicionais de toda a história da cidade, hoje equilibrada no ‘fio da navalha’.” (*Diagnóstico da cidade do Rio de Janeiro, s/d*)

⁴ “Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só é eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico.” (Borja, Castells, 1996)

⁵... “on voit se développer aujourd’hui un autre individualisme, de masse cette fois, et qui apparaît comme une métamorphose de l’individualisme pré-industriel. Métamorphose et pas du tout reproduction, parce qu’il est produit de l’affaiblissement ou la perte des régulations collectives, et non de leur extrême rigidité. Mais il garde ce trait fondamental d’être un individualisme *par défaut de cadres* et non par excès d’investissements subjectifs.” (Castells, 1995:468). Grifos do autor.

Por outro lado, outros estudos, ao refletirem sobre a violência em nossas cidades — e especificamente no Rio de Janeiro (Velho, 1996) —, têm destacado a crise do sistema de reciprocidade baseado nas relações hierárquicas de compadrio e clientelismo e os bloqueios à instauração da reciprocidade fundada na cidadania — portanto, em direitos e deveres. O clientelismo e a patronagem implicavam em valores sociais e culturais de solidariedade e lealdade minimamente compartilhados entre os patrões e os empregados, os de cima e os de baixo, os superiores e os inferiores e até mesmo entre os marginais e os integrados. Não é desprezível o papel desse sistema de reciprocidade na explicação do fato de termos tido um processo urbano marcado, ao mesmo tempo, pela desigualdade e pela pobreza, mas também pela mobilidade social. Entre as razões deste bloqueio encontra-se o quadro de profundas desigualdades socioespaciais⁶.

Não apresentamos aqui respostas conclusivas a essas perguntas, mas trazemos à sua reflexão alguns resultados da análise das transformações da estrutura socioespacial da metrópole fluminense. Não obstante, não nos furtamos a empreender ao final do texto um exercício reflexivo acerca dos possíveis efeitos da transformação do espaço social da metrópole do Rio de Janeiro sobre a sua historicidade. Iniciaremos a nossa aventura intelectual pela apresentação resumida das principais questões presentes no debate sobre os impactos da globalização nas grandes cidades, atendo-nos ao ponto que permite melhor formular as questões aqui enunciadas, ou seja: que mutações vêm ocorrendo na estrutura de classes herdada do fordismo com a globalização das economias urbanas? Em seguida, avaliaremos em que medida vêm ocorrendo movimentos de aumento da segmentação, da desigualdade e da diferenciação socioespacial e, ao final, abandonaremos o território seguro e protetor das avaliações quantitativas e descritivas para ingressarmos no arriscado e desafiador espaço da reflexão sobre a história.

A METRÓPOLE DA GLOBALIZAÇÃO: DUALIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO

O primeiro ponto que nos parece relevante diz respeito às transformações globais da estrutura socioocupacional das metrópoles sob o impacto da globalização das suas economias urbanas. A hipótese da

⁶ “O Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que aparece como *locus* do cosmopolitismo, tem sido apontado como caso limite de violência, à medida que a explicitação da desigualdade se dá de modo intenso e dramático dentro do próprio quadro de organização socioespacial.” (Velho, 1996:21)

global city (Sassen, 1991; Marcuse, 1987; Van Kempen e Marcuse, 1997; Borja e Castells, 1997) postula que vem ocorrendo a transformação do papel das cidades que passam a integrar as redes da economia no mundo e mudando a sua divisão social e espacial do trabalho, com o declínio da atividade industrial e a expansão das atividades financeiras e os serviços produtivos e pessoais. A consequência desse conjunto de transformações seria a emergência de uma nova estrutura social, caracterizada não só pela expansão das camadas superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração da renda, como pela contração do peso das camadas médias.

Em resumo, a globalização das economias urbanas levaria a uma estrutura social bimodal, tanto em termos da estrutura socioprofissional, quanto em termos da distribuição da renda. O principal mecanismo dessa transformação seria a segmentação do mercado de trabalho produzida pela economia urbana globalizada, que passa a caracterizar-se pela mistura de empregos altamente qualificados e muito bem pagos e de empregos pouco qualificados e mal remunerados. O primeiro segmento seria a consequência do novo papel de articulação das cidades na rede da economia global e o segundo, o resultado do aumento da demanda por serviços pessoais, com o surgimento e expansão das camadas sociais de alta renda e da introdução de formas “degradadas” de emprego no remanescente setor industrial. Essas mudanças resultariam em uma “nova ordem espacial”, cuja característica central seria a dualização das estruturas urbanas.

Análises realizadas sobre Londres (Hamnett, 1995) e Paris (Preteceille, 1993 e 1995) contrariam as hipóteses das *global cities*; não encontram sinais de bipolarização das estruturas sociais e espaciais dessas cidades ao mesmo tempo que constata o crescimento das desigualdades sociais em termos de renda. Estas, no entanto, não seriam exclusivamente decorrentes dos efeitos da globalização sobre a estrutura social, mas, sobretudo, da redução dos impostos incidentes sobre as rendas e dos limitados aumentos da ajuda pública ao desemprego e às categorias de baixa renda. Simultaneamente, os autores chamam ainda a atenção para as modificações da estrutura da distribuição de renda ocasionadas pelas mudanças demográficas que fizeram crescer o número de famílias unipessoais, especialmente entre as categorias superiores de renda.

O segundo ponto tem a ver com o destino das “classe médias”. Esse segmento da estrutura social, juntamente com o operariado industrial, é objeto de importante reconfiguração, em razão das transformações da estrutura produtiva e dos padrões organizacionais e tecnológicos: expansão da economia de serviços, informatização, automação dos escritó-

rios, privatização dos serviços sociais etc. Há a reconfiguração das profissões típicas das “classes médias”, com o desaparecimento de algumas, a desqualificação de outras e, ao mesmo tempo, o surgimento de novas profissões ligadas à expansão das funções de gestão.

Como vimos anteriormente, as análises sobre as cidades globais não convergem nestas conclusões, chegando mesmo a avaliações contraditórias. Muito provavelmente, as diferentes conclusões decorrem do uso de matrizes teóricas diferentes (pós-industrialismo x pós-fordismo) e da análise de casos diferentes de globalização (globalização financeira x globalização produtiva). Uns estão avaliando a emergência de uma economia de serviços cuja produtividade se fundamenta essencialmente no uso econômico do saber e da informação; outros estão examinando a reconfiguração da industrialização fordista, cuja produtividade pressupõe a flexibilização das relações de trabalho e a des-verticalização da indústria; uns estão examinando os efeitos sobre a estrutura social das mudanças operadas no mercado de trabalho pela hegemonização da estrutura produtiva pelo circuito financeiro; outros estão examinando a mesma questão em metrópoles onde o circuito produtivo continua sendo ainda hegemônico.

Observar o que vem ocorrendo com as “classes médias” neste momento de transformação econômica parece-nos fundamental. Entre nós, com efeito, o “urbano” tem sido a criação do espaço das classes médias e, por esse motivo, a cidade tem servido de veículo à construção das alianças que sustentam o Estado do nosso capitalismo monopolista, o que, evidentemente, tem significado a ausência das classes populares do poder urbano (Oliveira, 1982:52). Em razão desse papel político da cidade, a nossa história urbana recente tem sido centralmente marcada pelos modos de produção e circulação da moradia e pelos de gestão do solo urbano e de distribuição dos equipamentos e serviços que atendam às necessidades de consumo urbano diferenciado e diferenciador das classes médias.

Até que ponto essa relação está se transformando com as mudanças do padrão de segregação urbana e desigualdades socioespaciais? O modelo cultural que organizava as necessidades de consumo urbano muda, com a emergência e a difusão da “cultura do medo”. As classes médias tendem a “abandonar a cidade”, transferindo-se para os “enclaves fortificados” (Caldeira, 1997), fato facilitado pelas novas tecnologias que permitem, ainda que parcial e limitadamente (até quando?), a reunificação de trabalho e moradia.

O terceiro ponto tem a ver com efeitos territoriais da globalização das economias urbanas. A literatura tem apontado a emergência

dé fraturas na antiga ordem socioespacial da cidade fordista, caracterizada até então pelas desigualdades e, ao mesmo tempo, por tendências integradoras. As transformações econômicas e o recuo da função regulatória do Estado fazem surgir uma cidade pós-industrial marcada, ao contrário, por movimentos fragmentadores da ordem socioespacial, em que cada pedaço tende a se organizar por dinâmicas próprias. P. Marcuse e R. Van Kempen (1989;1997), baseados na análise de Nova York, propõem o conceito de *quartered city* para descrever e explicar os tipos de espaços gerados pela globalização e pela reestruturação, a saber: *luxury city*, a cidade da riqueza, onde predomina a localização do poder e do lucro; *gentrified city*, que serve aos profissionais, administradores, técnicos, *yuppies*; *tenement city*, cidade dos cortiços ocupada pelos trabalhadores de baixa renda exercendo empregos irregulares, com reduzida remuneração, com pouca segurança e sem nenhuma chance de mobilidade social; *suburban city*, cidade da tradicional família, da chamada pequena burguesia; *economic or racial ghetto*, a cidade abandonada, lugar do permanente desempregado, do nunca empregado, do subempregado, do verdadeiro pobre, do excluído, do sem-casa, e lugar dos residentes-refugiados. A síntese de Mollenkopf e Castells (1991) da pesquisa coletiva realizada também sobre Nova York formula o conceito de *dual city* para dar conta da característica central da cidade pós-industrial: a coexistência de duas lógicas de organização do seu território, segregação e diferenciação. A primeira está presente no topo e na base da pirâmide social, correspondendo a estratégias de reprodução social e de dominação política. O que caracteriza a lógica da segregação é que ela se organiza por um misto de mercado e de normas institucionais. A lógica da diferenciação, por sua vez, fundamenta-se na distribuição dos segmentos médios pelo espaço metropolitano por meio do mecanismo do mercado imobiliário.

Essas descrições de uma cidade globalmente fraturada e diferenciada em lógicas de ocupação do território e em tipos socioespaciais que se justapõem não têm coincidido com outras análises (Veltz, 1996; Preteceille, 1993). Ao contrário, tem-se observado que os espaços das cidades que estão no centro da globalização e da reestruturação produtiva tornam-se na verdade globalmente mais homogêneos, quando o fazemos na escala macro, e simultaneamente mais fraturados, quando o fazemos na escala micro. As macrodiferenças que caracterizavam o território da cidade fordista, por exemplo, núcleo x periferia, são substituídas por micros e contrastantes diferenças que estão em todas as partes, transformando-o em espaço fractal, isto é, em que as desigual-

dades e as diferenças estão reproduzidas em todo o território da cidade. As hierarquias entre os pedaços da cidade tornam-se cada vez menos graduais e contínuas, menos descritíveis pela imagem de um modelo de gradiente de desigualdade e diferenças. Esse fato seria o resultado de uma evolução dos espaços onde observam-se tendências de convergências — aumento da homogeneidade social entre os espaços — e persistência, ou mesmo agravamento das desigualdades entre esses mesmos espaços, quando examinamos o interior de cada pedaço. Não há paradoxo, pois esse movimento contraditório é o resultado da polarização, por meio do qual os extremos se afastam da evolução média do conjunto dos espaços.⁷

Dessa constatação, duas lições parecem-nos fundamentais. A primeira diz respeito à necessidade de analisar o conjunto da cidade para avaliar os impactos das transformações econômicas sobre a sua estrutura socioespacial. Não é possível tirar conclusões consistentes olhando apenas para algumas das suas partes, especialmente se a pesquisa concentra-se na análise das pontas da estrutura. Esta tem sido uma das marcas dos estudos sobre as mudanças da segregação urbana no Brasil, excessivamente dirigidos para os espaços mais inferiores (as favelas, por exemplo) e, em sentido oposto, para os superiores (os condomínios fechados). Ao mesmo tempo, a avaliação das tendências à fragmentação implica também examinar as mudanças socioespaciais na escala micro, procurando entender o que se passa nos pedaços da cidade como resultado dos efeitos concentrados das mudanças globais.

No Brasil, ainda são poucas as pesquisas acerca dos impactos da globalização e da reestruturação sobre as grandes cidades. A pesquisa sobre as desigualdades intrametropolitanas do Rio de Janeiro começa na década de 1970 com os trabalhos pioneiros de Vetter (1975), que estudou a distribuição da população por segmentos de renda e propôs a concepção da Região Metropolitana do Rio de Janeiro segundo uma estrutura núcleo-periferia. Essa estrutura foi utilizada em várias pesquisas sobre as desigualdades intrametropolitanas em matéria de distribuição dos equipamentos e serviços urbanos e sobre o desempenho das políticas públicas (Abreu e Bronstein, 1978). Durante a década de 1980, a dimensão metropolitana foi praticamente abandonada na pesquisa urbana sobre o Rio de Janeiro e só recentemente vem despertando interesse de alguns pesquisadores, em razão do aumento do peso da pobreza localizada nas grandes cidades (Rocha, 1994) e das mudanças na posição das metrópoles na rede urbana brasileira (Ribeiro e Machado, 1990). Poucas

⁷ P. Veltz (1996:56) chama esta tendência de “*décrochage des extrêmes*”

foram as pesquisas⁸ sobre as desigualdades intrametropolitanas, salvo alguns poucos estudos sobre as diferenças entre as cidades centrais e o conjunto da periferia que compõem as regiões metropolitanas, utilizando os dados das PNADs (Ribeiro e Lago, 1995).

A DESINDUSTRIALIZAÇÃO REGRESSIVA E A SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

A crise dos anos 80, a reestruturação econômica e a política de ajuste dos anos 90 têm repercussões específicas no Rio de Janeiro, em razão de sua economia estar há alguns decênios em decadência estrutural, cuja principal causa está no fato de ter sido historicamente depositária dos setores que se tornaram sucessivamente obsoletos no decorrer das revoluções industriais, tais como o da siderurgia e o da construção naval (Sulamis, 1990). Nunca conseguiu apropriar-se dos setores de ponta de bens de consumo duráveis, que se concentram em São Paulo, o que levou à instauração de uma estrutura industrial dinamizada apenas pelo mercado local. Por esse motivo, a dinâmica econômica do Rio de Janeiro sempre foi dependente do comportamento do setor terciário local, formado por um segmento moderno (financeiro, da informática, do comércio) e por outro, tradicional, de serviços pessoais e das variáveis macroeconômicas que influenciam os movimentos da massa salarial.

A política de ajuste estrutural tem, portanto, repercussões diretas no Rio de Janeiro. A reforma administrativa, com a contração do setor público⁹, e a política de arrocho salarial fazem com que a economia do Rio de Janeiro tenha enormes perdas de renda, já que drena segmentos profissionais que formam o corpo da administração direta e indireta

⁸ Nos dois últimos anos temos desenvolvido no *Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal* um esforço de pesquisa sobre as desigualdades intrametropolitanas no Rio de Janeiro e o desempenho das políticas locais, com base em dados desagregados das PNADs referentes aos anos 1981/1990 e em pesquisas de campo. Quanto ao primeiro tema, pudemos desagregar o Estado do Rio de Janeiro em dez áreas homogêneas, definidas a partir de características demográficas e sob inspiração dos trabalhos realizados na década de 1970. Quanto ao segundo, pudemos fazer algumas análises pontuais sobre a atuação e as dificuldades dos governos municipais na área da gestão urbana. Os trabalhos sobre a segregação socioespacial no Rio de Janeiro têm se restringido à escala da capital, nos quais procura-se evidenciar as relações entre estrutura urbana e dinâmica do mercado imobiliário (Smolka, 1990; Ribeiro e Lago, 1992; Cardoso e Ribeiro, 1996).

⁹ Estima-se que o setor público, federal, estadual e municipal, seja responsável por cerca de 1 milhão de empregados públicos — a economia do Rio de Janeiro é altamente sensível às políticas recessivas.

dos órgãos federais e diminui a massa salarial. Por outras palavras, a economia do Rio de Janeiro é altamente influenciada pelas políticas recessivas e expansionistas. Assim, por exemplo, em 1986 a cidade conheceu uma forte expansão econômica como consequência dos efeitos do Plano Cruzado sobre a massa de salários. Como é conhecido, tendo o setor de “bens salários” baixa capacidade para gerar efeitos para frente e para trás, passado o momento conjuntural de expansão da massa salarial, o crescimento é substituído pela estagnação.

Os impactos no mercado de trabalho das transformações econômicas ocorridas durante o período 1981/1995 podem ser traduzidos em seis movimentos¹⁰:

(i) melhoria da qualidade dos ocupados, em razão do aumento constante da escolaridade do conjunto da população ocupada, fato expresso pela expansão dos contingentes de trabalhadores com mais de nove anos de estudo (de 31% para 42%) e, ao mesmo tempo, pela diminuição da participação dos segmentos com menos de quatro anos de estudo (de 37% para 25%);

(ii) redução constante da participação feminina no mercado de trabalho (de 64% para 58%);

(iii) envelhecimento da população ocupada, em razão da queda na taxa de participação dos jovens com até 24 anos (de 25% para 20%) e do aumento da participação da população adulta de 25 a 44 anos (de 52% para 54%) e da população com mais de 45 anos (de 23% para 25%);

(iv) empobrecimento do conjunto dos trabalhadores, em razão da queda acentuada de 18% do rendimento médio dos ocupados;

(iv) precarização crescente das relações de trabalho, em razão do forte aumento da proporção da população ocupada sem carteira ou de funcionários públicos (de 15% para 20%) e do aumento do contingente de trabalhadores por conta própria (de 17% para 20,1%);

(v) por último, terciarização da população ocupada, em razão da diminuição relativa e absoluta da participação dos operários industriais (de 18% para 13%) e, ao mesmo tempo, da expansão dos trabalhadores dos serviços distributivos (21% para 24%), bem como dos demais servi-

¹⁰ Ver Pero (1998).

ços (51% para 56%), sendo que o conjunto do setor terciário passa a absorver 79% da população ocupada no final do período.

Os quatro primeiros movimentos correspondem a processos nacionais de transformação do mercado de trabalho no Brasil. Já os dois últimos têm relação direta com a reconfiguração da estrutura produtiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que vem ocorrendo desde 1980, sob o impacto da estagnação que caracterizou a "década perdida", e, ao mesmo tempo, com as mudanças econômicas estruturais iniciadas nos anos 90 e com a política de estabilização ainda em curso. O resultado mais importante traduzido na precarização e na terceirização é a queda na qualidade do emprego na região metropolitana.

O exame da queda da renda real do trabalho pela natureza e pelo setor da ocupação mostra a relação entre as mudanças econômicas introduzidas pela política de ajuste e reestruturação e as transformações do mercado de trabalho. Com efeito, paradoxalmente têm aumento da sua renda os trabalhadores sem carteira e os que trabalham por conta própria (além dos empregadores) e, por outro lado, os que estavam ocupados nos serviços pessoais e domésticos. Ou seja, os segmentos mais informalizados também obtiveram aumento de suas rendas. Tiveram perdas significativas: os operários da indústria de transformação (30%), os ocupados nos serviços profissionais (25%) e os trabalhadores com carteira assinada (28%). O paradoxo se dissipa quando se constata que os setores que estavam voltados à produção de bens comercializáveis (*commodities*) foram os mais atingidos pela política de abertura e de estabilização fundada na valorização cambial. Ocorreu uma importante mudança dos preços relativos, em favor dos bens e serviços gerados pelo setor informal, que, por natureza e condições, são pouco ou nada comercializáveis.

Por outro lado, o crescimento do trabalho por conta própria e o conseqüente aumento de sua renda têm também como explicação o fato de essa forma de emprego crescer significativamente entre os ocupados de maior escolaridade e que exercem atividades no setor moderno dos serviços produtivos e distributivos.

Em síntese, as mudanças econômicas e a política de ajuste agudizam o processo de desindustrialização do Rio de Janeiro, cujo desdobramento são o crescimento de vasto setor de serviços e o incentivo à geração de empregos de baixa qualidade, seja pela precarização, seja pela informalização das relações de trabalho. Ocorre o aumento do comércio ambulante, do pequeno comércio, dos serviços pessoais, da construção civil, envolvendo as camadas mais pobres da população.

Ao mesmo tempo, observa-se também o crescimento em importância de um outro pólo da economia de serviços, constituído por uma rede de profissionais qualificados nas áreas da pesquisa, do planejamento, da consultoria, da publicidade etc.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA SOCIAL: DUALIZAÇÃO?

Construímos um sistema de hierarquização social¹¹ das ocupações que nos servisse de *proxy* da estrutura social. Esse sistema será agora utilizado na avaliação das tendências de segmentação e desigualdades socioespaciais presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em razão de constrangimentos técnicos decorrentes dos procedimentos adotados para construir as categorias socioocupacionais, só foi possível utilizar os dados censitários relativos aos anos de 1980 e 1991. A Tabela 1 mostra a composição da população ocupada segundo as categorias e as taxas anuais de crescimento de cada uma na década de 1980.

¹¹ Tomamos como referência os trabalhos desenvolvidos por Tabard (1993), Chenu e Tabard (1993) e Wright (1964), sobre as categorias socioocupacionais, construídas a partir da combinação das variáveis de renda, de ocupação, de posição na ocupação, de setor de atividade e de grau de instrução. A opção pela utilização da variável ocupação deveu-se ao fato de ela permitir testar as possíveis relações entre transformações econômicas e mudanças socioespaciais, ponto de partida da nossa pesquisa. Por outro lado, essa variável nos permitiria uma aproximação descritiva da estrutura de classe e o seu papel na estratificação socioespacial. Por fim, a ocupação apresenta características de “variável-síntese” de múltiplos processos sociais cujo conhecimento é fundamental na análise da estruturação da cidade, tais como modelo de consumo, estilo de vida etc. Ver descrição das categorias na Nota Metodológica, ao final do livro.

Tabela 1 - Estrutura social da Região metropolitana do Rio de Janeiro — 1980-1991

Classes	1980 (%)	1991 (%)	Cresc. Efetivo (%)
Ocupações Agrícolas	1,1	1,1	17,9
Elite dirigente	1,1	0,9	
Empresários	0,5	0,4	-2,7
Dirigentes do setor privado	0,1	0,1	12,6
Dirigentes do setor público	0,3	0,2	-20,6
Profissionais liberais	0,2	0,2	-0,9
Elite intelectual	6,1	7,1	
Profissionais de nível superior autônomos	0,6	0,9	59,8
Profissionais autônomos de nível superior empregados	5,5	6,2	28,3
Pequena burguesia	3,7	5,2	
Pequenos empregadores urbanos	2,2	3,0	54,2
Comerciantes por conta própria	1,5	2,2	67,7
Classe média	27,8	27,3	
Empregados de escritório	12,0	10,4	-1,9
Empregados de supervisão	5,5	5,5	13,4
Técnicos e artistas	3,2	3,7	30,2
Empregados da saúde e da educação	3,8	4,6	35,4
Empregados da segurança Pública, justiça e Correios	3,3	3,1	7,1
Proletariado terciário	22,3	24,6	
Empregados do comércio	6,1	7,1	30,6
Prestadores de serviços especializados	10,5	12,2	32,0
Prestadores de serviços não-especializados	5,7	5,2	5,9
Proletariado secundário	25,7	21,0	
Operários da indústria moderna	4,9	3,4	-19,8
Operários da indústria tradicional	5,3	3,9	-14,8
Operários dos serviços auxiliares da economia	5,2	4,8	4,7
Operários da construção civil	8,4	6,8	-7,5
Artesãos	1,9	2,1	28,8
Subproletariado	11,7	12,1	
Empregados domésticos	9,8	8,7	1,7
Ambulantes	1,6	3,1	119,1
Biscateiros	0,3	0,3	23,2
Total	100,0	100,0	13,6

Fonte: Censos 1980 e 1991, FIBGE.

Antes de mais nada, chama a atenção a importância da classe média na composição da estrutura social da região metropolitana, fato que tem merecido pouco interesse na literatura sociológica brasileira, mais atenta às pontas superior e inferior da estratificação. Em segundo lugar, destacamos a diminuição relativa e absoluta do proletariado industrial, sem dúvida uma das conseqüências do processo de des-industrialização regressiva fluminense. Esse processo tem como

contrapartida o aumento do proletariado terciário e do subproletariado urbano, o que certamente corresponde à transformação do Rio Janeiro em metrópole de serviços institucionalizados e informais.

A análise da evolução das posições intermediárias indica que permanece constante o peso das camadas médias baixas, sendo que as ocupações não-manuais dos serviços de saúde, de educação, as técnicas e as artísticas crescem expressivamente, e as ocupações de supervisão aumentam a uma taxa próxima à do conjunto da estrutura social. Se incluirmos neste último segmento a pequena burguesia, constatamos que o conjunto da classe média teve um aumento significativo no período 1980/1991.

Entre as categorias superiores verifica-se também dupla tendência. De um lado, a elite intelectual, classe em que se incluem as ocupações correspondentes à nova economia urbana da globalização, teve forte crescimento, o que estaria conforme às hipóteses do modelo das *global cities*. De outro lado, porém, ocorreu importante diminuição relativa e absoluta da elite dirigente.

Com relação à renda, houve uma forte diminuição da renda média do conjunto da população economicamente ativa (-18%), com exceção da elite dirigente, única categoria que teve aumento da sua renda. Portanto, cresceu a polarização social no que concerne às desigualdades na distribuição da renda, com especial incidência sobre a elite intelectual e a classe média.

Esse conjunto de tendências indica que a evolução da estrutura social da metrópole fluminense é apenas parcialmente marcada pela dualização. Não confirma pois, integralmente, a imagem da mutação do "ovo em ampulheta"¹², definida por vários autores como a metáfora que sintetiza a mutação social das grandes cidades sob o impacto da globalização e da reestruturação produtiva.

¹² "A melhor imagem... é talvez aquela do ovo e da ampulheta: a população de uma cidade se distribui normalmente como um ovo, mais larga no meio e se estreitando nas extremidades; quando ela se polariza, o meio se retrai e as extremidades incham até a curva da distribuição se parecer com uma ampulheta. Podemos definir o meio do ovo como as camadas intermediárias... Ou se a polarização é entre ricos e pobres, o meio do ovo representa os grupos de renda média... A metáfora não evoca linhas de divisão estrutural, mas um contínuo sobre uma única dimensão, cuja distribuição torna-se crescentemente bimodal." (Marcuse, 1992:699)

HIERARQUIA E POLARIZAÇÃO DO ESPAÇO SOCIAL DA METRÓPOLE

A que estrutura social correspondem essas tendências de evolução da estrutura social da metrópole fluminense?

Antes de mais nada, são necessárias três sucintas explicações metodológicas, sem as quais o que se segue pode parecer incompreensível, razão por que não estão em nota de rodapé. Construímos uma tipologia socioespacial empregando a técnica da análise fatorial por correspondência da distribuição das 25 categorias socioocupacionais apresentadas anteriormente pelas 219 áreas geográficas em que o espaço metropolitano foi desagregado, separando-se homens e mulheres, seguida de uma classificação hierárquica ascendente¹³. O emprego dessa técnica permitiu identificar os princípios segundo os quais o espaço social da metrópole do Rio de Janeiro se segmenta, testando, em primeiro lugar, a relação entre estrutura urbana e estrutura de classes e, posteriormente, avaliando outras dimensões da diferenciação social, tais como ciclo de vida, migração, raça, formas de acesso à moradia, qualidade da moradia e acesso aos serviços urbanos. A identificação dos conteúdos sociais dos tipos encontrados está fundada na análise do perfil médio da composição socioocupacional de cada tipo, baseada no grau de homogeneização social, no grau de concentração espacial, o que é sintetizado no índice de densidade relativa das categorias socioocupacionais em cada tipo¹⁴.

A análise da estrutura socioespacial foi realizada para os anos de 1980 e 1991, utilizando os dados dos censos demográficos desses anos.

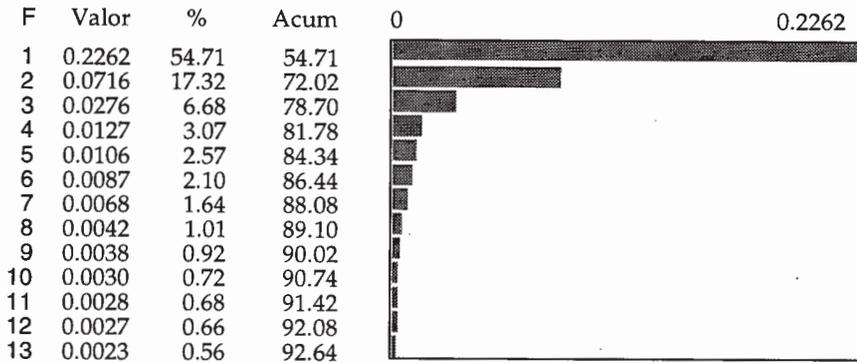
Vejam os resultados em primeiro lugar os resultados da análise fatorial. O Gráfico 1 mostra que o espaço social da metrópole do Rio de Janeiro se estrutura basicamente por princípios de hierarquia expressos pelos fatores 1 e 2, responsáveis por 72% da variância¹⁵ total em relação ao perfil médio das áreas. Esse percentual está bem próximo ao obtido na análise relativa a 1980, o que indica a existência de pequenas variações na década de 1980.

¹³ Essa técnica é, em grande medida, herdeira da tradição de análise de "áreas sociais" desenvolvida nos Estados Unidos no fim dos anos 40, cuja inspiração são os trabalhos desenvolvidos por C. Booth na Inglaterra meio século antes (ver Rhein, 1994). Quanto à descrição das técnicas de análise fatorial por correspondência múltipla e classificação ascendente, ver Sanders (1989) e Felton (1981). A separação entre homens e mulheres teve como finalidade testar as possíveis influências das relações entre gêneros na constituição das distâncias e proximidades sociais entre os espaços.

¹⁴ A reflexão sociológica sobre o emprego dessa técnica pode ser encontrada em Grafmeyer (1994).

¹⁵ Este percentual é obtido pela divisão da soma das variâncias relativas dos fatores pela variância total.

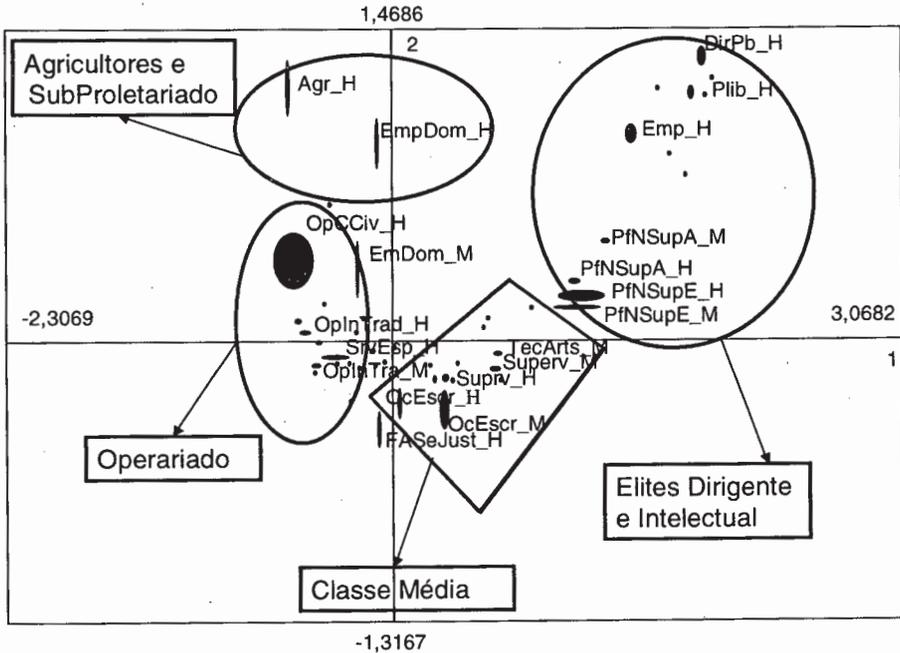
Gráfico 1 - Variância dos fatores na análise fatorial de 1991



Variância total = 0.41

A hierarquia social dos espaços corresponde a 55% da inércia total, ou seja, mais da metade das variações dos perfis socioocupacionais é explicada por esse fator. O segundo fator representa as diferenças de composição entre espaços periféricos e espaços centrais e é responsável por 17% das variações, ou seja, explica cerca de três vezes menos do que o fator hierarquia social.

Gráfico 2 - Espaço fatorial dos tipos — 1991



O exame do Gráfico 2 e das Tabelas 2 e 3 põe em evidência a estreita relação existente entre hierarquia social e hierarquia espacial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A análise das posições ocupadas pelas categorias no eixo horizontal (Fator 1) indica que a divisão de classe é o principal princípio de divisão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Reforça tal constatação o fato de as categorias dos operários (construção, serviços auxiliares da economia, serviços especializados e indústria tradicional), dos empresários, dos altos dirigentes, dos profissionais de nível superior, dos pequenos empregadores e dos profissionais de nível médio, ou seja, as que expressam fortemente oposições propriedade do capital econômico x trabalho produtivo, contribuírem com cerca de 78% na constituição da hierarquia social sintetizada pelo fator 1.

Tabela 2 - Categorias socioocupacionais com contribuição superior à média na formação da hierarquia social (fator 1)

Categorias	Contribuição (%)
Prof. Sup. Empreg. – Homem	21,6
Prof. Sup. Empreg. – Mulher	14,5
Oper. Constr. Civ. – Homem	9,8
Empresário – Homem	3,5
Oper. Serv. Aux. – Homem	3,5
Trab. Serv. Especializ. – Homem	3,1
Oper. Indústria Tradic. – Homem	3,1
Empreg. de Supervisão – Mulher	3,0
Prof. Sup. Autôn. – Homem	3,0
Dirig. Setor Públ. – Homem	2,6
Prof. Sup. Autôn. – Mulher	2,4
Empreg. Escritório – Mulher	2,4
Oper. Indústria Moderna – Homem	2,4
Técnicos/Artist. – Mulher	2,2
Peq. Empregadores – Homem	2,2
Prof. Liberais – Homem	2,1

A Tabela 3 descreve o gradiente de posições das categorias socioocupacionais ordenadas segundo o fator 1. Na ponta superior, encontramos todas as categorias que correspondem às elites dirigentes e intelectuais da estrutura social. Como se pode perceber, elas ocupam posições fortemente destacadas no espaço fatorial, isto é, bastante afastadas do centro de gravidade, correspondente ao perfil médio da dispersão. As categorias médias ocupam as posições intermediárias e as operárias e populares, as inferiores.

Tabela 3 - Hierarquia socioespacial

Posições Superiores	Posições Intermediárias	Posições Inferiores
Profs. Liberais. M	Peq. Empregadores. M	Biscateiros M
Dirig. Set. Púb. M	Emp. Seg. Just. Corr. M	Emp. Seg. Just. Corr. H
Dirig. Set. Púb. H	Técnicos/ Arts. M	Comerciantes CP. H
Profs. Liberais H	Emp. Supervisão. M	Artesãos H
Empresário M	Peq. Empregadores. H	Emp. Comércio H
Empresário M	Técnicos/ Arts. H	Trab. Serv. Não-esp. M
Empresários M	Emp. Supervisão. H	Agricultores M
Empresários H	Emp. Escritório M	Emp. Doméstico M
Profs. Nív. Sup. Aut. M	Emp. Saúde e Educ. M	Trab. Serv. Esp. M
Profs. Nív. Sup. Emp. H	Emp. Saúde e Educ. H	Op. Ind. Moderna. M
Profs. Nív. Sup. Emp. M	Emp. Escritório H	Ambulantes M
Profs. Nív. Sup. Aut. H	Comerciantes CP M	Biscateiros M
	Emp. Comércio M	Op. Serv. Aux. M
		Trab. Serv. Esp. H
		Trab. Serv. Não-esp. H
		Artesãos H
		Op. Construção M
		Op. Serv. Aux. H
		Op. Ind. Moderna H
		Ambulantes H
		Biscateiros H
		Op. Ind. Trad. M
		Agricultores H
		Op. Ind. Trad. H
		Op. Construção H

Esses resultados indicam que o espaço da metrópole do Rio de Janeiro se organiza com nitidez segundo a hierarquia de classe.

O segundo fator sintetiza outra forma de divisão do espaço metropolitano. Ele opõe um misto de categorias populares — operários (empregados domésticos, operários da construção civil), agrícolas e superiores (empresários, dirigentes do setor público, profissionais liberais) — às categorias médias (empregados de escritório, empregados da segurança, justiça e correios), empresários, dirigentes do setor público e profissionais liberais), sendo que estas últimas contribuem com 73% da dispersão expressa pelo fator 2. A análise desse resultado aponta a existência de outro princípio de organização espacial fundado na maior ou menor polarização dos espaços. Temos, de um lado, áreas onde predominam as categorias intermediárias que se caracterizam por apresentarem um perfil socioocupacional equilibrado e próximo ao perfil médio do conjunto da metrópole. Correspondem aos bairros su-

burbanos da cidade do Rio de Janeiro situados nos primeiro e segundo anéis do núcleo metropolitano (Engenho Novo, Méier, Engenho de Dentro, Piedade, Inhaúma, Olaria etc.). Esses espaços se diferenciam de outros bairros da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro (Leblon, Copacabana, Ipanema, Lagoa) e do bairro Itaipu da Zona Sul de Niterói, onde a estrutura social é fortemente polarizada por conter as duas pontas, especialmente as categorias da elite dirigente e intelectual e as de empregada doméstica e de trabalhadores da construção civil. Por outro lado, a polarização também se expressa no nível intermetropolitano pela oposição entre espaços contendo estruturas sociais muito pouco diversificadas, nos quais predominam as categorias populares misturadas às ocupações agrícolas. Trata-se das periferias mais distantes da metrópole, que vêm se formando em torno da área densa constituída nas décadas de 1950/60/70, tais como:

(i) a periferia da Baixada Fluminense (Cava, no município de Nova Iguaçu; município de Magé; Xerém, no município de Duque de Caxias etc.;

(ii) a periferia de Niterói (Itaguaí, Maricá etc.); e,

(iii) a periferia oeste (Itaboraí, Mangaratiba etc.).

O fator 2 expressa, portanto, dois movimentos de polarização do espaço metropolitano: o primeiro, que corresponde à dinâmica núcleo x periferia, que vem historicamente organizando a ocupação do território da metrópole fluminense, cujas segmentações e desigualdades sociais se manifestam pela expansão das fronteiras da metrópole; o segundo, que poderia corresponder a tendências de mudanças dessa dinâmica, expressas na escala micro das segmentações e desigualdades sociais, gerando o que denominamos anteriormente de espaço fractal.

A distribuição das 219 áreas nesses dois sistemas de hierarquia pode ser visualizada no Gráfico 3.

Voltaremos a esse ponto quando tratarmos da evolução da estrutura socioespacial

TIPOLOGIA DE ESPAÇOS SOCIAIS DA METRÓPOLE

Procedemos à classificação das 219 áreas utilizando como elemento classificador as coordenadas das variáveis dos três primeiros fatores. Encontramos oito grandes tipos de espaços, tanto em 1980 quanto em 1991, cuja distribuição pelos dois eixos da análise fatorial é a seguinte:

A identificação dos conteúdos sociais de cada tipo encontrado é realizada com base na análise dos indicadores constantes da Tabela 4.

Tabela 4 - Indicadores dos tipos socioespaciais - 1991 - perfil médio (%)

	super	medsup	medio	medinf	oper	popop	pop	popperf	Total
Agricultores	0,6	0,4	0,5	0,7	1,0	1,1	0,9	6,2	1,1
Empresários	2,4	0,6	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,4
Dirig. Set. Priv.	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Dirig. Set. Púb.	1,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Profs. Liberais	1,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Peq. Empregador	5,7	4,9	3,9	2,7	2,0	1,3	1,1	2,1	3,0
Artesãos	1,2	1,7	2,1	2,3	2,5	2,6	1,9	2,1	2,1
Comerc. C. P.	1,7	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,0	2,3	2,2
Profs. Sup. Aut.	3,6	1,7	0,8	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3	0,9
Profs. Sup. Emp.	22,6	13,8	6,7	3,4	1,6	0,8	1,2	1,4	6,2
Empreg. Escr.	9,4	14,0	16,6	11,9	8,4	6,5	8,1	5,0	10,4
Emp. Superv.	8,6	9,2	7,8	5,3	3,9	2,7	3,1	2,6	5,5
Téc. Artist.	6,1	6,1	5,4	3,6	2,5	1,7	2,0	1,6	3,7
Empreg. Saud/Educ	5,6	6,6	5,7	5,3	3,9	2,4	2,6	3,2	4,6
Empreg. Seg. Just.	1,3	3,4	4,2	5,0	3,4	2,0	1,5	1,4	3,1
Empreg. Comerc.	5,1	7,4	8,5	8,3	8,6	8,0	9,3	7,0	7,8
Serv. Espec.	4,1	9,0	12,4	13,9	14,3	14,5	16,8	11,6	12,2
Serv. Não-espec.	4,2	3,2	4,0	5,5	6,1	6,4	8,8	5,2	5,2
Oper. Ind. Mod.	0,4	1,9	2,9	4,4	4,9	4,9	2,1	3,1	3,4
Oper. Ind. Trad.	0,4	1,4	2,7	4,1	6,1	6,7	3,4	4,5	3,9
Oper. Serv. Aux.	0,7	2,7	3,8	5,8	6,5	6,6	5,4	5,2	4,8
Oper. Cciv.	1,6	2,2	2,4	5,4	8,2	12,5	9,6	15,2	6,8
Emp. Doméstic.	10,3	5,2	4,2	5,9	9,2	12,2	16,0	15,6	8,7
Ambulantes	0,8	1,8	2,6	3,4	4,0	4,2	3,3	3,6	3,1
Biscateiros	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela (continuação)- Indicadores dos tipos socioespaciais —
distribuição das categorias (%)**

	super	medsup	medio	medinf	oper	popop	pop	popperf	Total
Agricultores	5,4	4,2	6,0	14,1	8,9	21,7	3,1	36,7	100,0
Empresários	60,8	19,0	6,0	8,0	1,8	1,5	0,3	2,7	100,0
Dirig. Set. Priv.	67,5	23,4	4,3	2,7	0,2	0,6	0,0	1,2	100,0
Dirig. Set. Púb.	80,3	12,9	3,6	2,4	0,2	0,1	0,2	0,3	100,0
Profs. Liberais	76,1	16,6	3,4	1,9	0,6	0,5	0,2	0,7	100,0
Peq. Empregador	20,2	21,0	17,0	19,7	6,7	9,4	1,4	4,6	100,0
Artesãos	5,9	9,8	12,6	23,8	11,9	26,1	3,3	6,6	100,0
Comerc. C. P.	8,3	12,7	12,9	22,9	10,2	22,6	3,4	7,0	100,0
Profs. Sup. Aut.	43,7	24,9	12,6	10,2	2,2	3,1	1,1	2,2	100,0
Profs. Sup. Emp.	38,6	28,2	13,9	11,9	2,6	2,6	0,7	1,5	100,0
Empreg. Escr.	9,6	17,2	20,7	25,1	8,1	13,3	2,9	3,2	100,0
Emp. Superv.	16,5	21,2	18,4	21,0	7,0	10,6	2,1	3,1	100,0
Téc. Artist.	17,6	21,0	18,9	21,1	6,7	9,8	2,0	2,9	100,0
Empreg. Saud/Educ	13,1	18,3	16,3	25,6	8,5	11,2	2,1	4,7	100,0
Empreg. Seg. Just.	4,4	14,0	17,2	35,0	10,7	13,9	1,8	3,0	100,0
Empreg. Comerc.	7,0	12,1	14,2	23,4	11,0	21,9	4,4	5,9	100,0
Serv. Espec.	3,6	9,4	13,2	25,0	11,8	25,6	5,1	6,3	100,0
Serv. Não-espec.	8,6	7,8	9,9	22,9	11,7	26,3	6,2	6,6	100,0
Oper. Ind. Mod.	1,2	7,0	10,8	28,0	14,4	30,3	2,3	5,9	100,0
Oper. Ind. Trad.	1,1	4,5	8,7	22,7	15,6	36,6	3,2	7,7	100,0
Oper. Serv. Aux.	1,5	7,2	10,3	26,5	13,6	29,5	4,1	7,3	100,0
Oper. Cciv.	2,6	4,1	4,6	17,3	12,1	39,3	5,2	14,9	100,0
Emp. Doméstic..	12,5	7,5	6,2	14,7	10,6	29,8	6,8	11,9	100,0
Ambulantes	2,7	7,5	11,1	24,5	13,1	29,5	4,0	7,7	100,0
Biscateiros	2,3	4,7	10,6	22,9	10,1	30,6	6,3	12,7	100,0
Total	10,6	12,7	13,0	21,9	10,0	21,4	3,7	6,6	100,0

**Tabela (continuação) - Indicadores dos tipos socioespaciais —
Densidade Relativa das Categorias (%)**

	super	medsup	medio	medinf	oper	popop	pop	popperf	Total
Agricultores	51,1	33,1	46,4	64,3	88,4	101,1	84,3	551,4	100
Empresários	573,3	148,8	46,4	36,5	17,8	7,2	6,8	40,1	100
Dirig. Set. Priv.	636,8	183,5	32,9	12,5	2,5	3,0	0,0	18,5	100
Dirig. Set. Púb.	757,2	101,4	27,9	10,7	1,9	0,6	4,7	5,2	100
Profs. Liberais	718,3	130,0	26,1	8,7	5,8	2,4	5,4	10,4	100
Peq. Empregador	190,5	165,1	130,9	89,7	67,2	43,9	37,0	69,7	100
Artesãos	56,1	77,1	97,3	108,4	118,5	121,6	90,5	99,3	100
Comerc. C. P.	78,1	99,6	99,7	104,6	102,2	105,6	91,1	104,7	100
Profs. Sup. Aut.	412,3	195,1	97,6	46,5	22,1	14,3	29,4	33,4	100
Profs. Sup. Emp.	363,6	221,5	107,0	54,1	26,4	12,3	19,7	22,3	100
Empreg. Escr.	90,4	135,0	159,5	114,5	80,8	62,2	77,8	47,7	100
Emp. Superv.	155,7	166,6	142,1	96,0	69,9	49,6	55,9	47,0	100
Téc. Artist.	165,7	164,5	145,7	96,5	66,5	46,0	54,5	44,0	100
Empreg. Saud/Educ	123,9	143,9	126,0	116,9	85,2	52,5	56,3	71,1	100
Empreg. Seg. Just.	41,8	109,6	132,5	159,6	107,3	65,0	48,6	45,0	100
Empreg. Comerc.	65,9	95,3	109,6	106,7	110,2	102,3	119,2	89,4	100
Serv. Espec.	33,8	73,8	101,6	114,3	117,8	119,4	138,5	95,1	100
Serv. Não-espec.	81,2	61,2	76,8	104,5	117,0	122,6	167,4	99,3	100
Oper. Ind. Mod.	11,3	54,8	83,5	128,0	143,8	141,5	62,2	89,2	100
Oper. Ind. Trad.	10,8	35,0	67,4	103,4	155,2	170,8	86,5	115,2	100
Oper. Serv. Aux.	13,8	56,4	79,5	120,9	135,5	137,9	112,3	109,4	100
Oper. Cciv.	24,3	31,8	35,7	78,8	120,9	183,2	140,7	224,2	100
Emp. Doméstic..	118,1	59,1	48,2	67,1	105,4	139,1	183,0	178,8	100
Ambulantes	25,1	58,5	85,5	111,8	130,7	137,8	108,3	115,4	100
Biscateiros	21,3	36,7	81,7	104,3	100,5	142,9	169,9	190,5	100
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Os espaços superiores (*Super*) são caracterizados por concentrarem fortemente a elite dirigente: 60,8% dos empresários, 67,5% dos dirigentes do setor privado, 80,3% dos dirigentes do setor público e 76,1% dos profissionais liberais, muito embora o conjunto da elite dirigente represente apenas 5,8% dos ocupados que moram nesses espaços. O peso da elite dirigente está expresso pela densidade relativa alcançada; cinco a sete vezes superior ao que se verifica no conjunto da estrutura social da região metropolitana. A elite intelectual tem também importante presença nos espaços superiores, pois estes concentram 43,7% dos profissionais de nível superior autônomos e 38,6% dos profissionais de nível superior empregados, representando uma densidade relativa 4,1 a 3,6 vezes superior ao peso dessas categorias na estrutura social da metrópole. Ao lado das elites dirigente e intelectual, os espaços superiores também são caracterizados pela importante presença dos pequenos empregadores, dos empregados de supervisão e dos técnicos e artistas. As elites, os pequenos empregadores e as frações superiores da classe

média, conjuntamente, representam 55,3% dos ocupados que moram nos espaços superiores. Observam-se, contudo, traços de um espaço polarizado, pois as categorias populares representam 28,9% dos ocupados que também moram naqueles espaços, dos quais 10,3% são empregados domésticos cuja presença decorre essencialmente de relações de trabalho e não de vizinhança, e 13,4% compõem o proletariado terciário (empregados do comércio e prestadores de serviços). Por outras palavras, podemos estimar que cerca de 18% dos ocupados moradores dos espaços superiores são integrados pelos que atendem à demanda de serviços pessoais das elites e de parte da classe média.

Os espaços médios-superiores (*Medsup*) têm composição social próxima à dos espaços superiores, porém com maior grau de mistura. Diminui o peso das elites dirigente e intelectual e dos pequenos empregadores, que representam 37% dos ocupados. A classe média, por sua vez, representa 39% dos ocupados, e aumenta a presença das frações menos qualificadas dos empregados de escritório, dos empregados da segurança, da justiça e dos correios e dos empregados da saúde e da educação. Aumenta também a presença das categorias populares (36,6%), em razão do maior peso das frações operárias e dos empregados do comércio.

Nos espaços médios (*Med*), cai fortemente a presença das elites dirigente e intelectual, permanece inalterado o peso da classe média e aumenta o grau de mistura social pelo aumento do proletariado terciário e do operariado.

Os espaços médios-inferiores (*Medinf*) constituem a fronteira entre as duas pontas da estrutura socioespacial da metrópole fluminense. Neles, o conjunto das categorias operárias e subproletárias atinge densidades relativas superiores a 100%, o que significa dizer que passam a estar sobre-representados, com destaque para os operários da indústria moderna e dos serviços auxiliares da economia. Há diminuição da classe média em relação ao tipo médio, mas que continua representando cerca de um terço dos ocupados que moram nesses espaços.

Nos espaços operários (*Ope*), cai significativamente a densidade relativa da classe média, que passa a estar sub-representada, com exceção dos empregados da segurança, da justiça e dos correios. O operariado representa um pouco menos que um terço dos ocupados, e o proletariado propriamente industrial (indústria moderna, indústria tradicional e serviços econômicos auxiliares), 17,5%.

Os espaços populares-operários (*Popop*) apresentam composição semelhante aos do tipo operário, mas com menor presença da classe média e aumento da presença dos operários da construção civil (12,5%) e dos empregados domésticos (12,2%).

Nos espaços populares (*Pop*), cai a presença do operariado industrial e aumenta ainda mais a presença dos empregados domésticos (16%) e dos prestadores de serviços não-especializados (8,8%). O subproletariado e o proletariado terciário representam 55% dos ocupados que moram nos espaços populares.

Os espaços populares-periféricos (*Poperf*) diferenciam-se dos demais tipos populares principalmente pela elevada participação da categoria agrícola (6,2%), percentual 5,5 vezes superior ao peso da categoria na estrutura social da metrópole. Também estão sobre-representados os operários da construção civil, os biscateiros e os empregados domésticos. É o tipo com a menor participação das ocupações "médias".

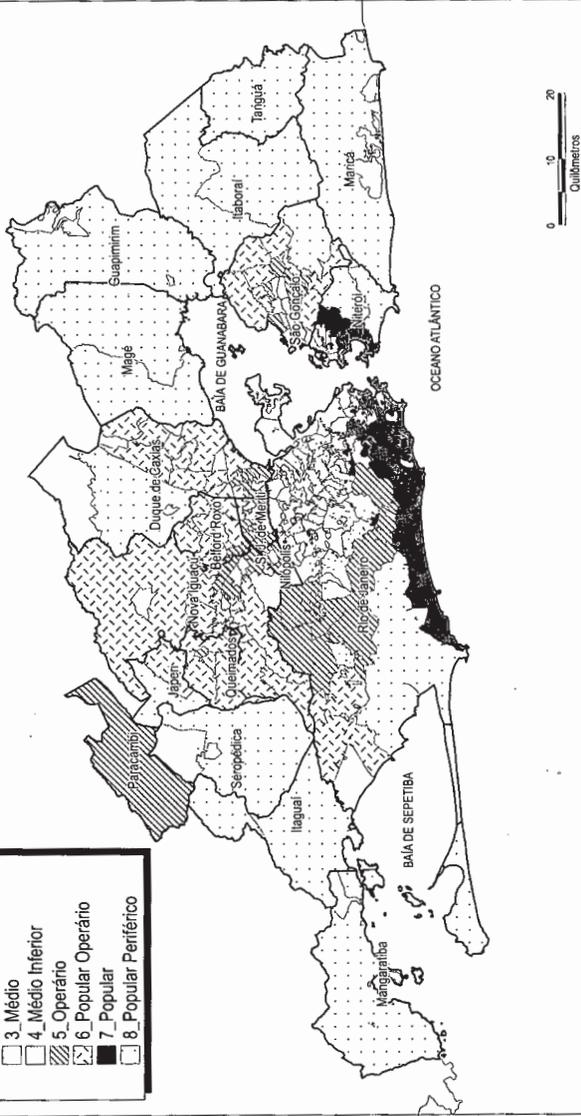
Os Mapas 1 e 2 mostram a distribuição geográfica dos tipos em 1980 e 1991.

Tipologia Socioespacial (1980)

Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Tipologia Socioespacial - 1980

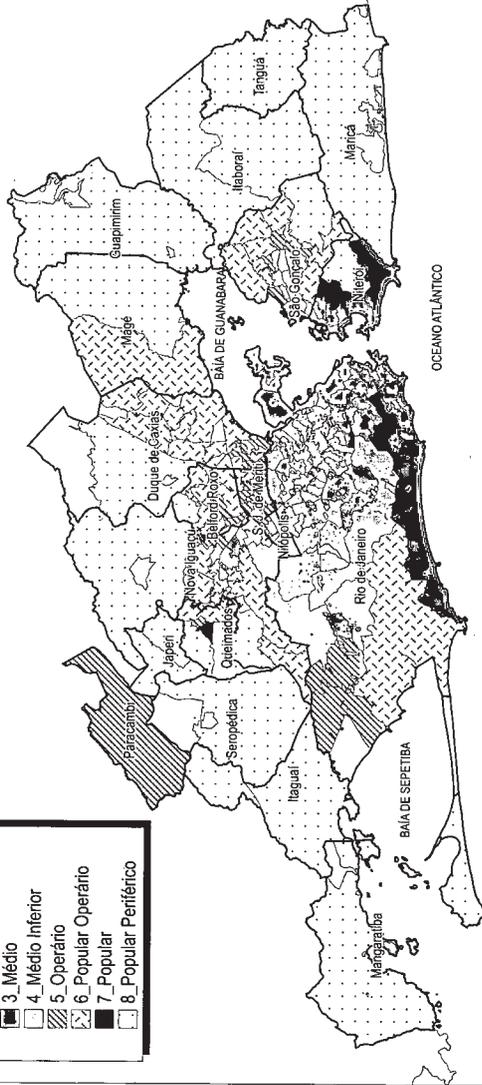
- 0_Áreas Especiais
- 1_Superior
- 2_Médio Superior
- 3_Médio
- 4_Médio Inferior
- 5_Operário
- 6_Popular Operário
- 7_Popular
- 8_Popular Periférico



Tipologia Socioespacial (1991)

Região Metropolitana do Rio de Janeiro

- Tipologia Socioespacial, 1991
- 0_Áreas Especiais
 - 1_Superior
 - 2_Médio Superior
 - 3_Médio
 - 4_Médio Inferior
 - 5_Operário
 - 6_Popular Operário
 - 7_Popular
 - 8_Popular Periférico



Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal IPM/UNIVERSIDADE FASE, 2006

Qual foi a evolução dessa estrutura entre 1980 e 1991?

A Tabela 5 apresenta a distribuição das 219 áreas segundo as tipologias de 1980 e 1991. A concentração das áreas na diagonal esquerda-direita indica que poucas áreas mudaram de posição nas duas hierarquias socioespaciais. Apenas dez tiveram mobilidade descendente, mudando para tipos inferiores entre 1980 e 1991, enquanto 153 mantiveram-se nos mesmos tipos e 66 passaram para tipos de maior status social. Entre as que se deslocaram nas hierarquias, fizeram-no para tipos imediatamente inferiores ou superiores, chamando atenção as quatro áreas populares-operárias que se transformaram em populares-periféricas (Cava, duas áreas de Queimados e outra de Japeri), caracterizando um claro processo de perda de status, e a que evoluiu de popular-periférica para superior (a Zona Sul de Itaipu em Niterói), caso típico de conquista de um espaço popular da periferia metropolitana pelas classes superiores, em uma espécie de *gentrification à la brasileira* organizada pelo grande capital imobiliário¹⁶.

É interessante notar que os espaços que compreendem as favelas não tiveram mobilidade descendente nas duas hierarquias. Das 19, apenas duas deixaram de ser operárias e tornaram-se populares-operárias e uma deixou de ser operária-popular e passou à condição de popular. Em outras palavras, apenas três conheceram mobilidade descendente para tipo imediatamente inferior. Tal fato contraria a imagem da favela como um *locus* da desclassificação social, ao menos quando examinamos as mudanças de suas estruturas sociais.

Tabela 5 - Distribuição das áreas, pelos tipos — 1980/1991

		Tipo 80							
Tipo 91	Super	Medsup	Med	Medinf	Ope	Popop	Pop	Poperf	Total
Super	18	1						1	20
Medsup	2	12	7	2					23
Med		1	20	6					27
Medinf			4	22	16				42
Ope					20	6	1		27
Popop					2	52		2	56
Pop						2	7		9
Poperf						4		11	15
Total	20	14	31	30	38	64	8	14	219

¹⁶Trata-se de um caso típico de operação imobiliária precursora da atual tendência de articulação entre capital imobiliário e financeiro na transformação de vastas áreas periféricas em enclaves sociais das classes superiores. Ver Motta (1983).

Qual terá sido a evolução das desigualdades socioespaciais da metrópole fluminense? Se, por um lado, não ocorreu aumento da polarização no que diz respeito a sua estrutura social, não confirmando a tendência à dualização prevista em parte da literatura, por outro, é possível que tenhamos um espaço crescentemente desigual. Testamos essa hipótese por meio de alguns indicadores referentes aos seguintes temas: renda, acesso a bens de consumo duráveis, acesso a serviços urbanos, acesso à educação e qualidade da moradia, cujo resultado é impossível apresentar nos limites deste texto. Dados os nossos objetivos, escolhemos examinar apenas os cinco indicadores que nos parecem pertinentes à reflexão aqui proposta.

Como já foi mostrado em outros trabalhos (Rocha, 1994; Ribeiro *et alii*, 1995), a década de 1980 é marcada pelo empobrecimento e aumento da desigualdade de renda na metrópole fluminense, onde foi particularmente dramático o impacto negativo da crise econômica nacional. Essas tendências não tiveram, contudo, expressão direta e homogênea na distribuição da renda entre os tipos que compõem a estrutura socioespacial. A distância social entre os dois tipos superiores e os outros tipos manteve-se elevada entre 1980 e 1991, ao mesmo tempo que cresceu expressivamente a distância entre eles, em razão do importante empobrecimento relativo do tipo Medsup.

A posição dos tipos operários e populares permaneceu mais ou menos inalterada. Essas duas constatações são coerentes com os resultados obtidos na análise da estrutura socioespacial, na medida em que verificamos tendências de maior concentração espacial das elites dirigente e intelectual e de maior mistura social nos tipos inferiores.

Tabela 6 - Relação entre a média da renda total dos tipos e a renda média da Região Metropolitana - 1980/1991

Tipos	1991	1980
Super	3,23	3,18
Medsup	1,59	1,70
Med	0,99	1,03
Medinf	0,69	0,74
Ope	0,53	0,53
Popop	0,43	0,40
Pop	0,47	0,49
Popperf	0,47	0,51

Já com relação às condições de vida, durante a década de 1980 a desigualdade relativa ao saneamento manteve-se grande, ao mesmo tempo que aumentou a distância entre o topo e a base da estrutura social, como é mostrado na Tabela 7. A importante diminuição relativa das pessoas servidas com saneamento adequado nos tipos popular-periférico e popular-operário reflete o forte crescimento demográfico das áreas periféricas da metrópole, de um lado, e a perda de status de duas áreas de favelas da cidade do Rio de Janeiro, de outro, que passam do tipo operário para popular-operário. A diminuição relativa observada no tipo superior decorreu do processo de conquista pelas elites dirigente e intelectual da então área periférica de Itaipu, localizada no município de Niterói, também mencionada anteriormente, onde prevalecem precárias condições de saneamento.

Tabela 7 - Média das pessoas servidas com saneamento adequado(*), por tipo — 1980/1991 (%)

Tipos	1991	1980
Super	92,7	94,6
Medsup	95,7	94,7
Med	94,5	90,8
Medinf	86,0	67,8
Ope	77,0	71,4
Popop	49,1	58,1
Pop	53,0	47,3
Popperf	25,8	43,4
Total	72,6	70,7

(*) Pessoas em domicílio com água encanada, esgoto com rede geral ou fossa séptica

Com relação à qualidade da moradia, avaliamos a desigualdade através do indicador “número de pessoas vivendo em domicílios com densidade normal”. A Tabela 8 mostra que a década de 1980 foi caracterizada pelo aumento geral das pessoas desfrutando de melhores condições de moradia. Permaneceu, contudo, forte desigualdade entre os tipos, pois todas as áreas operárias e populares mantiveram percentuais abaixo dos observados para o conjunto da região metropolitana.

Tabela 8 - Pessoas em domicílios com densidade normal (*), por tipo — 1980/1991 (%)

Tipos	1991	1980
Super	86,0	79,9
Medsup	73,9	67,1
Med	63,2	54,9
Medinf	53,0	45,3
Ope	42,8	34,7
Popop	38,5	28,2
Pop	40,2	35,1
Poperf	41,9	34,4
Total	53,2	43,3

(*) Domicílios com até duas pessoas por dormitório

A estrutura socioespacial da metrópole fluminense é marcada por forte clivagem racial, como se pode perceber pela leitura da Tabela 9. Com efeito, há enorme distância entre os tipos superiores e os inferiores quanto à presença de pessoas consideradas não-brancas, fato que perdurou durante a década de 1980.

Tabela 9 - Pessoas não-brancas por tipo — 1980/1991 (%)

Tipos	1991	1980
Super	13,8	12,5
Medsup	26,5	20,1
Med	36,4	30,7
Medinf	48,6	39,9
Ope	57,5	49,1
Popop	60,3	55,2
Pop	59,2	58,1
Poperf	56,6	46,4
Total	46,7	42,0

A relação entre hierarquia socioespacial expressa pela tipologia e diferenciação racial é ainda evidenciada na Tabela 9, em que os percentuais médios de pessoas não-brancas estão relacionados aos tipos de 1980 e 1991. Observa-se que os movimentos de mobilidade as-

cedente estão fortemente correlacionados com a diminuição relativa de pessoas não-brancas, o inverso ocorrendo quando se trata de mobilidade descendente. Assim, por exemplo, as áreas que integravam em 1980 o tipo médio-superior e que passaram à condição de superior em 1991 tinham um percentual de pessoas não-brancas bem menor (16,6%) do que a média do tipo (22,5%), enquanto as áreas em que houve deslocamento para o tipo médio apresentavam um percentual maior (28,6%). O mencionado processo de *gentrification à la brasileira* expressa um exemplo extremo de relação entre mobilidade ascendente e diferenciação racial, pois passa da média de 53,6% para 27,9%. Por outro lado, a área que se transforma do tipo popular para operário, integrada pelos bairros do centro da cidade do Rio de Janeiro, constitui-se no único exemplo de mobilidade ascendente e de aumento simultâneo da concentração racial (de cerca de 60% para 70%).

CONCLUSÕES

Rio de Janeiro, metrópole dual ou metrópole desigual? Há tendências de exclusão socioespacial?

A primeira e principal constatação da análise empreendida é que o espaço social da metrópole fluminense se organiza a partir da oposição de classe. Até certo ponto, essa é uma conclusão banal, que não deveria despertar grande interesse, uma vez que é recorrente em todas as análises empreendidas sobre grandes cidades que foram centro industrial. Se a destacamos é porque ela contrapõe-se frontalmente aos diagnósticos que propagam as imagens de uma cidade que se polariza e dualiza entre pobres e ricos, excluídos e incluídos. Vale a pena, ademais, sublinhá-la pelas suas possíveis implicações políticas.

Como mencionamos na introdução, a representação hegemônica nos discursos público e erudito legitima a concepção “neotecnocrática” da intervenção pública, hoje expressa no modelo “plano estratégico”, na qual os problemas da cidade são diagnosticados a partir da noção de competitividade urbana. A força ideológica e política dessa concepção está profundamente relacionada à disseminação das imagens catastróficas de uma cidade conflagrada, à beira da apartação social, cujo único caminho salvador seria o esforço coletivo de construção do “patriotismo urbano”. Ao mesmo tempo, as análises baseadas na chamada “questão distributiva”, presentes no projeto de reforma urbana, perdem legitimidade para representar os desafios contemporâneos da cidade.

A nossa avaliação não legitima o diagnóstico de um espaço social que se polariza, ameaçando a coesão da sociedade urbana do Rio de Janeiro. Nenhuma das 219 áreas que analisamos teve evolução de mobilidade descendente absoluta, salvo as do tipo popular-periférico, quanto ao saneamento, não se configurando nenhuma situação de exclusão urbana. Em compensação, as desigualdades socioespaciais permaneceram extremadas, apesar da melhoria global das condições de vida.

A exclusão urbana no espaço social do Rio de Janeiro é o produto das práticas de auto-segregação das elites dirigente e intelectual. Confirmamos também aqui tendências semelhantes às identificadas em outras grandes cidades (Pinçon e Pinçon-Charlot, 1989). A segregação é, com efeito, uma necessidade intrínseca às elites, ou mais precisamente, aos seus segmentos superiores, pela sua importância no exercício do seu poder social. Em síntese, são as classes dominantes que têm o poder segregativo, por acumular capital econômico, capital cultural e capital político. A classe média tem pouco poder segregativo, embora muitas vezes possa ter interesse na segregação, na medida em que a localização lhe permita o acesso ao capital cultural. Vários autores têm chamado atenção para a importância atribuída por frações da classe média aos lugares que concentram as melhores escolas, muitas vezes localizadas nos espaços onde as elites são dominantes, uma vez que percebem a escolaridade e o diploma como meio de mobilidade social. No Rio de Janeiro, a clássica pesquisa realizada por G. Velho (1978) mostrou como certos representantes dos *white colours* realizam trajetórias residenciais orientadas pela busca de símbolos de ascensão e prestígio sociais, o que os levaria a abandonar áreas mais periféricas da cidade (os subúrbios) em favor dos bairros da Zona sul, onde estão concentradas as elites. Os resultados do nosso trabalho, porém, evidenciam a disseminação (ou espraiamento, ou alastramento, ou outra palavra; parece-nos que disseminação não consegue exprimir o que se quer dizer) da classe média, que está presente inclusive nos espaços operários e populares. Já as classes inferiores podem muitas vezes se distanciar espacialmente dos grupos mais inferiores da estrutura social — os migrantes, os grupos raciais e étnicos mais empobrecidos —, como mecanismo de afirmação de uma identidade positiva, integradora em termos sociais. Em razão da metodologia utilizada nesta pesquisa, foi impossível identificar essa tendência segregativa, pois ela tende a concretizar-se na escala micro dos espaços populares.

As conclusões acima têm importância no plano da política na cidade. O tamanho e as práticas de localização da classe média são responsáveis pela complexidade do espaço social da metrópole fluminense.

Elas exercem o papel de *relais* entre as pontas da estrutura socioespacial, estabelecendo ligaduras com as classes operária e popular, evitando a polarização entre espaços inferiores e superiores. Nas cidades americanas, o abandono pela classe média dos espaços populares e negros foi etapa decisiva do processo de isolamento e estigmatização dos guetos, transformados posteriormente pela ideologia dominante na razão dos males da cidade, levando seus habitantes ao estado de anomia e incentivando a adoção do individualismo negativo como norma de comportamento social. Sugerimos, como ponto de reflexão, que o futuro da metrópole fluminense depende, em boa parte, da trajetória social e espacial das classes médias baixas, e das possibilidades da manutenção do grau de mistura social dos espaços operários e populares. Na reflexão sobre essa questão, é fundamental considerar que as classes superiores adotam crescentemente práticas de secessão e de des-solidarização quanto aos destinos da cidade e de seu povo, buscando a reclusão em enclaves e cidadelas e adotando como comportamento o cosmopolitismo agressivo, realizando algo semelhante ao que Christopher Lasch chamou de "rebelião das elites". O estado do espaço social da metrópole do Rio de Janeiro ainda permite pensar que a luta pela cidadania real e ativa, pela intervenção pública reguladora e provedora de serviços, pela cidade como bem coletivo essencial à reprodução da vida, interessa ao vasto conjunto social formado pelas classes média, operária e popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M., Bronstein, O. *Políticas públicas, estrutura urbana e distribuição de população de baixa renda na área metropolitana do Rio de Janeiro*, CPU-IBAM, Rio de Janeiro, 1988.
- BORJA, J. Castells, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus/Pensamiento, Madri, 1997.
- CASTELLS, M. *High technology, space and society*, Beverly Hills, Sage, 1985.
- _____. *The informational city. Information technology, economic, restructuring and urban-regional process*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.
- _____. Hal, P. *Technopoles of the world: the making of 21st century industrial complexe*, Routlege, 1995.
- CARDOSO, L., Ribeiro, L.C.Q. *Dualização e reestruturação. O caso do Rio de Janeiro*, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. IPPUR/UFRJ/FASE, Rio de Janeiro, 1996.
- CHENU, A., Tabard, N. *Les transformations socioprofessionnelles du territoire français, 1982-1990*. Population, 6, pp. 1735-1770, 1993.
- FENELON, J. P. *Qu'est-ce que l'Analyse des Données*, Lefonen, Paris, 1981.
- GRAFEMEYER, Y. *Regards sociologiques sur la ségregation*. In: Brun, J. e Rhein, C. (Orgs.) *La ségregation dans la ville*, Paris, Harmattan, 1994.
- HAMNETT, C. (1995) Les changements socioéconomiques à Londres, Sociétés Contemporaines, nº 22/23, pp. 15-32, Junho/Setembro, 1995.
- LASCH, C. *A rebelião das elites e a traição da democracia*, Ediouro, Rio de Janeiro, 1995.
- MARCUSE, P. *Dual City: a muddy metaphor for quartered city*, International Journal Urban and Regional Research, nº 14, pp. 697-708, 1987.
- MOLLENKOPF, J., Castells, M. *Dual city*, New York, The Russel Foundation, 1991.
- MOTTA, R. C. *Comunidade planejada de Itaipú: um estudo de caso sobre a ação integrada do capital imobiliário*. COPPE/UFRJ. Dissertação de mestrado em ciência, defendida no então Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 1983.
- PINÇON, M. Pinçon-Charlot, *Dans les beaux quartiers*, Paris, Seuil, 1989.
- PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: Ribeiro, L.C.Q. e Santos Junior, O. A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.
- _____. *Mutations urbaines et politiques locales*, vol. 2, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1993.
- _____. *Mutations urbaines et politiques locales*, vol. 1, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1988.

- PRETECEILLE, E. *Division sociale de l'espace et globalisation*, Sociétés Contemporaines, nº 22/23, pp. 33-68, Junho/Setembro, 1995.
- RIBEIRO, L. C. Q. et al. *Como anda o Rio de Janeiro: análise da conjuntura social*, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. IPPUR/FASE, Rio de Janeiro, 1995.
- _____. *Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas*. Relatório de Pesquisa, IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- _____. *Boletim Estatístico da Baixada Fluminense*, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. IPPUR-UFRJ/FASE, Rio de Janeiro, 1994.
- RIBEIRO, L.C.Q., Lago, L. C. (Orgs.). *Acumulação urbana e a cidade*. IPPUR, Rio de Janeiro, 1992
- _____. *Crise e Mudanças nas metrópoles brasileiras*. In: Leal.M.C. *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento*. Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992.
- _____. *Dinâmica metropolitana e novos padrões de desigualdade social*, São Paulo em Perspectivas - Revista da Fundação SEAD, vol. 9, nº 2, abril/junho, 1995.
- RIBEIRO, L.C.Q., Santos Junior. *Associativismo e participação social. Tendências da organização popular no Rio de Janeiro*, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal- IPPUR-UFRJ/FASE, Rio de Janeiro, 1996.
- ROCHA, S. *Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras*. In: Ribeiro, L.C.Q. e Santos Junior, O.A. op.cit., 1994.
- RHEIN, C. *La ségregation et ses mesures*. In: Brun, J e Rhein C. (Orgs.). *La ségregation dans la ville*, Harmattan, Paris, 1994.
- SANDERS, L. *L'analyse statistique des données en géographie*, Alidade/Reclus, Montpellier, 1989.
- SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press, 1991.
- SMOLKA, M. *Mobilidade dos imóveis e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro*. In: Ribeiro, L.C.Q. e Lago, L.C. (Orgs.). *Acumulação urbana e a cidade*, op. cit., 1992
- SULAMIS, D. *Rio de Todas as Crises*. Série Estudos, nº 80, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1990.
- TABARD, N. *Des quartiers pauvres aux banlieues aisées: una représentation sociale du territoire*. Économie et Statistique, nº 270, pp. 5-21, 1993.
- VAN KEMPEN, R., Marcuse, P. *A new order in Cities?*, American Behavioral Scientist, Novembro/Dezembro, vol. 41, nº 3, pp. 285-298, 1997.
- VELHO, G. *A utopia urbana, Um estudo de antropologia social*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.
- VETTER, D. *The distribution of monetary and real income in Grande Rio's metropolitan system*, University of California, Los Angeles, 1975.
- WRIGHT, E. O. *Class structure and income determination*, Academic Press, 1964.

Divisão social e desigualdades: transformações recentes da metrópole parisiense

Edmond Preteceille

Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira

Os princípios de explicação mobilizados pela pesquisa urbana a fim de compreender a dinâmica de transformação das grandes cidades abriram-se, progressivamente, à consideração de implicações que transpõem as fronteiras nacionais. As mudanças econômicas — reconhecidas como o principal motor de tais transformações — têm sido analisadas, de forma cada vez mais explícita, em seus vínculos com processos internacionais e não somente como efeitos das reestruturações econômicas internas (nacionais, regionais e locais) e das políticas urbanas. Atualmente, essa mudança de perspectiva conduz à tomada de consciência, em uma primeira fase, da internacionalização — volume crescente das trocas comerciais, dependência e cooperação entre dois ou vários países na economia, assim como em outros processos sociais; em seguida, da mundialização ou globalização — extensão dessas relações ao conjunto dos países, acelerada pelo dismantelamento do bloco comunista; sendo que essas duas dimensões são consideradas fatores de importância crescente. Além disso, segundo certos autores, essa mudança leva à evidência de um novo tipo histórico de cidade, ou seja, a cidade global, distinta das outras metrópoles, tanto por sua estrutura econômica específica, quanto pela estrutura social e espacial daí resultante (Friedmann e Wolff, 1982; Sassen, 1991).

Esse modelo da cidade global obtém um importante sucesso, entre outras coisas porque propõe uma explicação estrutural para o processo de dualização social e espacial que, atualmente, marca de maneira predominante as representações mais comuns da grande cidade. Será que a evolução da metrópole parisiense está em conformidade com tal modelo? Este texto explora a resposta a essa pergunta segundo as diferentes dimensões do modelo. Antes de tudo, examinamos as transformações da estrutura econômica, tais como podem ser identificadas através da análise da estrutura da população ativa. Em seguida, além de procurarmos verificar a hipótese da dualização social pelo estudo

pelo estudo da evolução da distribuição das categorias socioprofissionais e da renda no conjunto da metrópole, avaliaremos também a hipótese da dualização espacial pelo estudo da transformação dos perfis socioprofissionais dos municípios no decorrer da década de 1980.

Para concluir, indicaremos, sobretudo, certos limites dos resultados apresentados e algumas pistas para superá-los. Em seguida, proporemos algumas hipóteses que têm como intuito pensar as relações entre as evoluções postas em evidência e as transformações tanto da economia da metrópole parisiense quanto das políticas públicas.

GLOBALIZAÇÃO E ESTRUTURA DA POPULAÇÃO ATIVA

Para examinar em que medida a estrutura da economia na região de Île-de-France* e sua evolução estão em conformidade com o modelo da cidade global, reagrupamos as categorias de atividade econômica utilizadas pelo INSEE** em categorias agregadas¹ segundo certos tipos de função econômica de conjunto, entre os quais uma categoria de “setor terciário global” que reúne as atividades definidas como características da cidade global no modelo de S. Sassen.

Constatamos (Gráfico 1) que, na metrópole parisiense, todas as categorias de atividade econômica que incluem as funções típicas desse “setor terciário global” estavam nitidamente sobre-representadas², em 1990 (segundo os resultados do último censo disponível no momento em que este texto estava sendo redigido). Estavam sobre-representadas, igualmente, as categorias que reagrupam as atividades que podem ser consideradas como associadas a essa globalização: por um lado, as que constituem a “infra-estrutura” de transporte e comunicações das precedentes; e, por outro, as que no modelo da “cidade global” garantem o consumo, no sentido mais amplo, da “classe de serviço global” — para adotar a formulação de J. Goldthorpe —, ao mesmo tempo que contribuem, em parte, para os serviços prestados às empresas.

* Região Metropolitana de Paris que compreende oito departamentos e reagrupa 18% da população francesa em 2,1% do território nacional (ver *Le Petit Larousse illustré*, 1999) (N.T.).

** Sigla do Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos (N.T.).

¹ Para a definição precisa desses reagrupamentos, assim como para os resultados por categoria específica de atividade econômica, ver E. Preteceille, 1995, 1999.

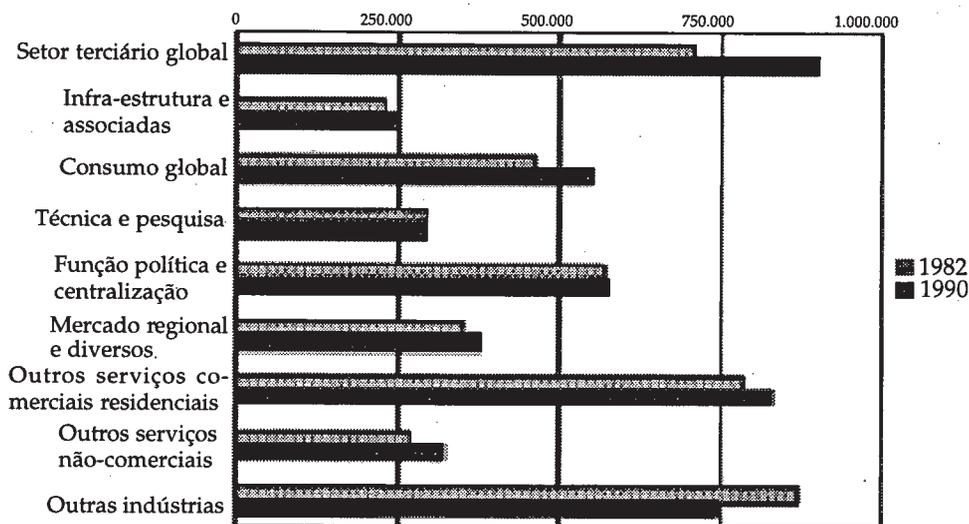
² A densidade relativa, ou concentração relativa, é definida como a relação entre a parcela da categoria nas taxas de emprego da região metropolitana parisiense e sua parcela nas taxas de emprego na França. Trata-se do *location quotient* anglo-saxão.

No entanto, essas diferentes atividades não eram as únicas que estavam sobre-representadas. Além da pesquisa, esse era também o caso de um certo número de categorias de atividade industrial em que a inovação tecnológica é um importante componente, o que evidencia o caráter de pólo científico-tecnológico-industrial da região. Outras ainda correspondem, em particular, ao papel de capital política e à centralização, que lhe está historicamente ligada, de certas funções industriais ou de serviço estreitamente associadas ao Estado. E, finalmente, encontramos um último conjunto, mais heteróclito, de atividades econômicas que correspondem, simultaneamente, aos três grupos mencionados ou cuja concentração é, antes, o efeito da importância do mercado parisiense, da primazia da região urbana e de sua história econômica particular.

Em 1990, o conjunto das categorias do setor terciário global representava 18,6% da taxa de emprego na região, com aumento de 22,1% do número de funcionários em relação a 1982. Os dois primeiros grupos — atividades do setor terciário global, assim como infra-estruturas e atividades associadas — reagrupavam, em 1990, 35% da população ativa da região. É também o volume desse conjunto que mais cresceu no período entre os Censos de 1982 e 1990, sabendo-se que seu percentual limitava-se a 31% em 1982.

O terceiro grupo, ou seja, atividades científicas e industriais, diminuiu um pouco, passando de 6,5% para 6,1%, assim como o quarto grupo, ligado à função política e à centralização, sofreu um recuo de 12,5% para 11,8%. Ao contrário, o quinto grupo progrediu ligeiramente de 7,6% para 7,7%.

Gráfico 1 - Categorias de atividade econômica reagrupadas evolução entre 1982 e 1990 / Île-de-France



As categorias de atividade econômica sub-representadas reagrupavam, em 1990, 40% da população ativa da região e estavam distribuídas, essencialmente, entre os outros serviços comerciais residenciais, os outros serviços não-comerciais e as outras indústrias. Entre 1982 e 1990, o primeiro desses conjuntos recuou, ligeiramente, de 15,4% para 15,1%, movimento inverso em relação ao dos serviços comerciais que estavam sobre-representados, o que indica uma especialização acentuada nas funções comerciais da região. O segundo, ao contrário, progrediu de 5,9% para 6,6%, mostrando uma progressão do volume da função de consumo coletivo público. Quanto às outras indústrias (algumas das quais ainda estavam sobre-representadas em 1982, tais como a fabricação de material eletrônico ou a indústria automobilística), verificou-se, entre 1982 e 1990, um nítido recuo em seu volume total, que passou de 15% para 12,2%; eis, portanto, a razão pela qual tais categorias contribuíram mais do que o grupo "pesquisa e indústrias de alta tecnologia" para o recuo percentual da atividade industrial na região.

Nesse caso, podemos concluir que as funções econômicas associadas ao setor terciário global são as únicas a progredir de forma nítida.

No entanto, em 1990, elas constituíam apenas uma parcela minoritária da taxa de emprego na região, sem dúvida sensivelmente inferior aos 35% indicados.

Com efeito, na maior parte das categorias que foram reunidas sob tal designação, somente uma parcela da população ativa corresponde realmente a funções voltadas para a globalização. É o caso, por exemplo, dos bancos, embora as atividades financeiras sejam, nesse modelo, o núcleo central e, até mesmo, o motor da globalização: um grande número de postos de trabalho correspondem aos serviços prestados a particulares nas agências de bairro. Do mesmo modo, os serviços efetivamente destinados à "classe de serviço global" constituem apenas uma parcela — sem dúvida, minoritária — dos serviços de consumo; para nos limitarmos a citar os hotéis, bares e restaurantes, assim como os serviços recreativos, culturais e esportivos, entre as atividades que dispõem do número mais significativo de funcionários nesse grupo, a maioria delas corresponde a serviços prestados a toda a população e ao turismo, que é o seu maior beneficiário. Portanto, a avaliação que inclui um terço da população ativa nesse primeiro grupo está supervalorizada.

Inversamente, apesar de as funções do pólo científico-industrial terem regredido, elas representavam, ainda em 1990, pelo menos 15% do total, adicionando as indústrias sobre e sub-representadas com a pesquisa. Por último, os serviços "não-globais" comerciais e não-comerciais, assim como as indústrias fortemente associadas ao mercado regional progrediam um pouco, representando cerca de 14% do total em 1982.

Como tendência, esse parece ser realmente o modelo do "setor terciário global" que melhor caracteriza a evolução na região de Île-de-France. Mas ainda está longe de ser o caso, do ponto de vista estrutural.

No entanto, a função de distrito industrial inovador não é negligenciável e se mantém quanto ao número de funcionários, enquanto as outras indústrias declinam muito mais depressa. Aliás, nas indústrias sobre-representadas, constatamos que os efetivos dos quadros e profissões intelectuais superiores continuam a progredir quando diminui o número de operários. Portanto, a desindustrialização é duplamente seletiva, segundo os setores e as categorias de emprego. São, sobretudo, os empregos de produção direta que estão desaparecendo, enquanto as funções de comando, coordenação e "intermediação" concentram-se na região de Île-de-France, segundo Pierre Beckouche (1994).

DUALIZAÇÃO DA ESTRUTURA SOCIAL DA METRÓPOLE PARISIENSE

Outro aspecto interessante da maneira como S. Sassen desenvolveu seu modelo da cidade global é o esforço empreendido para ligar as transformações econômicas às transformações da estrutura social das grandes cidades envolvidas na globalização. Enquanto um grande número de modelos teóricos anteriores à sociedade pós-industrial formulava a hipótese de uma “medianização” geral da sociedade, no da cidade global — segundo S. Sassen — se estabelece uma ligação, pelo contrário, entre crescimento da sociedade de serviços e a acentuada dualização social. A hipótese da autora consiste na bipolarização da estrutura social entre o pólo favorecido da “classe de serviço global” e um novo proletariado do setor terciário formado por todas as categorias de trabalhadores pouco qualificados, mal remunerados e/ou com empregos precários que constituem seus servidores, sejam eles profissionais (empregados de escritório, entregadores etc.), sejam eles pessoais (vendedores, serventes, faxineiros etc.). Contra a idéia de um progresso social garantido pelo dinamismo econômico dos novos setores dominantes da economia urbana e pelo desdobramento de todas as novas tecnologias, a estrutura social da cidade global estaria marcada por um crescimento das desigualdades nas qualificações, nos estatutos e na renda, sendo que o agravamento da pobreza se opõe ao enriquecimento dos mais ricos.

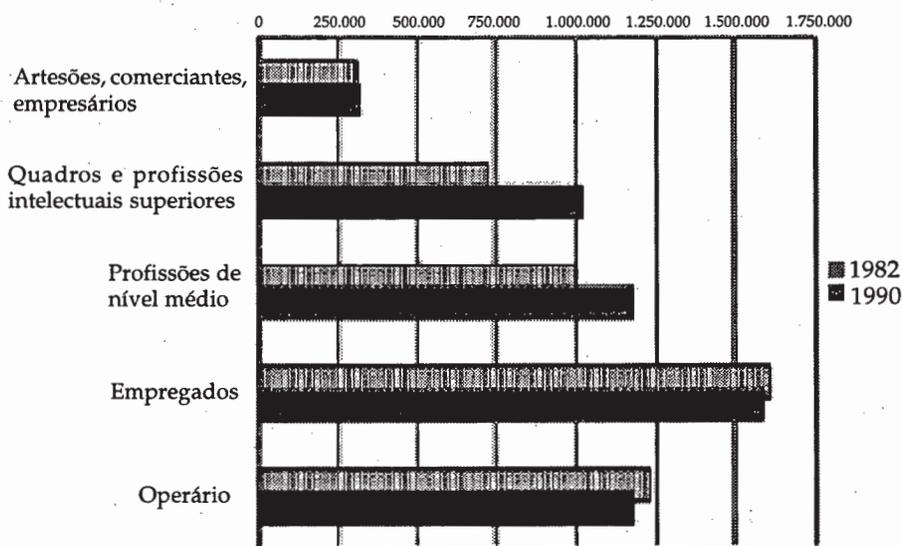
Podemos parecer inútil questionarmos a respeito da pertinência desse modelo da “cidade com duas velocidades”; com efeito, atualmente, tal modelo assume quase valor de evidência, sobretudo se estivermos de acordo em relação à necessidade do olhar crítico lançado em direção às novas desigualdades sociais. No entanto, diversos índices levam a pensar que a evolução das desigualdades urbanas é mais complexa do que esse esquema bipolar. Assim, os organizadores da obra coletiva sobre Nova York, por sinal intitulada *Dual city* (Mollenkopf e Castells, 1991), indicam já na introdução que “estimulada pela reestruturação global, a transformação pós-industrial da cidade de Nova York teve efeitos complexos que, além de não poderem ser apreendidos corretamente pelas noções de *dual city* ou *underclass*, chegam até a confundi-las”³. À semelhança dos sociólogos que, nos EUA, defendem a tese do *declining middle*, S. Sassen apóia-se em seu livro em dados relativos à evolução dos setores de atividade e, sobretudo, da renda; no

³ Mollenkopf e Castells, 1991:16. Tradução do autor.

entanto, reconhece que, em relação a esta, a qualidade dos dados, sobretudo no plano urbano, é discutível (p. 243). Na medida em que a hipótese é realmente a de um efeito da reestruturação econômica sobre a estrutura social, parece-nos que as categorias socioprofissionais (CSP) são *a priori* o indicador mais bem adaptado para testá-la no caso parisiense.

Assim, em relação à região de Île-de-France, como é demonstrado pelo Gráfico 2, observamos a mais forte progressão, absoluta e relativa, no que diz respeito aos quadros e às profissões intelectuais superiores. Mas, contrariamente ao modelo, não existe progressão, mas recuo, das categorias mais populares, ou seja, empregados e operários; além disso, não existe declínio, mas progressão — considerável em números absolutos, embora menor do que a das categorias superiores em termos relativos —, relativamente às profissões de nível médio.

Gráfico 2 - Categorias socioprofissionais evolução entre 1982 e 1990 / Île-de-France



No detalhe das categorias específicas, verificamos efetivamente a hipótese da tendência à polarização em favor das categorias superiores, uma vez que seis em sete das CSP detalhadas correspondentes apresentam um crescimento bastante rápido. Mais precisamente, as cinco CSP em que é possível considerar que se encontra reagrupada a "classe

de serviço global”, empresários com dez ou mais assalariados, profissionais liberais, quadros administrativos e comerciais de empresa, engenheiros e quadros técnicos de empresas, assim como profissionais da informação, das artes e do espetáculo, representavam 11,9% da população ativa da região em 1982 e 15,7% em 1990.

Somente com as categorias agregadas é que observamos a tendência a uma polarização simétrica em favor do “novo proletariado do setor terciário”. Existe realmente crescimento do pessoal dos serviços pessoais e dos comerciários, mas tal crescimento é moderado; pelo contrário, observamos um recuo, bastante reduzido, mas que representa um número absoluto importante — superior ao total da progressão dos precedentes —, ou seja, dos empregados administrativos de empresa. Essas três categorias representavam 23,6% da população ativa em 1982 e somente 20,6% em 1990. Se incluirmos nesse proletariado do setor terciário as quatro categorias de operários que não são do tipo industrial e podem ser consideradas como associadas aos serviços, à reparação e aos transportes, o conjunto diminui, durante o mesmo período, de 37% para 33,4% da população ativa. Notemos que, embora esse “proletariado do setor terciário” no sentido amplo tenha tendência a reduzir-se, ele ainda representa cerca de um terço da população ativa total.

Quanto às categorias médias, também não se verifica redução. Existe apenas estagnação ou leve recuo das duas categorias médias mais associadas à indústria, ou seja, os técnicos, assim como os auxiliares e agentes de controle; e se, de fato, as duas categorias de operários do tipo industrial diminuem consideravelmente, no caso francês tais categorias não são, em geral, consideradas “médias”, nem pela renda, nem pelo estatuto e condições de vida. Quanto às outras categorias médias, quatro em cinco das profissões de nível médio do setor terciário progredem sensível ou fortemente e, em particular, as profissões ligadas às empresas. Somente uma delas apresenta sinais de estagnação: os professores primários. As CSP médias ligadas às empresas e não tipicamente industriais passam, entre 1982 e 1990, de 13,4% para 14,7% da população ativa total.

Observemos outra diferença sensível em relação ao modelo da dualização social. Este foi concebido, principalmente, em referência à evolução das taxas de emprego nas empresas privadas e nos serviços comerciais. Ora, na região de Île-de-France, a importância das categorias ligadas à função pública e aos serviços não-comerciais é considerável e ainda aumentou, passando de 20% para 21%, ou seja, 3% do total entre 1982 e 1990.

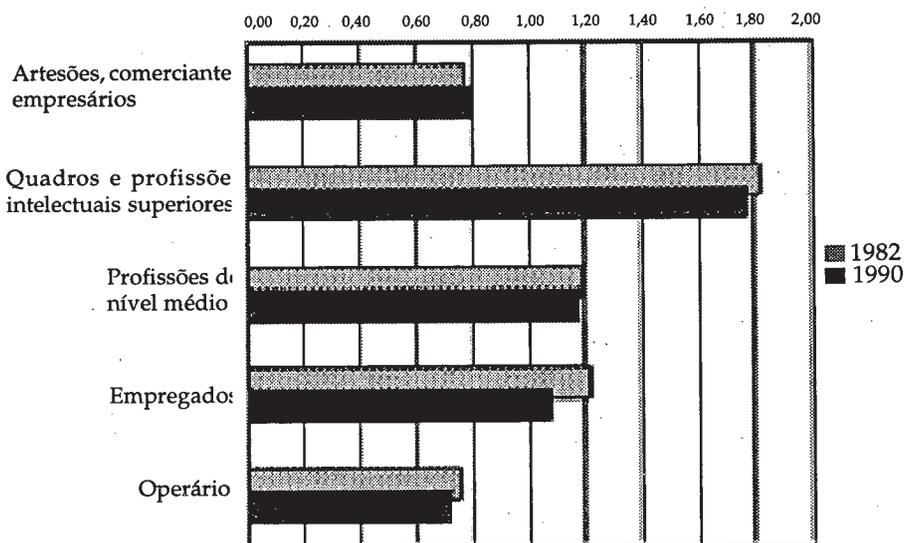
Em resumo, se constatamos realmente uma forte progressão das categorias superiores ligadas às empresas e regressão das categorias

médias e operárias ligadas à indústria, verificamos também um aumento mais moderado das categorias médias do setor terciário e um recuo igualmente mais moderado do proletariado desse mesmo setor. Portanto, antes de tudo, trata-se de uma deformação progressiva da estrutura social que se acentua em conformidade com a hierarquia social, em benefício das categorias médias e, sobretudo, superiores.

A evolução que acabamos de caracterizar será específica à região de Île-de-France ou traduz uma dinâmica do conjunto da sociedade francesa?

O Gráfico 3, que apresenta a evolução das densidades relativas das categorias agregadas, mostra uma leve diminuição da sobreconcentração das categorias superiores e das profissões de nível médio relativamente à sua evolução no conjunto da França, apesar de sua forte progressão em número de funcionários na região. O único caso de concentração crescente, muito moderada, diz respeito aos artesãos, comerciantes e empresários. O número de empregados se reduz nitidamente, enquanto a densidade relativa do número de operários limita-se a uma ligeira diminuição.

Gráfico 3 - Categorias socioprofissionais densidades relativas entre 1982 e 1990 / Île-de-France



No conjunto, as CSP que em 1982 tinham sido fortemente sobre-representadas perdem um pouco dessa supervalorização em 1990: as únicas exceções notáveis são os empresários, os profissionais liberais, os profissionais da informação, das artes e do espetáculo, assim como os profissionais de nível médio da função pública. Portanto, temos apenas uma acentuação parcial da especificidade da estrutura social da região de Île-de-France em relação ao resto da França. E tal especificidade não se observa relativamente às categorias assalariadas superiores e médias ligadas às empresas, as quais constituem, em número de funcionários e crescimento absoluto, a parcela mais importante; além disso, são *a priori* as mais ligadas — pelo menos no que diz respeito às categorias superiores — ao modelo teórico da cidade global.

Portanto, a evolução em favor das categorias médias e, sobretudo, superiores — em termos de estrutura social de conjunto — observa-se mais em relação à totalidade do país do que em relação à metrópole isoladamente; além disso, tal evolução não evidencia as causas que lhe são específicas, salvo relativamente às exceções que acabamos de sublinhar e que, segundo parece, dão maior ênfase não só às categorias superiores privilegiadas do ponto de vista da propriedade dos meios de trabalho e da renda, mas também às categorias ligadas às funções de pólo cultural e de informação, assim como ao papel político e à centralização.

Convém sublinhar dois aspectos em nossa conclusão sobre a ausência de dualização social. Por um lado, se os dados do censo de 1990 permitem apreciar melhor a importância das situações de emprego precário que, por uma boa parte, caracterizam a nova proletarianização do setor terciário, esse não é o caso das situações do censo precedente. Portanto, seria necessário voltarmos para outras fontes — por exemplo, as pesquisas relativas ao emprego — para analisar a evolução de tais situações que, verossimilmente, são mais frequentes e avaliar se existe o começo efetivo de um movimento inverso ao que acabamos de examinar. Se houve progressão em relação ao desemprego, sabe-se que ele atinge com maior impacto as categorias sociais menos qualificadas ou mais ligadas à produção industrial; nesse caso, a consideração do desemprego não poderá modificar os resultados indicados quanto à evolução do perfil socioprofissional da região. No entanto, os desempregados, sobretudo os que estão sem emprego há mais tempo, vêm efetivamente aumentar as filas desse novo proletariado em situação precária.

Por outro lado, como já foi assinalado, a tese de S. Sassen apóia-se, em grande parte, em dados que dizem respeito à renda. Será que sua distribuição segundo as CSP chegou a modificar-se suficientemente com

as transformações econômicas para alterar nossas conclusões? Eis o que vamos examinar agora.

As fontes utilizadas são as três pesquisas “Budgets de famille” (“Orçamentos familiares”) do INSEE empreendidas em 1984, 1989 e 1994⁴. Foi calculada a renda total dos casais por unidade de consumo, em francos de 1995. Os Gráficos 4 e 5 mostram a distribuição dessa renda por decil, nas datas das três pesquisas.

Em relação à região de Île-de-France, o primeiro resultado marcante é o grande paralelismo das curvas que, progressivamente, afastam-se em direção ao alto com uma diferença da mesma ordem de grandeza entre os dois períodos, diferença que cresce ligeiramente do primeiro decil ao oitavo, e mesmo no nono. A forma da distribuição permaneceu mais ou menos constante e todos os decis tiveram uma melhoria progressiva da respectiva renda, em traços largos, homotética.

Portanto, não existe empobrecimento do primeiro decil: no período mais recente, a renda total média progride em valor absoluto de 10 mil francos, mais ou menos como nos seis decis seguintes; além disso, é o que registra a progressão mais forte em valor relativo, ou seja, 55%.

Também não existe desnível do “meio” em termos absolutos, uma vez que todos os decis progridem, incluindo os do meio da distribuição. É apenas em termos relativos que a progressão é mais fraca, sobretudo em relação ao terceiro, quarto e quinto decis no último período, o que faz com que a parcela de tais decis correspondente à renda total apresente uma pequena redução.

O segundo resultado marcante consiste na espetacular progressão da renda total média do último decil no último período estudado, ou seja, entre 1989 e 1994, no momento em que a progressão era comparável à dos outros decis no período anterior. O aumento absoluto é de 100 mil francos, ou seja, dez vezes superior à progressão do primeiro decil. Em valor absoluto, corresponde a 38%. Também o nono decil progride mais nitidamente do que os outros (33,5 mil francos, ou seja, 22% de aumento), mas é muito menos espetacular.

Se compararmos a região de Île-de-France com o resto da França, verificaremos que o primeiro resultado é observado, de forma semelhante, até o oitavo decil inclusive. Vemos somente uma diferença de amplitude das variações entre os dois períodos: no primeiro, 1984-1989,

⁴ Assinalemos que o INSEE verificou que as principais rendas (salários, aposentadorias, benefícios sociais) estavam cobertas por essas pesquisas em 90%. Ao contrário, estas subestimam consideravelmente a renda dos independentes (os resultados são próximos dos dados fiscais, que, por sua vez, são muito inferiores às rendas econômicas avaliadas pela Contabilidade Nacional) e a do patrimônio (a pesquisa de 1995 cobre apenas o terço das rendas avaliadas pela Contabilidade Nacional) (INSEE, 1997).

o resto da França progride menos do que a região de Île-de-France; em valor absoluto e relativo (excetuando o décimo, os outros decis têm uma progressão sensivelmente inferior à de seus homólogos nessa região); no segundo, verifica-se o contrário, ou seja, a progressão fora dessa região é nitidamente superior, em termos absolutos e relativos, em relação aos seis primeiros decis. A diferença relativa é particularmente nítida em relação aos níveis mais baixos da distribuição, ou seja, os dois primeiros decis. A renda do primeiro progride 17 mil francos, ou seja, 155%, e atinge praticamente a do primeiro decil na região de Île-de-France. Em virtude de tal progressão mais acentuada, e relativamente aos seis primeiros decis, a diferença diminui entre essa região e o resto da França.

Em contrapartida, o segundo resultado não se encontra fora da região de Île-de-France. Se a forma das distribuições é mais ou menos a mesma, vemos, no entanto, que a diferença relativa do décimo decil em relação ao precedente é, no início do período, sensivelmente superior na região de Île-de-France. E, fora dessa região, entre 1989 e 1994, não se observa progressão espetacular desse décimo decil. Sua progressão absoluta — 19 mil francos — é um pouco superior somente à dos outros, enquanto sua progressão relativa, 16%, é inferior à média e igual à dos três precedentes, ou seja, o sétimo, o oitavo e o nono decis. Neste caso, a diferença relativa do decil superior em relação ao resto da distribuição diminui ligeiramente fora da região de Île-de-France, contrariamente ao que se passa nessa região. E a diferença de renda desse decil em relação a seu homólogo dessa região aumenta consideravelmente, enquanto foi observado que, no último período, essa diferença diminuía em relação aos níveis mais baixos e ao meio da distribuição. É, portanto, unicamente em relação às rendas mais elevadas que a região de Île-de-France acentua sua especificidade.

Em resumo, existe progressão geral moderada da renda de todos os decis, salvo o decil superior na região de Île-de-France. Existe progressão relativa mais sensível do decil mais baixo nessa região e, sobretudo, fora dela, enquanto há aproximação do conjunto em relação aos níveis mais baixos e ao meio da distribuição. Ao contrário, existe acentuação nítida das desigualdades na região de Île-de-France em decorrência da considerável progressão do decil superior, enquanto se verifica sobretudo diminuição das desigualdades fora dessa região.

Gráfico 4 - Renda familiar total por unidade de consumo (Île-de-France) — decis

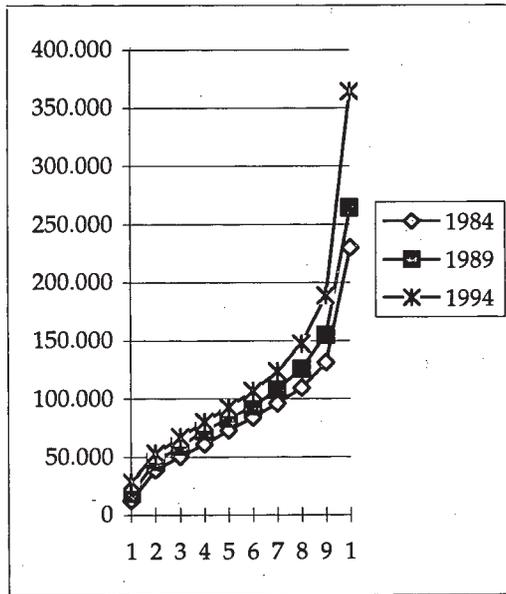
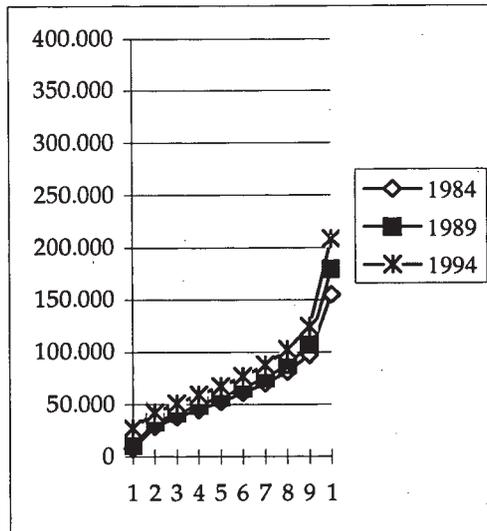


Gráfico 5 - Renda familiar total por unidade de consumo (fora da Île-de-France) — decis



Portanto, o estudo da evolução da renda mostra que a metrópole parisiense caracteriza-se por uma acentuação considerável e específica das desigualdades, que resulta contudo da forte progressão das rendas mais elevadas, enquanto as rendas mais baixas progredem ligeiramente. Esse resultado confirma os resultados do estudo das estruturas socioprofissionais e ainda sublinha que a conformidade com o modelo da cidade global é apenas parcial, o qual só foi confirmado em relação às categorias e rendas superiores.

DUALIZAÇÃO ESPECIAL DA METRÓPOLE?

Em muitos casos, a tese da dualização espacial das grandes metrópoles é respaldada pelo exame do caso particular de espaços que servem de ilustração, mais ou menos radical, de tal situação: os espaços ocupados pelas categorias superiores, os bairros nobres e os "gentrificados"; e os ocupados pelas classes populares, bairros centrais degradados ou grandes conjuntos periféricos atingidos duramente pelo desemprego e pela pobreza. No entanto, tais exemplos de contrastes gritantes, e bem reais, não chegam a dar uma visão de conjunto da evolução do sistema urbano, nem permitem afirmar que o que os opõe é realmente o efeito de um processo de dualização característico da evolução de conjunto do sistema urbano.

Para analisar a evolução de conjunto da divisão social do espaço na metrópole parisiense, foi construído, primeiramente, de forma muito clássica, uma tipologia dos municípios dessa região (sendo que a cidade de Paris foi dividida em oitenta bairros) em função da similitude de seus perfis socioprofissionais em 1982. Em seguida, foram caracterizadas as evoluções por uma segunda tipologia desses mesmos espaços, elaborada a partir das variações de seus perfis socioprofissionais entre 1982 e 1990. Por último, a fim de indicar com precisão os tipos de evoluções de cada tipo de espaço social, foram cruzadas essas duas tipologias⁵. Aqui, resumiremos apenas os três resultados mais particularmente úteis para o debate que nos ocupa.

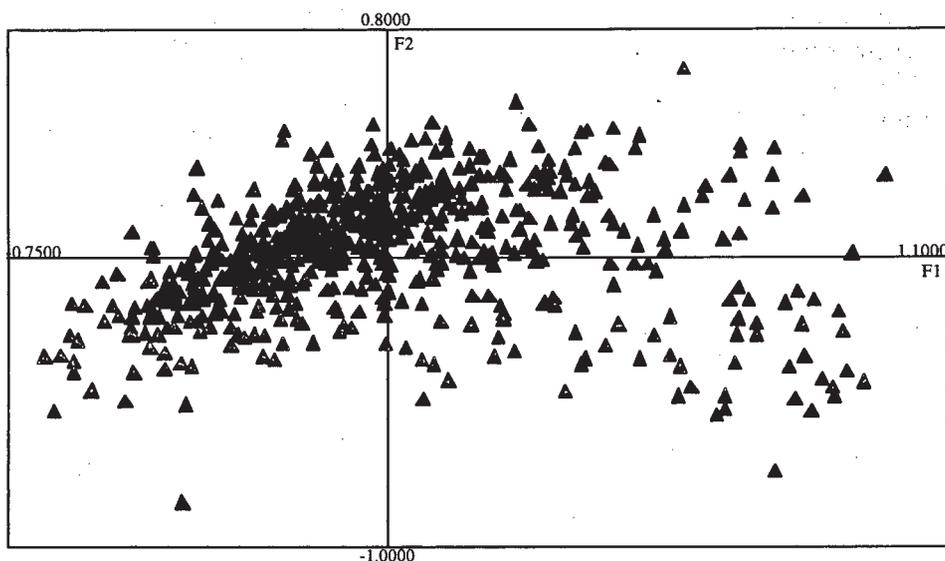
O primeiro resultado não é surpreendente para quem aplica esses métodos de análise: a estrutura espacial das diferenças socioprofissionais colocada em evidência, em 1982, é caracterizada, antes de tudo, por uma hierarquização de status dos espaços, definida pela oposição entre categorias superiores e operárias, ou seja, a estrutura de oposição de classe característica das cidades capitalistas há várias décadas. A mes-

⁵ A apresentação detalhada dessas tipologias, assim como de seus métodos de construção, encontra-se em E. Preteceille, 1999.

ma tipologia construída a partir dos perfis, em 1990, mostra poucas diferenças porque essa estrutura hierarquizada apresenta uma grande inércia histórica. Portanto, a estrutura social atual do espaço urbano não poderia ser interpretada como o efeito direto das tendências mais recentes de reorganização da economia, mas é inevitavelmente a herança histórica dos efeitos dos movimentos da economia e da sociedade durante um longo período, cristalizados tanto nas estruturas materiais do espaço construído quanto em suas formas sociais de valorização simbólica e de apropriação.

O segundo resultado invalida claramente a idéia de uma divisão do espaço urbano em duas (três ou quatro...) partes: as diferenças de perfis socioprofissionais entre municípios e bairros organizam-se não segundo o modelo de uma oposição entre grupos distintos claramente identificáveis, mas segundo o modelo de um *continuum* estruturado em que se encontra, entre as diferentes situações extremas, toda uma gama de situações intermediárias. É o que mostra, de forma sintética, o Gráfico 6, que apresenta a projeção dos municípios sobre o primeiro plano fatorial da análise das correspondências pela qual foi iniciada a construção da tipologia; ora, esse plano fatorial resume quase 60% da variância total. Para descrever corretamente o conjunto da distribuição, fomos levados a definir 22 tipos de municípios ou bairros.

Gráfico 6 - Projeção dos municípios urbanos da região de Ile-de-France sobre o primeiro plano fatorial da análise das correspondências entre perfis socioprofissionais em 1982



ços mais polarizados são, na ordem de sua especialização social decrescente, os espaços das categorias superiores (esquecemos, quase sempre, que a segregação começa pela auto-segregação das classes superiores que se protegem em seus espaços privilegiados) e depois os espaços operários.

Nos primeiros, que são definidos simplesmente como o conjunto dos seis tipos em que as categorias superiores são sobre-representadas, encontram-se 28% da população ativa total e, aproximadamente, metade dos ativos das categorias superiores; no entanto, estes representam apenas de 28% a 43% do total dos ativos, portanto não chegam a ser majoritários. Podemos considerar, esquematicamente, que metade das categorias superiores reside nesses espaços dominados por elas, sem serem majoritárias; 25%, nos espaços misturados sem predominância; e os outros 25%, nos espaços em que elas são numericamente dominadas pelas categorias populares.

Nos espaços populares operários, que reagrupam os cinco tipos em que os operários estão nitidamente sobre-representados, encontram-se 25% da população ativa total e 40% dos operários; o volume destes varia entre 35% e 47% do total dos ativos. Os operários também não são majoritários nesses espaços (mas, em seu conjunto, as classes populares chegam a ser maioria, uma vez que, somando-se os empregados aos operários, elas constituem de 68% a 75% da população ativa). E a maioria (60%) dos operários reside em espaços não tipicamente operários: 20% nos espaços das classes médias e populares, 24% nos espaços médios e 17% nos espaços superiores.

Portanto, verificamos que até mesmo esses dois tipos de espaços — os mais polarizados — são caracterizados por uma real mistura de categorias sociais e que, reciprocamente, nenhuma categoria social poderia ser assimilada a um único tipo de espaço em que ela fosse dominante. Acrescentemos que, por sua vez, as categorias médias — as profissões de nível médio na nomenclatura das CSP — estão presentes em todos os tipos de espaços, sendo que seu percentual em cada um de tais tipos pouco se diferencia de seu peso médio no conjunto.

De que maneira a evolução do perfil socioprofissional dos municípios e bairros modificou tal estrutura, aqui resumida em traços largos? A resposta está sintetizada no Quadro 1, que mostra o cruzamento das duas tipologias, a da estrutura em 1982 e a da evolução entre 1982 e 1990⁶.

⁶ Para simplificar, foram conservadas apenas as modalidades principais da tipologia da evolução. A distribuição de conjunto é um pouco mais complexa porque conta também com três tipos diferentes em que aumenta o peso dos funcionários, mas acaba representando poucos municípios que são, sobretudo, de pequeno porte e periféricos. Ver E. Preteceille, 1999.

Quadro 1 - Distribuição dos municípios e bairros nas tipologias da estrutura e da evolução (número de municípios)

Typo. 82 \ Typo.82-90	A	B	C	D	E	F
ED1	19	3	1			
ED2	11	7	1			1
CE1	5	6	9		9	3
CE2	5	7	5	10	6	3
CE3	1	11	5	3	3	2
PI1	23	5	1	1		
PI2	13	2		3		
MQ1	1	10	4	4	17	2
MQ2	2	2	4	5	11	4
MQ3	1	5	1	2	17	
MI1	1	6	5	5	4	3
MI2		2	3	10	5	3
MI3	1	5	6	2	3	2
MP1	4	2	1	6	1	1
MP2	4		4	17	6	1
MP3	2		3	4	2	1
MP4	2	8		12	23	
PO1		2	2	12	5	2
PO2				18	12	
PO3		2	3	2	8	
PO4		1	2	13	14	
PO5		1	1	6	3	2
Total	95	87	61	135	149	30

Tipologia da Estrutura 82/Tipologia da Evolução 82-90 A B C D E F

ED = Espaços da Elite Dirigente

CE = Espaços de Profissões Técnicas e Administrativas

PI = Espaços de Profissões Intelectuais

MQ = Espaços de Classe Média Qualificada

MI = Espaços de Classe Média Inferior

MP = Espaços de Classe Média e Popular

PO = Espaços Popular e Operário

A tipologia das mudanças ordena-se segundo um *continuum* que vai do *máximo aburguesamento* (tipo A) à *proletarização absoluta* (tipo F). De fato, o tipo F conta com pouquíssimos municípios (sobretudo da segunda coroa da periferia parisiense), e quase todos os municípios são caracterizados por uma modulação da evolução média (apresentada anteriormente), no sentido de um crescimento mais ou menos importante das categorias superiores e de uma redução mais ou menos considerável das categorias operárias. O tipo E, que tinha sido caracterizado pela *proletarização relativa* e é o que se afasta mais da média pelo mais fraco crescimento das categorias superiores e pela mais fraca diminuição dos

operários (com exceção do tipo F, marginal) assiste, apesar de tudo, a uma evolução de seu perfil no mesmo sentido da evolução de conjunto.

No entanto, do ponto de vista sociológico, essa tipologia só poderá ser interpretada por seu cruzamento com a precedente porque, por exemplo, o aburguesamento de um bairro já burguês ou de um bairro popular não tem o mesmo sentido. O Quadro 2 apresenta, de maneira simplificada, esse cruzamento das tipologias. Os seis principais tipos de evolução foram reagrupados em três: aburguesamento (A e B), reforço das classes médias (C e D) e proletarização relativa (E e F).

**Quadro 2 - Cruzamento simplificado das tipologias
(número de municípios)**

Tipologia da Estrutura 82\ Tipologia da Evolução 82-90	Aburguesamento	Reforço das cl. médias	Proletarização relativa
Espaços superiores parisienses	58	1	
Espaços superiores da periferia	21	12	13
Espaços médios parisienses	15	3	
Espaços médios da periferia	60	74	85
Espaços populares	28	106	81
Total	182	196	179

Em relação aos espaços superiores, verificamos que os bairros e municípios dos espaços superiores mais centrais, designados como *parisienses*, encontram-se praticamente todos nos casos de *aburguesamento*, ou seja, suas características são ainda mais acentuadas. Já os espaços superiores da periferia têm uma evolução mais dispersa, sendo que 25% chegam mesmo a conhecer a *proletarização relativa*.

No que diz respeito aos espaços médios, os espaços médios parisienses evoluem nitidamente como os espaços superiores parisienses no sentido do *aburguesamento*, enquanto a evolução dos espaços médios da periferia é a mais dispersa.

Por último, relativamente aos espaços populares, encontramos um décimo dos municípios nos casos de *aburguesamento*, cerca de 50% na evolução correspondente à posição média (*reforço do peso das categorias médias*) e dois quintos na posição de *proletarização relativa*. Observamos que os poucos bairros populares de Paris não são atingidos pelo *aburguesamento*, contrariamente aos espaços médios e superiores.

Podemos resumir esses resultados sublinhando, antes de tudo, que não existe praticamente dualização no sentido estrito, ou seja, uma oposição crescente entre espaços burgueses mais burgueses e espaços populares mais populares, em termos absolutos.

Pelo contrário, verificamos que, no conjunto, a maioria dos espaços dominados pelas categorias superiores acentua essa característica, enquanto a maioria dos espaços populares evolui como a média ou com uma progressão inferior à média das categorias superiores. Se não há dualização, podemos dizer que existe acentuação dos contrastes e distâncias sociais entre a maioria dos espaços superiores e uma boa parte dos espaços populares, situação que poderia ser resumida por uma tendência à proletarização relativa.

CONCLUSÃO

Ao termo deste breve resumo de nossas análises, é evidente que não seria possível negligenciar a complexidade da estrutura socioprofissional da metrópole parisiense, nem a de sua evolução. A redução aos casos extremos mais contrastantes é uma caricatura que se limita a apresentar uma tendência real — a acentuação dos contrastes sociais entre os extremos —, mas não permite compreender a estrutura social dos diferentes tipos de espaços, nem a situação residencial da maioria dos membros das diferentes categorias sociais, inclusive aquelas que, relativamente, vivem as situações residenciais mais exclusivas.

Apesar de ser, efetivamente, a tendência marcante da evolução da estrutura econômica da metrópole, o setor terciário global produz inflexões — com toda a certeza, notáveis — em uma estrutura econômica que, no entanto, não poderia ser reduzida a esse aspecto. Seus supostos efeitos de dualização social e espacial não chegaram a ser verificados. Observamos realmente uma tendência à acentuação das desigualdades sociais (desigualdade da renda) e desigualdades espaciais (contrastes entre estruturas sociais localizadas). No entanto, a primeira não poderia ser considerada, unilateralmente, como consequência da globalização: sabemos perfeitamente que a distribuição da renda depende, em grande parte, de fatores políticos — quer se trate das relações de força organizadas que regulam diretamente o mercado do trabalho ou das políticas fiscais e sociais que modulam, consideravelmente, a parcela do produto social que é distribuída a cada categoria social. E a segunda também não: a acentuação parcial da segregação é, sem dúvida, o resultado de um processo complexo, em que a evolução do mercado fundiário, ligado à globalização pelo efeito motor do mercado dos escritórios e alojamentos de luxo, é, com toda a certeza, um fator notável. No entanto, convém igualmente levar em consideração, entre outros fatores, determinadas evoluções demográficas e certas políticas de alojamento, tanto no efeito espacial que serviu de estrutura a políticas passadas — por

exemplo, localização e importância dos alojamentos sociais — quanto em suas evoluções recentes — queda global do esforço público e poder acentuado das municipalidades após a descentralização, com seus efeitos perversos⁷. Além da crise que atinge a instituição escolar e, ao mesmo tempo, a competição cada vez mais acirrada pelos diplomas, o que torna a localização residencial em relação à escola um critério de importância crescente para as famílias.

⁷ Ver E. Preteceille, 1991.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKOUICHE, Pierre. *Is Paris Global? Economic change of the Paris region over the last twenty years*, Comunicação no Seminário do projeto de pesquisa comparativo sobre as cidades globais, Nova York, SSRC, 3-5 de outubro de 1994.

FRIEDMANN, John e WOLFF, Goetz. World city formation: An agenda for research and action. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 6/3, pp. 309-334, 1982.

INSEE (Departamento: Condições de vida dos casais). *Enquête Budget des familles*, 1995, vol. 1 — *Base sur dépenses*, INSEE, Paris, 1997.

MOLLENKOPF, John H. e CASTELLS, Manuel, *Dual City. Restructuring New York*, Russel Sage Foundation, edit., Nova York, 1991.

PRETECEILLE, Edmond. From centralization to decentralization. Social restructuring and French local government. In: PICKVANCE, Chris e PRETECEILLE, Edmond, edit. *State restructuring and local power. A comparative perspective*, Pinter Publishers, pp. 122-148, Londres, 1991.

_____. Division sociale et globalisation. Le cas de la métropole parisienne. In: *Sociétés Contemporaines*, 22/23, 1995.

_____. *Division sociale et services urbains*, vol. I — *Inégalités et contrastes sociaux en Île-de-France*, Cultures et Sociétés Urbaines, Paris, 1999.

SASSEN, Saskia. *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

Globalização e metropolização: Santiago, uma história de mudança e continuidade*

Carlos A. de Mattos

Tradução de Gilda Stuart

No começo da década de 1970, o Chile presenciou o ocaso do modelo de crescimento para dentro que, impulsionado por ativa intervenção estatal e articulado em torno a uma indústria orientada para substituir importações, havia perdurado por mais de quatro décadas, produzindo profundas alterações na estrutura socioeconômica do país. Ao findar esse período, em decorrência da agudização da crise e do conseqüente aumento da conflitividade social, o Chile viu-se diante de algumas opções que questionavam — pelo menos no plano discursivo — sua própria continuidade como sociedade capitalista. As próprias denominações de duas das principais propostas que então foram planejadas — a “via não capitalista para o desenvolvimento” e a “transição democrática ao socialismo” — ilustram o alcance dessa afirmação.

A tentativa de pôr em andamento a segunda dessas opções terminou por ativar incontrolável aprofundamento da crise e abriu as portas a um processo de radical reestruturação produtiva, que deu início a novo período de modernização capitalista neste país. Aqueles que tinham promovido desde meados da década de 1970 a implantação de uma estratégia de drástica liberalização econômica previram que este fosse o caminho certo para “conseguir uma economia descentralizada” que permitiria “utilizar os recursos com que o país conta no nível máximo de eficiência, para alcançar os índices acelerados de desenvolvimento que permitam não somente elevar a condição média de vida dos chilenos, como também erradicar do país as condições de extrema miséria em que vive um setor importante da população” (De Castro, 1992:16).

Ao mesmo tempo, também se sustentou que, por essa via, seria possível chegar a uma mais equilibrada distribuição territorial das atividades produtivas e da população. Com o fundamento conferido pela

*Palestra apresentada no Seminário “O Futuro das Metrôpoles: Impactos da Globalização”, realizado em Teresópolis, Brasil, em maio de 1999. O autor agradece os comentários recebidos de Luis Mauricio Cuervo e de Samuel Jaramillo, quando uma primeira versão deste trabalho foi exposta no 6º *Encuentro Internacional de Hábitat Colombia* (Bogotá, outubro de 1998), e de María Elena Ducci e Gonzalo Cáceres sobre a versão que o autor levou a Teresópolis.

teoria neoclássica sobre crescimento, equilíbrio e convergência inter-regional, as respectivas previsões afirmaram sua convicção de que “[...] a nova perspectiva da economia nacional permite esperar o desenvolvimento de um sistema urbano mais equilibrado, orientado principalmente para o aproveitamento das vantagens comparativas oferecidas pela distribuição territorial dos recursos naturais e a abertura em direção a amplo mercado mundial” (Minvu, 1979:11).

Além das mudanças políticas operadas desde o começo dessa experiência, os critérios básicos da nova estratégia (economia de mercado livre, Estado neutro e subsidiário, ampla abertura externa) mantiveram sua vigência ao longo desse período de mais de duas décadas e continuam presentes na atualidade. Assim, agora dispomos de suficientes elementos para avaliar as transformações ocasionadas por sua aplicação na estrutura territorial e urbana do país. Nesse sentido, pode-se comprovar que a aplicação dessas políticas traduziu-se em profundas mudanças estruturais e, ao mesmo tempo, em recuperação do crescimento e da expansão metropolitana, o que permite pôr em dúvida a validade daquelas previsões sobre convergência produtiva inter-regional.

Diante desse conjunto de alterações, parece importante analisar as transformações que afetaram Santiago e sua área metropolitana, levando-se em conta que elas podem ser consideradas como exemplo dos efeitos que pode ter sobre uma metrópole periférica a dinâmica socioeconômica desencadeada pela reestruturação e pela globalização. E, ao fazê-lo, será possível tentar esclarecer se essas transformações estão dando lugar a um tipo diferente de configuração urbana ou se o que estamos presenciando corresponde a um aprofundamento de tendências que já estavam presentes no período de apogeu da industrialização substitutiva.

○ CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL EMERGENTE

A estratégia de reestruturação aplicada depois do golpe militar de 1973 — e, em especial, a partir de 1975, quando se adotou importante conjunto de políticas de liberalização e desregulamentação — estava orientada basicamente para tentar dismantelar a máquina institucional e produtiva estabelecida no período desenvolvimentista e assentar as bases de um novo modelo de crescimento. Nessa direção, uma vez transcorridos os anos mais duros da reestruturação depois de restabelecidos os principais equilíbrios macroeconômicos, uma etapa de forte crescimento econômico iniciou-se, com índices que alcançaram uma média

em torno de 7% para o período 1986-1995, durante o qual também foi registrado crescimento equivalente do setor industrial. Em meio a esse cenário, ocorreu paulatina recuperação do mercado interno de decisiva importância para os processos a que iremos nos referir neste trabalho.

A transformação da estrutura econômica ocorrida nesses anos refletiu-se numa queda na contribuição dos setores agrícola e industrial na geração de empregos; enquanto, entre 1986 e 1996, o emprego agrícola baixou de 20,6% para 15,4%, a indústria — cuja maior contribuição tinha sido alcançada no período de auge da industrialização substitutiva, quando havia chegado a gerar mais de 30% do emprego nacional —, depois de uma relativa “desindustrialização” ocorrida na primeira fase da aplicação dessas políticas e apesar da posterior recuperação do crescimento do setor, apenas conseguiu contribuir com pouco mais que 16% do total dos empregos da última década. Ao mesmo tempo, notam-se mudanças importantes no comportamento do setor serviços, em que o crescimento do número de empregos gerados pelas atividades de transporte e comunicações, comércio e serviços financeiros, compensam a queda devida à redução do emprego público ocasionada pelas políticas de desburocratização que formaram parte da reforma do Estado. Essas mudanças acentuaram ainda mais a tendência à urbanização do emprego, iniciada no período de auge da industrialização substitutiva.

Outro aspecto relevante das transformações produzidas pela reestruturação é o que diz respeito ao progressivo aprofundamento da inserção externa da economia nacional, como se pode apreciar, antes de tudo, na informação sobre comércio exterior e investimentos diretos estrangeiros (IDE): entre 1982 e 1997, as exportações de bens passaram de 3,710 bilhões para 16,923 bilhões de dólares, enquanto, no mesmo período, as importações evoluíram de 3,643 bilhões para 18,218 bilhões de dólares. Nesse mesmo período, os IDE cresceram de forma persistente: enquanto o acumulado no período 1974-1989 chegou a um total de 5,105 bilhões de dólares, no período compreendido entre os anos de 1990 e 1998, alcançou 24,594 bilhões. Por outro lado, a relação entre IDE e PIB para cada ano durante 1990-1996 é a mais elevada entre as economias emergentes consideradas no Quadro 1, que constitui outro importante indício sobre o grau de inserção do país na nova dinâmica capitalista globalizada. Ao mesmo tempo, avançou com força a transnacionalização da máquina produtiva chilena, em que setores-chave como mineração, comunicações, eletricidade etc., passaram a funcionar com alta presença de capital e empresas estrangeiras. Nesse período, também sofreram vigoroso incremento os investimentos chilenos no exterior, em especial em países vizinhos como Argentina e Peru.

Quadro 1 - Indicadores de inserção internacional

	1 COMPETITIVIDADE	2 RISCO-PAÍS 1998	3 IDE como % do PIB 1990-96	4 PART. 500 EMPRESAS "América Economía"	5 PART. 200 "Business Week". 1998	6 PART. 90 ADR	7 PODER DE COMPRA 1996
Argentina	36	BB	1.58	73	8	16	194.6
Brasil	46	B+	0.47	243	27	21	438.7
Chile	18	A-	2.30	32	9	22	44.4
Colômbia	47	BBB-	1.78	27	1	-	55,8
México	32	BB	1.74	102	22	21	175.0
Peru	37	BB	1.58	5	1	5	43.2
Uruguai	-	BBB-	0.87	3	-	-	13.9
Venezuela	45	B	1.44	13	2	5	53.9

Fontes: 1) Classificação no ranking de competitividade 1998: World Economic Forum, 1998 (*El Mercurio*, Santiago, 10/junho/1998); 2) Avaliação Risco-País a longo prazo segundo Standard e Poor's (*América Economía*, 6/maio/1999); 3) Investimentos Diretos Estrangeiros como percentagem do PIB, 1990-96: CEPAL, 1997; 4) Empresas incluídas no ranking de América Economía: *América Economía*, novembro 1997; 5) Empresas incluídas em "The Top 200 Companies of Emerging Markets" da Business Week: *Business Week*, Latin American Edition, 13 de julho de 1998; 6) Participação nos 90 ADR latino-americanos de maior patrimônio de bolsa (*América Economía*, novembro 1997; 7) Poder de compra na América Latina em 1996 em bilhões de US\$: Strategy Research Corporation, Latin American Market Planning Report (*América Economía*, dezembro 1997).

Alguns indicadores complementares (Quadro 1) permitem completar o panorama sobre o grau de inserção externa alcançado, em comparação a outras economias emergentes da região. A esse respeito, merece destaque o fato de que o Chile apareça há vários anos como o país latino-americano mais bem situado em distintas classificações de competitividade e também nas avaliações realizadas pelos principais indicadores de risco por país. Ademais, no mesmo sentido, é importante a informação sobre o elevado número de empresas chilenas incluídas entre as noventa latino-americanas que, em 1997, cotavam suas ações na Bolsa de Valores de Nova York através dos *American Depositary Receipts* (ADRs), cujo número, na ocasião, era superior ao dos países restantes incluídos no Quadro 1, o que constitui um indício dos avanços na inserção das empresas chilenas na economia global. Também se pode mencionar como indicador do nível de desenvolvimento capitalista do país o número relativamente elevado de empresas chilenas incluídas em diversas listas empresariais (por exemplo, as 500 maiores

latino-americanas de *América Economía* e as 200 top empresas de países emergentes da *Business Week*) (Quadro 1). No conjunto, os indicadores mencionados dão uma idéia sobre o nível de inserção externa alcançado pela economia chilena nesse período que, como veremos, terá forte influência na estruturação da nova base econômica metropolitana.

Por outro lado, a dinâmica econômica que se foi firmando com o avanço da reestruturação e da globalização estava associada a substanciais mudanças nas condições gerais de funcionamento do mercado de trabalho e teve importantes efeitos sobre a evolução do emprego e da estrutura ocupacional. As mudanças no funcionamento do mercado de trabalho estavam condicionadas pelas medidas adotadas pelo governo militar com o propósito de desmontar o conjunto de normas institucionais sobre relação salarial estabelecidas ao longo do período desenvolvimentista, medidas que culminaram com a sanção em 1979 de um Código de Trabalho estruturado em função de critérios de liberalização e flexibilização dos mercados de trabalho, cujos dispositivos permaneceram em vigor desde então.

Com esse marco institucional desregulamentado como pano de fundo e impulsionado pelo elevado crescimento observado desde meados da década de 1980, ocorreu significativo aumento da geração total de empregos, que se concretizou na criação líquida de mais de 1,4 milhão empregos durante o período 1986-1996, o que incidiu numa queda do índice de desemprego de 10,4% em 1986 para 5,4% em 1996 (OIT, 1998). Esse processo foi acompanhado de um sustentado aumento da renda *per capita*, que subiu de 1,360 mil para 5,151 mil dólares entre 1985 e 1997, redundando em substancial aumento da renda domiciliar e em reativação sustentada do mercado interno.

Não obstante a melhoria geral expressa pela maior parte dos indicadores macroeconômicos, foi mantido um quadro em que a informalidade e a precarização permaneceram como atributos significativos do mercado de trabalho chileno. No que se refere ao primeiro aspecto, observou-se persistente importância da ocupação informal na estrutura do emprego, já que, apesar dos elevados índices de crescimento econômico e do bom desempenho do mercado de trabalho, o mesmo continuava incluindo os 39,5% do emprego total do setor (serviço doméstico incluído) em 1996, o que se torna importante no momento de avaliar a segmentação do mercado de trabalho, levando-se em conta o fato de que os lares mais pobres estão super-representados nesse setor (OIT, 1998:94-96). Quanto ao tema da flexibilização dos contratos de trabalho, os resultados de uma pesquisa trabalhista em empresas realizada no início de 1998, permitiu comprovar que “três de

cada dez trabalhadores, contratados diretamente ou subcontratados, têm trabalho temporário e apenas uma quarta parte dos novos contratos é por prazo indeterminado” e que “a composição das novas contratações (as que ocorreram durante os 12 meses anteriores à pesquisa) ratifica o dado sobre a preponderância dos contratos temporários sobre os indeterminados. Do total das novas contratações, apenas 24% foram contratos por prazo indeterminado [...]” (ENCLA, 1998:5). Deve-se ter em conta que, por ser essa uma pesquisa relativa a empresas, os resultados mencionados não incluem o setor informal.

É por isso que, apesar do elevado crescimento econômico dos últimos anos e da intensificação das políticas sociais incentivadas pelos governos democráticos, nesse período não se conseguiu modificar significativamente o padrão de desigualdade social herdado, mantendo-se a coexistência de setores sociais que sofrem mobilidade social ascendente e apreciável melhora em sua condição de bem-estar com importante setor de trabalhadores com emprego precário e grupos marginais, com escassas possibilidades de melhorar sua situação no espectro social. Isso se reflete na continuação de uma regressiva distribuição da renda que não dá sinais importantes de reversão, o que faz com que o Chile apareça junto com o Brasil, a Colômbia e o Paraguai, como um dos países com pior distribuição de renda na América Latina (Cowan e De Gregorio, 1996).

Entretanto, isso não significa que a situação social chilena não tenha sofrido substanciais melhoras ao longo desses anos, como indica, antes de tudo, o fato de que, entre 1987 e 1998, tenha se registrado significativa redução tanto dos níveis de pobreza como de miséria, os primeiros tendo diminuído de 45,1% do total em 1987 para 21,7% em 1998, enquanto, durante o mesmo período, a população em situação de miséria reduziu-se de 17,4% para 5,6%. No mesmo sentido, observa-se que, na consolidação da recuperação econômica iniciada em meados da década de 1980, e sob os efeitos da abertura externa, o Chile registrou avanços significativos no que tange a seu nível de desenvolvimento, como demonstram dois indicadores importantes: o Índice de Desenvolvimento Humano e a renda real *per capita*¹ (Quadro 2), segundo os quais o Chile consta como o país de maior desenvolvimento relativo entre as economias emergentes latino-americanas.

¹ PIB real *per capita* do país convertido em dólares norte-americanos com base na paridade de poder aquisitivo da moeda desse país, segundo cálculos realizados pelo PNUD para os Informes sobre Desenvolvimento Humano.

Quadro 2 - Indicadores de desenvolvimento

	1) ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 1997	2) PIB REAL PER CAPITA 1997
Argentina	0,827	10.300
Brasil	0,739	6.480
Chile	0.844	12.730
Colômbia	0.768	6.810
México	0.786	8.370
Peru	0.739	4.680
Uruguai	0.826	9.200
Venezuela	0.792	8.860

Fontes: 1) Índice de Desenvolvimento Humano 1997: PNUD, 1999; 2) PIB real *per capita*: PNUD, 1999.

À luz dos elementos de juízo revistos até aqui, podemos concluir que, ainda com o *handicap* imposto pela reduzida dimensão de seu mercado interno (Quadro 1), o Chile conseguiu importantes progressos tanto no seu crescimento e inserção externa como no que diz respeito a seu nível de desenvolvimento, o que, como veremos, terminou por favorecer o crescimento e a expansão de Santiago e de sua área metropolitana.

NOVAS TENDÊNCIAS LOCACIONAIS E RECUPERAÇÃO DO CRESCIMENTO METROPOLITANO

À medida que o processo de recuperação econômica se intensificou, começou a ser percebido um retorno das tendências à concentração econômica e demográfica em torno a Santiago, o que pode ser apreciado na evolução do PIB e do PIB industrial correspondentes à Região Metropolitana de Santiago (RMS), que mostra uma trajetória tipo U (Quadro 3), na qual depois de significativa queda durante a fase inicial da reestruturação, chega a seu ponto mais baixo nos meados dos anos 80, para iniciar uma recuperação que permite alcançar valores similares aos mais altos registrados no passado.

Quadro 3 - Participação da RMS no PIB e PIB industrial

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
PIB Chile	47.6	42.3	44.9	42.1	44.8	47.4
PIB Indústria	52.1	43,2	44.0	43.5	48.9	50.5

Fonte: Banco Central de Chile.

Essa trajetória indica que, na primeira fase do processo de reestruturação, junto ao declínio da base econômica de Santiago e de sua área de influência imediata, ocorreu um maior crescimento em outras regiões, associado fundamentalmente a recursos naturais e orientado principalmente para mercados externos, sendo que tudo isso pareceu validar então as previsões do discurso neoliberal sobre uma maior dispersão territorial das atividades produtivas. Considerando que a parte mais importante da indústria substitutiva havia se localizado nas proximidades do maior e mais dinâmico mercado interno formado em torno à principal aglomeração nacional, quando se precipitou o declive dessa indústria, carente de toda possibilidade de competir segundo as novas condições estabelecidas pela abertura externa, isso afetou em maior grau essa aglomeração e seu plano de influência direta que outros lugares do território nacional; entretanto, uma vez iniciada uma fase de elevado e sustentado crescimento econômico, ocorreu a formação de uma nova base econômica, em que os serviços começaram a adquirir crescente importância, o que, aliado à recuperação do mercado interno, estabeleceu as condições para nova fase de crescimento metropolitano.

Desde meados da década de 1980, com o avanço desse processo de reconversão produtiva, pôde-se observar que a parte mais moderna e dinâmica dessa nova base econômica tornava a mostrar marcada preferência pela localização na principal aglomeração urbana do país. Essa tendência à concentração metropolitana respondeu à existência de um conjunto de fatores que conferiram a essa parte do território atratividade superior à que possuíam os outros centros urbanos. Fundamentalmente, a maior atratividade da Área Metropolitana de Santiago (AMS)² pode ser atribuída à presença neste lugar de:

i) melhores e mais rápidos sistemas de comunicações, capazes de permitir contatos cotidianos fluidos com empresas relacionadas em diferentes lugares do plano global (rede integrada de comunicações com o exterior, aeroporto internacional de primeiro nível, ampla disponibilidade de vôos para outros nodos da rede global etc.);

² A AMS faz parte da Região Metropolitana de Santiago (RMS), que é uma das 13 regiões em que está dividido administrativamente o território chileno. A RMS está dividida em cinco províncias e 51 municípios. A Província de Santiago está dividida em 32 municípios, que juntamente com os municípios de Puente Alto (Província de Cordillera) e de San Bernardo (Província de Maipo) formam atualmente a AMS ou a Grande Santiago.

ii) atores de equivalente posição hierárquica, considerando que para as cúpulas das grandes empresas que se consolidam nessa fase é um substancial *handicap* ter localização distante do local onde se encontra a maioria das outras do mesmo nível;

iii) condições para comunicação direta cotidiana mais fluida (*face to face*), formal e informal, entre as pessoas que desenvolvem as tarefas mais modernas e inovadoras, o que permite potencializar os “benefícios criativos da proximidade” (Reich, 1991); e

iv) oferta diversificada e eficiente de serviços especializados de ponta, imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades de outras empresas industriais e de serviços que se esforçam por assegurar presença competitiva nos mercados globais, fato que caracteriza fenômeno de caráter mundial.

A atratividade exercida por fatores dessa natureza abrangeu tanto as atividades a cargo do comando da gestão e a coordenação da parte central do processo de acumulação, como também os setores mais modernos e dinâmicos dos serviços e da indústria. O que nos indica a evidência empírica a esse respeito? Primeiramente, que foi na AMS que se estabeleceram *as mais importantes funções de direção geral, planificação e controle da máquina produtiva emergente*, isto é, o comando da gestão e a coordenação do processo de acumulação e das funções centrais de conciliação e articulação da economia nacional com a global. Assim, praticamente a totalidade das sedes corporativas centrais dos principais grupos econômicos e das grandes empresas estão localizadas na AMS e, principalmente, em sua área central. Pelas mesmas razões, também é na AMS que estão situadas as sedes corporativas e os escritórios centrais da maioria das empresas transnacionais que operam no país, cujo número cresceu significativamente nessa fase e cujos edifícios corporativos constituem marcos relevantes da paisagem urbana emergente. Foi assim que depois da crise de 1982-83, quando se intensificou sua condição de área principal de localização das funções de articulação e operação das relações entre o aparato produtivo nacional e a economia-mundo, a AMS reafirmou sua condição de nodo principal no Chile da rede global de cidades; dessa maneira, passou a cumprir, *em sua escala*, papel equivalente ao de uma cidade global (Sassen 1991), situando-se como lugar privilegiado para a localização das atividades mais diretamente vinculadas à dinâmica da globalização, com todas as

conseqüências que disso decorrem em matéria de encadeamentos produtivos e de geração de empregos.

Em segundo lugar, a partir de meados da década de 1980, observou-se tendência para a concentração na AMS, basicamente, *dos serviços mais modernos e com maior vinculação às atividades globalizadas*, o que corresponde a um comportamento de caráter universal que indica que os serviços mostram tendência a se organizar de forma centralizada e a se concentrar nas áreas metropolitanas principais em todos os países onde avançaram os processos de terceirização (Bailly e Coffey, 1994). A esse respeito, em particular, cabe destacar que praticamente toda a cúpula das atividades e funções do sistema financeiro está localizada na AMS, o que abrange todas as matrizes dos bancos nacionais, as sedes centrais dos bancos estrangeiros e as sedes das instituições financeiras transnacionais, bem como dos fundos de previdência e das companhias de seguro. A isso caberia acrescentar que cerca de 97% das operações do mercado de valores ocorrem na AMS, através da Bolsa de Comércio de Santiago e da Bolsa Eletrônica, o que atua como verdadeiro ímã para a localização de outros serviços financeiros em sua proximidade física. Por outro lado, nota-se que a parte mais moderna dos serviços ao produtor (assistência jurídica, consultoria, publicidade, *marketing*, informática etc.), cujos crescimento e diversificação ocorreram ao mesmo tempo que a reconversão e a recuperação industrial, também se encontra localizada na AMS. Essa concentração de serviços, por sua vez, impulsionou a criação nesse lugar de uma infra-estrutura para atividades conexas (como centros para eventos internacionais, hotéis, restaurantes etc.), bem como o desenvolvimento de atividades orientadas para a capacitação empresarial de mais alto nível. Ademais, a forte concentração territorial da parte mais solvente do mercado interno na RMS, em cuja área de influência direta reside mais de 50% da população nacional, levou a que fosse aí que se instalassem exclusiva ou predominantemente numerosas atividades destinadas à comercialização de diversificado conjunto de produtos e serviços globais, incluindo desde os últimos avanços em matéria de novas tecnologias e o que há de mais sofisticado na moda e alta costura, na hotelaria, na gastronomia etc., até uma variada oferta de estabelecimentos de *fast food*.

Por fim, *os estabelecimentos manufatureiros* também mostraram, desde meados da década de 1980, recuperação da tendência em localizar-se majoritariamente na AMS, que foi mais acentuada no caso dos setores industriais com dinamismo superior à média (de Mattos, 1996; Riffo e Silva, 1998). Para esse período, os indicadores de concentração territorial revelam que a RMS continua sendo o lugar que gera

o maior volume de ocupação média industrial do país, incrementando sua participação de 55% do total em 1985 para 58,8% em 1994. Os números correspondentes ao valor agregado industrial também documentam o aumento da participação da RMS, que em 1985 gerava 36,5% do mesmo, tendo aumentado para 45,3% em 1994. Por outro lado, a informação sobre localização dos investimentos estrangeiros na indústria no período 1974-1996 indica evolução no mesmo sentido, pois 56,7% da mesma (15,8% do total) materializou-se na RMS, o que corrobora que as atividades secundárias mais modernas localizaram-se na grande maioria nessa aglomeração.

Por isso, ao culminar o processo de reestruturação no Chile, a AMS constituiu-se no lugar preferido para a implantação: i) do comando do novo poder econômico (de Mattos, 1995), inclusive as funções de conexão com a economia-mundo; ii) da cabeça e das principais atividades do setor terciário moderno, em que se destacam os serviços à produção e os financeiros; e iii) de um percentual majoritário da nova indústria e, em especial, da mais dinâmica e com maior capacidade inovadora.

A localização conjunta dessas atividades na AMS formou uma base econômica de continuado dinamismo na qual se sustenta um mercado metropolitano de trabalho que reúne a maior parte dos empregos de remuneração mais elevada do país. A presença desse mercado traduziu-se em crescente demanda por novos produtos ou artefatos urbanos, cuja realização também contribuiu para dar maior impulso ao crescimento metropolitano.

Ademais, quando a parte mais importante da máquina produtiva emergente se imbricou em um vasto conjunto de redes globais financeiras, produtivas, culturais etc., a cidade de Santiago estabeleceu-se como o principal foco articulador do Chile com o resto do mundo. Se aceitarmos que "o poder econômico de uma cidade global está em direta relação com a produtividade da região com a qual se articula" (Friedmann, 1997:43-44), podemos prever que, na medida em que o país continue avançando no processo de crescimento e globalização e, em especial, no nível de inserção externa, o papel de Santiago como nodo secundário da nova estrutura territorial que caracteriza o capitalismo global tenderá a se fortalecer.

Em síntese, a base econômica metropolitana que se foi formando sob os efeitos da reestruturação e da globalização conferiu novo impulso ao crescimento da AMS e constituiu-se em plataforma básica que permitiu melhor articulação de Santiago com a rede mundial de cidades; ao mesmo tempo, funcionou como foco de atração para a localização de novos investimentos e atividades no país, razão por que a continuida-

de de seu crescimento aparece como fator importante para o crescimento nacional no contexto de uma economia globalizada³.

METROPOLIZAÇÃO EXPANDIDA: EM DIREÇÃO A UMA METRÓPOLE-REGIÃO

Como se materializaram as tendências ao crescimento metropolitano nesse novo cenário? Que diferenças se percebem nas formas atuais de expansão metropolitana com relação às do período anterior? Fundamentalmente, parece importante destacar certos aspectos que, embora não possam ser considerados como estritamente novidade, pois alguns deles já tinham começado a se manifestar no período precedente, sua intensificação e generalização é o que poderia ser considerado como *o novo* da atual fase de metropolização:

- acentuação incontrollável da tendência à suburbanização, com a formação de um periurbano difuso, de baixa densidade, que prolonga a metrópole em todas as direções possíveis;
- afirmação de estrutura metropolitana polarizada e segregada, em que a estratificação social tem perfeita leitura territorial;
- surgimento de um conjunto de novos artefatos urbanos, com grande capacidade para reestruturar o espaço metropolitano.

Suburbanização e metropolização expandida

Quando fazemos referência ao tema relativo à metropolização e suburbanização, torna-se importante ter em mente que esse não é um fenômeno novo no crescimento de Santiago, posto que já se havia manifestado com intensidade sob o impulso da industrialização substitutiva, propiciando então a formação da AMS ou Grande Santiago. Com efeito, enquanto o Chile fez parte do grupo de países latino-americanos que envidaram os primeiros esforços para adotar estratégias de molde keynesiano a fim de promover uma industrialização orientada para subs-

³ Nesse sentido, parece pertinente a afirmação de Marcial Echenique no sentido de que "Santiago detém 40% da população do país, 50% de sua indústria, 75% dos serviços importantes que geram riqueza (...) é possível deter tudo isso? Se Santiago ficasse paralisado, os investimentos estrangeiros que chegam não iriam para Valparaíso ou para Concepción. Iriam para Buenos Aires ou São Paulo. Para cidades mais eficientes." (*La Tercera*, 30/agosto/1998)

tituir as importações, o progresso desses esforços redundaram em intensificação da urbanização e da metropolização (Hurtado, 1966; Rodrigues Vignoli, 1993). É por isso que já em 1960 Santiago registrava população de 1.907.378 habitantes, o que representava 25,9% da população do país.

Fora algumas oscilações, esse fenômeno demonstrou grande persistência e continuidade durante as últimas décadas (Quadro 4), em relação tanto ao crescimento demográfico quanto ao territorial, com ligeiro aumento da densidade urbana da AMS. É óbvio que, do ponto de vista da concentração da população, o processo vem perdendo força como consequência, de um lado, da tendência à atenuação das migrações internas, à medida que cresceu o nível de urbanização, e, de outro, da queda do índice de fecundidade, o que, portanto, torna lógica a previsão de que o crescimento da população da AMS continuará evoluindo nos anos vindouros de forma muito mais lenta do que no passado.

Quadro 4 - crescimento do Chile e da grande Santiago

	1940	1952	1960	1970	1982	1992
População total	5.023.529	5.932.995	7.374.115	8.884.768	11.329.736	13.348.401
População urbana	2.639.311	3.573.122	5.028.060	6.675.137	9.316.127	11.140.405
% população urbana	52,5	60,2	68,2	75,1	82,2	83,5
População da Grande Santiago	952.075	1.376.584	1.907.378	2.820.936	3.902.356	4.754.901
% população da Grande Santiago	19,0	23,2	25,9	31,8	34,4	35,6
Superfície da G. Santiago (km ²)	110,17	153,51	211,65	318,41	420,80	492,70
Densidade da G. Sant. (hab x km ²)	8.641,87	8.967,39	9.011,94	8.859,45	9.273,66	9.650,02

Fonte: Miranda Muñoz, 1997.

O que é específico neste último período é que agora a metrópole em expansão tendeu a transbordar e a apagar os limites urbanos consolidados no período anterior, num processo em que, a partir do núcleo original, a mancha urbana continuou ocupando as áreas rurais que encontrou no caminho com assentamentos urbanos e semi-urbanos, produto de operações imobiliárias no qual as diferentes camadas sociais aparecem claramente diferenciadas (Romero e Toledo, 1998). Ao mesmo tempo, completou a plena incorporação à mancha metropolitana de diversos centros urbanos limítrofes (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura) e articulou outros com a dinâmica metropolitana como cidades satélites e/ou bairros dormitórios (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina, Til Til etc.). Dessa maneira, a área urbana herdada do período anterior, cujos limites apareciam desenhados de forma mais

precisa e nítida, cedeu lugar a uma *metrópole-região*, de estrutura policêntrica e fronteiras difusas, em persistente expansão, que adquire configuração do tipo arquipélago.

Os dados correspondentes ao intervalo entre censos 1982-1992 (Quadro 5) documentam a direção e a intensidade desse processo de expansão suburbana por meio do crescimento e da distribuição territorial da população: enquanto o núcleo urbano central da cidade, assentado na Província de Santiago, cresceu praticamente no mesmo grau que o país em seu todo, as cinco províncias restantes da RMS que contornam a de Santiago cresceram num grau muito superior à média nacional. Em particular, cabe destacar o fato de que as duas províncias que mostraram maiores índices de crescimento da população em todo o país foram as de Cordillera (109,7%) e Chacabuco (58,9%), contíguas à Província de Santiago, enquanto a de Maipo (39,6%) foi superada apenas pelo crescimento da de Copiapó (48,6%). Isso indica que, enquanto o núcleo mais antigo da cidade tende a ter seu crescimento demográfico estancado, é nas áreas adjacentes onde se manifesta com mais força a expansão metropolitana.

Quadro 5 - Chile - Crescimento demográfico por províncias, intervalos entre Censos 1982-92

(Em % para o período)

REGIÃO	MENOR MÉDIA NACIONAL*		MÉDIA NACIONAL APROXIMADA		MAIOR MÉDIA NACIONAL	
I			Arica	15,2	Iquique	36,1
II	Tocopilla	0,6			Antofagasta El Loa	22,0 19,5
III	Chañaral Husaco	6,1 10,0			Copiapó	48,6
IV	Limarí Choapa	11,8 11,9			Elqui	27,0
V	Quillota Valparaíso	13,5 11,5	Los Andes Aconcagua** San Antonio	17,0 17,3 16,3	Petorca	19,3
RM			Santiago	16,7	Chacabuco Cordillera Maipo Melipilla Talagante	58,9 109,7 39,6 23,6 23,9
VI	Colchagua Cardenal Caro	10,1 6,8			Cachapoal	22,3
VII	Linares Cauquenes	11,4 3,6	Curicó Talca	17,2 16,5		
VIII	Nuble Bio Bio	8,7 12,8	Concepción Arauco	16,9 17,0		
IX	Malleco Cautín	6,2 12,8				
X	Valdivia Osorno	8,5 9,5	Chiloé	15,9	Llanquihue	19,2
XI			Coihaique	16,0		
XII	Magallanes	12,7				

Foram incluídas apenas províncias de mais de 10.000 habitantes. * No intervalo entre censos de 1982-92, a população total do Chile cresceu 16,8%.

** Inclui San Felipe.

Ao considerar essas tendências, parece importante destacar que esse processo foi realizado ao mesmo tempo que ocorreu uma diminuição no crescimento populacional da AMS em comparação aos ritmos observados nos decênios precedentes, quando as migrações rural-urbanas alcançaram sua maior intensidade, pois agora a população residente em Santiago passou apenas de 34,4% em 1982 para 35,6% em 1992. Isso permite afirmar que se está diante de um processo de redistribuição da população metropolitana, segundo o qual uma parte da superfície ocupada adquire caráter semi-urbano (novos assentamentos residenciais sob a forma de *parcelas de agrado*), e por isso a expansão da superfície ocupada pela mancha urbana já não é tão nítida e as medições de sua superfície não chegam a estabelecer sua verdadeira magnitude.

Como se pode explicar o desencadeamento desse tipo de dinâmica urbana? Que fatores contribuíram em maior grau para a intensificação dessa modalidade de expansão metropolitana? Antes de mais nada, seria preciso destacar que *as políticas de liberalização econômica e de desregulamentação da gestão urbana representaram papel decisivo nessa questão, na medida em que as novas regras do jogo contribuíram de forma efetiva para remover os obstáculos que os regulamentos preexistentes estabeleciam para que se desenvolvesse uma lógica estritamente capitalista na produção e reprodução metropolitana.* De fato, a desregulamentação se propôs e conseguiu desbloquear certas barreiras que ofereciam obstáculos às decisões dos empresários imobiliários e das famílias, cujas preferências e estratégias específicas aparecem como cruciais em todo processo de construção de cidades.

Complementarmente, em conseqüência do progressivo aumento da renda média das famílias, aumentou de modo significativo a utilização do transporte automotivo — em especial, do automóvel —, para a circulação no espaço metropolitano, e, por outro lado, a das tecnologias da informação, que conferiram maior fluidez às comunicações. No aumento da utilização desses produtos foi preponderante o fato de que, ao mesmo tempo que se elevou a renda pessoal, os preços deles mostraram tendência de baixa em conseqüência da abertura externa. A seguir, revisaremos de modo rápido como esses fatores aprofundaram algumas tendências que já se haviam manifestado no período anterior, mas que agora alcançaram sua expressão máxima.

a) liberalização e desregulamentação urbana

Em matéria de gestão urbana, os princípios de liberalização e desregulamentação foram formalmente incorporados em alteração ao Plano Regulador Intermunicipal, sancionado pelo Decreto Supremo 420 de 1979. Esses princípios, considerados essenciais para sustentar uma nova modalidade de gestão urbana, foram compilados por documento do Ministério da Habitação e Urbanismo (MINVU) de 1979 que estabelecia os “conceitos básicos para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano”; deles podemos destacar os seguintes pontos: i) “o setor privado é o principal encarregado de materializar as iniciativas de desenvolvimento urbano que a população reclama, mediante a geração de adequada oferta de bens e serviços”; ii) a política deve “reconhecer as tendências do mercado como o principal indicador para determinar a quantidade de terreno que exigirá o desenvolvimento das atividades urbanas e a direção de crescimento dominante”;

iii) “o perímetro de crescimento [urbano] futuro deverá seguir as tendências preferenciais de localização expressas no mercado, sem outras restrições senão as que o critério geral da preservação do bem comum estabelecer [...]” (MINVU, 1979:23). Esses critérios diferem significativamente das idéias sobre planificação urbana que foram impostas nos anos de pós-guerra, em que cabia um papel ativo às políticas públicas no controle do funcionamento e da expansão urbana. Embora essa versão extremamente apegada ao livre jogo das forças de mercado na construção da cidade tivesse tido curto período de aplicação — pois, já em 1985, o próprio governo militar introduziu-lhe importantes modificações — algumas de suas diretrizes básicas permaneceram em vigor até os dias de hoje.

Na medida em que as intervenções e investimentos públicos diretos tenderam a se reduzir de forma drástica, a maximização da mais-valia urbana consolidou-se como o critério urbanístico predominante, assumindo força capaz de ir além de muitos dos regulamentos ainda vigentes. Nesse contexto, cada investimento busca a máxima utilização de cada fração de solo urbano dentro do que os regulamentos vigentes permitem.

b) as estratégias e decisões empresariais e familiares

A aplicação das políticas de liberalização econômica e de desregulamentação abriu caminho para que tanto as estratégias empresariais como as familiares pudessem responder em maior grau a suas respectivas preferências e interesses. Assim, *as estratégias empresariais* — que consideram o solo metropolitano como meio privilegiado para a valorização de seus capitais — intensificaram sua incidência no processo de construção urbana. Desde o momento em que se percebeu que a recuperação do dinamismo econômico devolvia à AMS sua condição de lugar de localização da parte mais moderna e dinâmica do aparato produtivo nacional, bem como de local de residência das camadas sociais de maior renda, tais estratégias contemplaram com incremento significativo dos investimentos privados essa aglomeração.

Como complemento, também *as estratégias individuais ou familiares*, ao se verem liberadas dos regulamentos que delimitavam o desenvolvimento urbano no período anterior, puderam agora entrar em ação com maior liberdade, especialmente para ultrapassar os limites da cidade, adquirindo importante influência na modalidade de expansão metropolitana resultante. Assim, os setores de maior renda, impelidos de um lado por sua marcada preferência pela residência unifamiliar

isolada e de outro, por sua secular inclinação a colocar a maior distância possível entre o local de residência e o local onde habitam os setores populares e, inclusive, certos setores médios (González, Hales e Oyola, 1979), intensificaram seus deslocamentos em direção ao oriente e, principalmente, em direção aos sopés da cordilheira, áreas às quais, nos últimos anos, foram agregados certos locais da periferia norte e sul da cidade. Acrescenta-se a isso, como expressão do desejo de se evadir de diversos problemas metropolitanos (poluição, congestionamento, delinqüência etc.), um crescente deslocamento em direção a locais privilegiados de uma periferia mais longínqua, o que acabou dando impulso adicional à expansão dos limites da cidade e à diminuição da densidade urbana. Essa tendência concretizou-se no aparecimento de numerosos bairros e condomínios exclusivos no sul e norte de Santiago, para primeira ou segunda residência, onde algumas das chamadas *parcelas de agrado* tendem a ser concebidas segundo modelo similar ao dos bairros fechados de certas cidades norte-americanas.

Por sua vez, os setores médios, em especial os que, nos últimos anos, beneficiaram-se de um aumento de seus orçamentos familiares (INE, 1999), influenciaram a renovação, expansão e consolidação de alguns bairros tradicionais de classe média (La Reina, La Florida, Peñalolén, Maipú etc.) onde ainda restavam áreas por edificar ou por densificar. Ao mesmo tempo, a demanda de parte significativa dos grupos de renda média por moradias com bom serviço urbano influiu no êxito da operação promovida pela prefeitura do município de Santiago para recuperar os bairros antigos de Santiago Poniente, numa espécie de "gentrificação"⁴, à semelhança do que ocorreu em muitas cidades norte-americanas (Smith, 1996). Mas, além disso, também impuseram sua presença na demanda por empreendimentos imobiliários na periferia de Santiago (ou na costa, para segunda moradia), onde também se observa o surgimento de bairros concebidos como áreas fechadas.

Por fim, apesar do relativo êxito da política de habitação impulsivada pelo governo para os setores de menor renda, pode-se constatar que, na maioria, estes só conseguiram acesso a soluções habitacionais baratas, tanto no que diz respeito ao projeto como à construção, quando edificadas em terrenos reduzidos e localizados na periferia pobre da cidade, onde os terrenos são mais baratos (Ducci, 1997). Dessa maneira, as moradias dos pobres também contribuíram para a suburbanização,

⁴ Entendida como operação imobiliária de renovação urbana concentrada em direção a áreas centrais antigas, pela qual se procura substituir os moradores de baixos recursos por outros de maior renda.

estimulando uma incessante e praticamente incontrolada expansão de importantes áreas periurbanas.

Tudo o que acabou de ser dito corrobora a conclusão de que os negócios imobiliários, ao se imbricarem de forma dinâmica nas preferências da população urbana, seja qual for seu nível de renda, estão representando papel fundamental no reforço das tendências à suburbanização e periurbanização metropolitanas.

c) a difusão do automóvel e das novas tecnologias da informação

Entretanto, a metrópole que se foi configurando sob os efeitos das estratégias empresariais e familiares mencionadas não poderia ser explicada por completo sem se considerar a incidência da generalização de dois tipos de produtos — os veículos automotores e as novas tecnologias da comunicação — produzida basicamente sob os efeitos do aumento do poder aquisitivo de parte importante da população e da queda dos preços respectivos a partir da abertura externa.

Assim foi que, desde meados da década de 1980, ocorreu vertiginoso aumento do índice de motorização no país todo e, em especial, na RMS, em decorrência da utilização familiar e individual generalizada do automóvel e do forte aumento da oferta de automóveis. Conforme dados do INE, somente no período 1992-1996, o número de automóveis na RMS apresentou crescimento da ordem de 42,7%; já entre 1990 e 1997, o índice de motorização cresceu de 0,39 para 0,85 veículo por habitante nessa região, e, com isso, a percentagem de lares sem automóvel baixou de 70,2% para 56,5% no mesmo período (Conama, 1999).

Por outro lado, a adoção generalizada das novas tecnologias da informação e da comunicação, ao mesmo tempo que permitiu reduzir a importância da distância como fator limitante para a localização das empresas e famílias também estimulou progressivo aumento do trabalho na residência, favorecendo o crescimento da área periurbana como local de moradia permanente. No mesmo sentido, a televisão, com explosiva difusão em todos os setores sociais, contribuiu para favorecer maior fixação cotidiana em lares situados a distâncias relativamente maiores do que as que prevaleciam na cidade mais concentrada do passado.

Tudo isso indica que a imbricação desse conjunto de fatores estimulou uma modalidade de expansão urbana que não pode ser considerada como fenômeno inteiramente novo, mas antes como a lógica e previsível culminação de uma forma de urbanização capitalista que já havia começado a se delinear no período desenvolvimentista. De fato, o que a desregulamentação estimulou e tornou possível é uma forma

de metropolização expandida ou ampliada, de morfologia policêntrica, do tipo arquipélago, na qual um significativo conjunto de processos produtivos, em especial os mais tradicionais, bem como a população já não necessitam concentrar-se em uma área compacta, mesmo quando continuam exigindo razoável proximidade entre si e o lugar onde se encontram as maiores economias de aglomeração.

MERCADO METROPOLITANO DE TRABALHO, POBREZA E SEGREGAÇÃO SOCIAL

Que efeitos tiveram as mudanças produzidas pela reestruturação na situação e estrutura social da AMS? Antes de mais nada, é importante destacar que, em decorrência do firme processo de crescimento e das políticas sociais aplicadas desde 1990, entre 1988 e 1998 ocorreu significativo aumento tanto da renda real, como da renda *per capita* dos domicílios, ao mesmo tempo que houve um crescimento real tanto no gasto dos domicílios como no consumo por pessoa. A esse respeito, os resultados da 5ª Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada pelo INE na Grande Santiago em 1998, indicam que, com relação a 1988, observou-se crescimento real de 87,5% na renda mensal por domicílio, de 100% na renda mensal *per capita* por domicílio, de 84,2% no consumo mensal por domicílio e de 94,9% no consumo mensal *per capita*.

Além disso, também se verificou diminuição no grau de desigualdade da distribuição de renda e de consumo dos domicílios (INE, 1999), pois enquanto 20% dos domicílios mais pobres incrementaram em termos reais a renda *per capita* de 4,8% para 6,3%, o quintil correspondente aos setores de maior renda diminuiu sua participação de 56,1% para 50,4% entre 1988 e 1997 (Quadro 6). A informação correspondente ao consumo mostra evolução na mesma direção.

Quadro 6 - Grande Santiago - distribuição de renda e de consumo dos domicílios segundo quintis de renda *per capita*

QUINTIS	DISTRIBUIÇÃO DA RENDA		DISTRIBUIÇÃO DO CONSUMO	
	1987-1988	1996-1997	1987-1988	1996-1997
1	4,8	6,3	7,6	8,8
2	8,6	10,0	10,9	12,4
3	11,9	13,6	13,7	14,8
4	18,6	19,6	19,6	20,0
5	56,1	50,4	48,2	44,0
TODOS	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INE (1999).

Nesse cenário, do mesmo modo como ocorreu em nível nacional, os níveis de pobreza e de miséria diminuíram de maneira significativa entre 1990 e 1998: a pobreza da população da RMS baixou de 33% para 15,4%, enquanto a miséria passou de 9,6% para 3,5% (MIDEPLAN, 1999). Comparando a situação dessa região com a das outras 12 regiões, constata-se que ela é uma das que apresentam menores percentuais de pobreza e de miséria, uma vez que apenas as regiões II e XII apresentam indicadores mais satisfatórios e várias dentre as outras duplicam ou quase duplicam tais percentuais. Por outro lado, analisando o índice de redução de pobreza e de miséria para o período 1987-1996 segundo dados da Pesquisa de Caracterização Socioeconômica (CASEN), nota-se que, para ambos os indicadores, a maior redução corresponde à RMS, com índices de -10,2% e de 16,4% respectivamente (MIDEPLAN, 1998).

Tudo isso põe em evidência que a RMS — onde a presença da AMS é absolutamente predominante — tem sido uma das regiões mais favorecidas pelo crescimento desses anos e que os mais importantes indicadores sociais mostram que a tendência dominante tem sido para a convergência e diminuição da polarização social. Por outro lado, tais indicadores permitem afirmar que, nesse caso, não estaríamos diante de uma tendência para maior segmentação do mercado de trabalho e que a hipótese de que a classe média estivesse sendo a mais prejudicada por esse processo não é constatada para o país como um todo nem para a AMS em particular.

Independentemente disso, na medida em que ainda se mantém a regressiva distribuição da renda a que já nos referimos, isto tem correspondente expressão na estrutura territorial metropolitana. Apesar de os índices médios de pobreza, em geral, na RMS, serem menores que em outras regiões (14,8% em 1996 contra, por exemplo, 36,5%, 33,9% e 32,5% correspondentes às regiões IX [Araucanía], VIII [Bio Bio] e VII [Maule], é óbvio que em termos absolutos o número de pobres nessa parte do território continua sendo o mais elevado do país: 836 mil pobres e 150 mil miseráveis em 1996. A isso temos de acrescentar que, ao comparar a distribuição de renda nas distintas regiões, pode-se constatar que a polarização entre os 20% da população de maior renda e os 20% da de menor renda no interior de cada uma delas, a da RMS é uma das mais altas do país, sendo superada apenas pelas regiões de Atacama e de Bio Bio.

Essa polarização social materializa-se num mapa de segregação urbana que caracteriza a AMS, onde é possível identificar a existência de verdadeiros guetos urbanos, tanto para ricos como, principalmente, para pobres, panorama que se tornou mais nítido logo após as erradicações

efetuadas pelo governo militar, por meio das quais a população pobre que se tinha instalado no seio de bairros de renda alta e média foi removida para lugares homoganeamente pobres. Dessa maneira, segundo dados da Pesquisa CASEN para 1996 (MIDEPLAN, 1998), enquanto nas três municipalidades mais ricas da AMS, Providencia, Las Condes e Vitacura, os níveis de pobreza alcançam 0,8%, 1,1% e 1,2%, respectivamente, nas três municipalidades mais pobres, Huechuraba, Renca e Pedro Aguirre Cerda, os níveis são de 38,4%, 37,1% e 32,7% das respectivas populações.

A política de moradia social também contribuiu para a persistência desse quadro de segregação social, uma vez que, conforme já mencionado, a exigência de redução de custos por parte das empresas privadas encarregadas da construção faz com que, em geral, os setores de menor renda somente possam ter acesso a moradias de baixa qualidade situadas em terrenos de menor valor em bairros pobres das áreas periféricas da AMS. Dessa forma, apesar dos progressos realizados, ainda subsiste um quadro geral em que os pobres continuam marcando importante presença no noticiário cotidiano da vida metropolitana.

A persistência do quadro de polarização e segregação social esboçado, no qual durante os últimos anos percebe-se aumento da delinqüência e de possibilidade de conflito, começa a ter crescente influência na vida urbana em geral e, conseqüentemente, na estrutura e aparência da metrópole. Todos os fenômenos mencionados foram dando lugar a uma cidade acossada, atemorizada, vigiada e cercada de grades, na qual, como em outras partes do mundo, certas áreas residenciais começam a tornar-se verdadeiras fortalezas urbanas.

NOVOS ARTEFATOS URBANOS E ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA

O terceiro aspecto que deve ser lembrado como expressão do *novo* com relação à metrópole preexistente, aponta para um conjunto de fatos ou intervenções urbanas que denominaremos genericamente de *artefatos da globalização*, não porque sua gênese possa ser atribuída estritamente a essa nova fase do desenvolvimento capitalista, mas sim porque seu surgimento no Chile pode ser explicado pelas condições que geraram as transformações ocorridas sob o avanço do processo combinado da reestruturação e da globalização. Não há dúvida de que a maior parte desses artefatos já tinham desenvolvimento relevante no período de apogeu da Ford, em especial em boa parte das cidades norte-americanas — como também em várias metrópoles latino-americanas, como São Paulo e Bogotá — inclusive com a maior parte dos elementos e atributos que

caracterizam sua configuração atual, como é o caso, por exemplo, dos chamados *shoppings*.

Entretanto, no caso chileno, esses artefatos surgiram sob a égide da reestruturação e proliferaram à medida que esse processo se intensificou, e por isso seu aparecimento e desenvolvimento nesse âmbito geográfico pode ser associado às condições que ofereceram os avanços da globalização. Vários fatores permitem explicar seu surgimento e generalização no cenário urbano chileno: primeiro, o aprofundamento da inserção na dinâmica global que ocasionou fundamentais transformações na modernização e diversificação tanto da máquina produtiva como das normas e oportunidades de consumo; segundo, o grande aumento das rendas familiares e pessoais alcançadas com o maior crescimento, que impulsionou uma firme recuperação do mercado interno, o que, por sua vez, estimulou a generalização das novas normas de consumo; e, terceiro, a oportunidade de ampliar e diversificar os negócios imobiliários através dos investimentos em novas configurações edilícias que se apresentavam como de alta rentabilidade.

Dessa maneira, a partir do momento em que esses artefatos começaram a proliferar na AMS, passaram a constituir marcos urbanos relevantes e a representar papel fundamental na estruturação da metrópole emergente e na revalorização de sua imagem em face de outras metrópoles concorrentes no âmbito da rede global de cidades. No caso da AMS, em especial, cabe fazer referência a:

a) Núcleos de atividades empresariais, entre os quais se destacam os conjuntos edilícios destinados a atividades industriais e terciárias, muitos dos quais repercutem no aparecimento de novas polarizações urbanas, como os *grandes megaprojetos imobiliários* com funções combinadas e os *centros empresariais especializados*. Também podem se mencionar os parques ou centros industriais, principalmente nas coroas periféricas da AMS, dos quais, em meados de 1998, estavam em promoção imobiliária um total de 34, de tamanhos diversos e com tipos diversos de equipamento, entre eles sete em fase de projeto de desenvolvimento (*El Diario*, 20 de agosto de 1998). A esses, seria necessário acrescentar os edifícios corporativos inteligentes, que ao mesmo tempo que marcam maior verticalização de certas partes da cidade passam a se constituir em verdadeiros marcos da nova Santiago.

b) Centros comerciais diversificados e/ou especializados. Impos-
tos pela evolução das práticas comerciais que cobram maior impulso ao ritmo da globalização, como os *shoppings*, concebidos como verda-

deiros subcentros urbanos (*town centers*), em torno dos quais se articula a vida de determinados bairros ou municípios, e que constituem a melhor expressão das novas modalidades de espaço público socialmente estratificado de propriedade privada. A esse tipo de configuração cabe acrescentar a multiplicação de grandes superfícies comerciais, tanto voltadas para o consumo diversificado (super e hipermercados), como para o especializado, por exemplo, em artigos para o lar, para construção, para automóveis etc., que, em muitos casos, provocaram a decadência e/ou o desaparecimento de inúmeros pequenos comércios vizinhos. Por outro lado, também cabe mencionar a proliferação das chamadas “praças de alimentação”, onde o culto ao *fast food* é imposto, com ampla representação de cadeias globais de comida pouco saudável.

c) Hotéis cinco estrelas e recintos para conferências e eventos. Nesse caso, estamos em presença de um tipo de artefato em cuja multiplicação a intensificação da inserção externa, sem dúvida, tem influência decisiva. Assim é que, em junho de 1998, a *Asociación Gremial de los Hoteleros de Chile* registrava 15 hotéis cinco estrelas em Santiago, com 2.766 apartamentos, representando 38% da oferta hoteleira dessa cidade, todos eles situados em quatro municípios (Santiago, no centro, e Providencia, Las Condes e Vitacura, a leste da cidade) (*El Mercurio*, 2 de agosto de 1998).

d) Configurações urbanas para o entretenimento. Nesse âmbito, as mudanças correspondem à difusão em escala mundial de formas de entretenimento associadas a produtos vinculados às novas tecnologias, em especial no campo da eletrônica, como é o caso, por exemplo, dos multiplex ou complexos de salas de cinema, expressão de novas modalidades comerciais associadas ao espetáculo cinematográfico que estão decretando o fim à já debilitada sobrevivência das salas tradicionais de cinema. A isso, teríamos de acrescentar os novos tipos de salas de diversões eletrônicas, ainda de pequena relevância na AMS, e o surgimento dos parques temáticos de entretenimento segundo modalidade imposta pelos complexos do tipo Disneylândia, como é o caso da concepção estabelecida para o novo zoológico de Santiago.

e) Edifícios e conjuntos residenciais protegidos e segregados. Aparecem em decorrência do desejo dos operadores imobiliários de responder aos novos requisitos derivados das já mencionadas estratégias individuais ou familiares, nas quais se destaca significativo aumento da oferta de apartamentos, voltada principalmente para setores de renda média e alta, com

grande concentração nos municípios de Providencia, Las Condes, Vitacura, Nuñoa e Santiago, cuja multiplicação também contribuiu para a maior verticalização de partes importantes da cidade. Ao mesmo tempo, novos bairros e condomínios fechados e protegidos se espalham de forma incontrolável para o sul e norte da AMS, e a isso ainda convém acrescentar a expansão para a zona costeira, favorecida pelo melhor acesso a Santiago com a conclusão da Autopista del Sol, através de uma série de novas urbanizações entre Santo Domingo ao sul e Concón ao norte, que se multiplicaram nos últimos anos. Na mesma direção, também foi notado que alguns segmentos dos setores de alta renda, diante de certos problemas que afetam em maior grau a moradia unifamiliar (por exemplo, a delinquência), optaram por residir em apartamentos de alto padrão e grande área, situados em bairros elegantes de partes exclusivas da cidade (certos setores de El Golf, San Damián, Vitacura).

Esse variado conjunto de artefatos, na medida em que se inclui entre as mais destacadas intervenções urbanas dos novos tempos, induz a significativas transformações na configuração da metrópole emergente e na vida urbana correspondente, em geral com grande impacto nos lugares em que se implanta. Dessa maneira, valorizou novas áreas e contribuiu para a reestruturação de partes inteiras da AMS, ao mesmo tempo que incidiu na nova caracterização da nova imagem da cidade. Nesse sentido, representa papel fundamental no *marketing* de Santiago na concorrência interurbana latino-americana.

ENTRE O COLAPSO E A NOSTALGIA

A análise precedente permite concluir que os processos de reestruturação e globalização provocaram importante conjunto de mudanças na estrutura e funcionamento da AMS, que se manifestaram especialmente em: i) acentuação da tendência à suburbanização, fazendo com que a mancha metropolitana continue num processo expansivo que não parece ter limites; ii) consolidação de uma estrutura social metropolitana polarizada e segregada, na qual se acentuou a tendência de que os pobres vivam com os pobres e os ricos vivam com os ricos; e iii) morfologia metropolitana que foi se estruturando em torno de um conjunto de artefatos urbanos, cuja presença pode ser associada às condições estabelecidas pela reestruturação e pela globalização.

Esse conjunto de transformações, fundamentalmente, pode ser considerado como a culminação de certas tendências e fenômenos inerentes ao processo de construção urbana capitalista que já se haviam

esboçado com nitidez no período desenvolvimentista. Definitivamente, o conjunto de mudanças ocorridas nesse período não implica nenhuma ruptura fundamental com a cidade herdada e parece perfeitamente funcional para a afirmação dos alicerces estabelecidos no passado. Isso porque as políticas de liberalização e desregulamentação permitiram remover os obstáculos com que as políticas urbanas de inspiração keynesiana tinham tentado refrear a expansão metropolitana; dessa forma, a mancha urbana pôde continuar avançando em direção à configuração de uma espécie de arquipélago urbano central ao qual, segundo o império dos critérios de política atualmente dominantes, não parece fácil conseguir pôr limites efetivos. Segundo essa dinâmica, o modelo de cidade de feitiço europeu, que no passado se constituía em principal referencial de boa parte das cidades latino-americanas e de Santiago em especial, cede a vez a outro, do qual Los Angeles parece proporcionar o modelo mais acabado.

Em face dos problemas que se foram incubando no seio da AMS, nos últimos anos, as opiniões se multiplicaram no sentido de que essa aglomeração estaria à beira do colapso, e por isso seria necessário tomar providências para deter seu crescimento, procurando ao mesmo tempo estimular maior crescimento de outras regiões e cidades, e, inclusive, eventualmente, começar a pensar no traslado da capital. Muitas dessas propostas funcionam como resposta a visões nostálgicas da cidade do passado, agora idealizada em função de um conjunto de atributos que, em geral, não foram valorizados de igual modo no seu tempo. Em outros casos, alimenta a questão regionalista, clamando por uma distribuição territorial mais eqüitativa dos frutos do crescimento, num discurso que tende a ignorar o papel que Santiago cumpre no crescimento da nação em seu conjunto no contexto da dinâmica econômica globalizada.

Em geral, nessas alegações e discursos, não se consideram os fatores que condicionam e estimulam a acumulação e o crescimento nessa nova etapa do desenvolvimento capitalista e, em particular, os que condicionam as decisões das empresas sobre sua localização, que definitivamente são a força motriz que sustenta esse tipo de expansão metropolitana. Em muitos casos, nos discursos mencionados parece estar subjacente a idéia de que a concentração de empresas na AMS, mais do que a uma lógica econômica capitalista, responderia a arbitrários caprichos empresariais. Esse tipo de raciocínio é que permite supor a pertinência de propostas utópicas que, em última instância, só seriam possíveis segundo outra lógica econômica, de natureza e viabilidade desconhecidas.

Além dos múltiplos problemas que afetam a AMS, como a maioria das grandes metrópoles em expansão, parece importante reconhecer que o que se conseguiu com a aplicação de políticas de liberação econômica e de desregulamentação foi abrir caminho para a afirmação de uma lógica estritamente capitalista na produção e na reprodução metropolitanas. O que permitiu levar à sua culminação certas tendências que já estavam presentes, talvez de forma mais tênue, na cidade que se formara sob o impulso da industrialização substitutiva. Por isso, como tentamos demonstrar nestas páginas, o novo, embora introduza importantes mudanças na metrópole herdada, também reforça tendências preexistentes e, com isso, assegura a continuidade de um fenômeno já claramente perceptível há várias décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BAILLY, Antoine S. y William J. COFFEY — *Localisation des services à la production et restructurations économiques*. L'Espace Géographique, nº 1, Paris, 1994.
- CEPAL — *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago, 1997.
- CONAMA — *La calidad del aire de Santiago está mejorando*. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Santiago, abril, 1999.
- COWAN, Kevin y José DE GREGORIO. *Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?*. Estudios Públicos, nº 64, primavera, 1996.
- DE CASTRO, Sergio *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, edit., 1992.
- DE MATTOS, Carlos A. *Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa*. Revista de Estudios Regionales, Málaga, setembro-dezembro, nº 43, 1995.
- DE MATTOS, Carlos A. *Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995*. Revista EURE, nº 65, Santiago, junho, 1996.
- DUCCI, María Elena *Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa*. Revista EURE, nº 69, Santiago, julho, 1997.
- ENCLA — *Encuesta Laboral 1998. Informe Ejecutivo*. Ministerio del Trabajo. Departamento de Estudios. Santiago, 1998.
- FRIEDMANN, John. *Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la Región Asia-Pacífico*. Revista EURE, nº 70, Santiago, dezembro, 1997
- GONZALEZ, Sergio, Patricio HALES y Juan OYOLA. *Santiago, una ciudad trizada*. In: Colegio de Arquitectos de Chile, Hacer ciudad. Santiago, Ediciones AUCA, 1979.
- HURTADO RUIZ-TAGLE, Carlos. *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Universidad de Chile, Instituto de Economía, Santiago, 1966.
- INE — *V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997*. Instituto Nacional de Estadísticas, Serie Estadísticas Sociales, nº 1, junho, Santiago, 1999.
- INE — *Compendio Estadístico 1998*. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 1998.
- MIDEPLAN — *Evolución de la pobreza e indigencia en Chile, 1987-1996*. Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, janeiro, 1998
- MIDEPLAN — *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990-1998*. Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, Santiago, julho, 1999.
- MINVU — *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile, 1979*. Revista EURE, nº 22, Santiago, setembro, 1981.

- MIRANDA MUÑOZ, Cecilia A. *Expansión urbana intercensal del Gran Santiago 1875-1992*. Estadística y Economía, Santiago, segundo semestre, 1997.
- PNUD — *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. PNUD/Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1999.
- OIT — *Chile. Crecimiento, empleo y desafío de la justicia social*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 1998.
- REICH, Robert B. *The Work of Nations*. Vintage Books, New York, 1992.
- RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge. — *La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas y consecuencias*. CELADE, agosto, 1993.
- ROMERO, Hugo y Ximena TOLEDO. *Crecimiento económico, regionalización y comportamiento espacial del sector inmobiliario en Chile*. Terra Australis, nº 43, Santiago, 1998.
- RIFFO PEREZ, Luis y Verónica SILVA. *Las tendencias locacionales de la industria en el marco de los procesos de reestructuración y globalización en Chile*. Estadística y Economía, nº 11, Santiago, dezembro, 1995.
- SASSEN, Saskia. *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*. Revista EURE, nº 71, Santiago, março, 1998.
- SMITH, Neil. *The New Urban Frontier. Centrifugation and the Revanchist City*. Routledge, Londres, 1996.

Economia e ocupação no espaço metropolitano: transformações recentes de Porto Alegre*

Rosetta Mammarella

A chamada “década perdida” (1980) registrou sucessivas ondas de recessão, inflação elevada e a formulação de diferentes planos econômicos, que visavam conter o fluxo da crise e que já prenunciavam as mudanças mais profundas que se instaurariam no quadro econômico brasileiro e no gaúcho, em particular, no início dos anos 90, marcados profundamente pela reestruturação produtiva, no âmbito da globalização.

A globalização é vista aqui não apenas como processo econômico, calcado nas inovações tecnológicas e na evolução competitiva de mercado, mas como um processo mais amplo, em andamento, em que se articulam, desde sua origem, forças econômicas, políticas e culturais. Enquanto movimento de internacionalização, de redefinição da relação tempo-espaço, de rompimento com as tradicionais formas de fronteiras geográficas no movimento do capital e das repercussões sobre o trabalho, a globalização

“vem se mostrando cada vez mais e ao mesmo tempo uma realidade política, cultural e econômica que nasceu às costas dos produtores e dos governos, mas é também o resultado de decisões políticas e econômicas tomadas, de forma cada vez mais concentradas, por alguns oligopólios e bancos globais e diversos governos nacionais.” (Fiori, 1995:237)

Assim, na sua gênese, o fator político se estabelece na “trajetória inacabada deste processo de mutação do capitalismo” (idem).

A dinâmica da internacionalização da economia, aliada aos fatores políticos que a instauram, vem produzindo efeitos marcantes na estrutura ocupacional, com a intervenção na esfera da geração de empregos, com a eliminação ou a restrição da oferta de postos de trabalho, o que significa, tendencialmente, o declínio do emprego assalariado permanente com garantias sociais (Bandeira e Mota, 1998). Nessa perspectiva, em que se redefinem tanto os conceitos e as concepções como

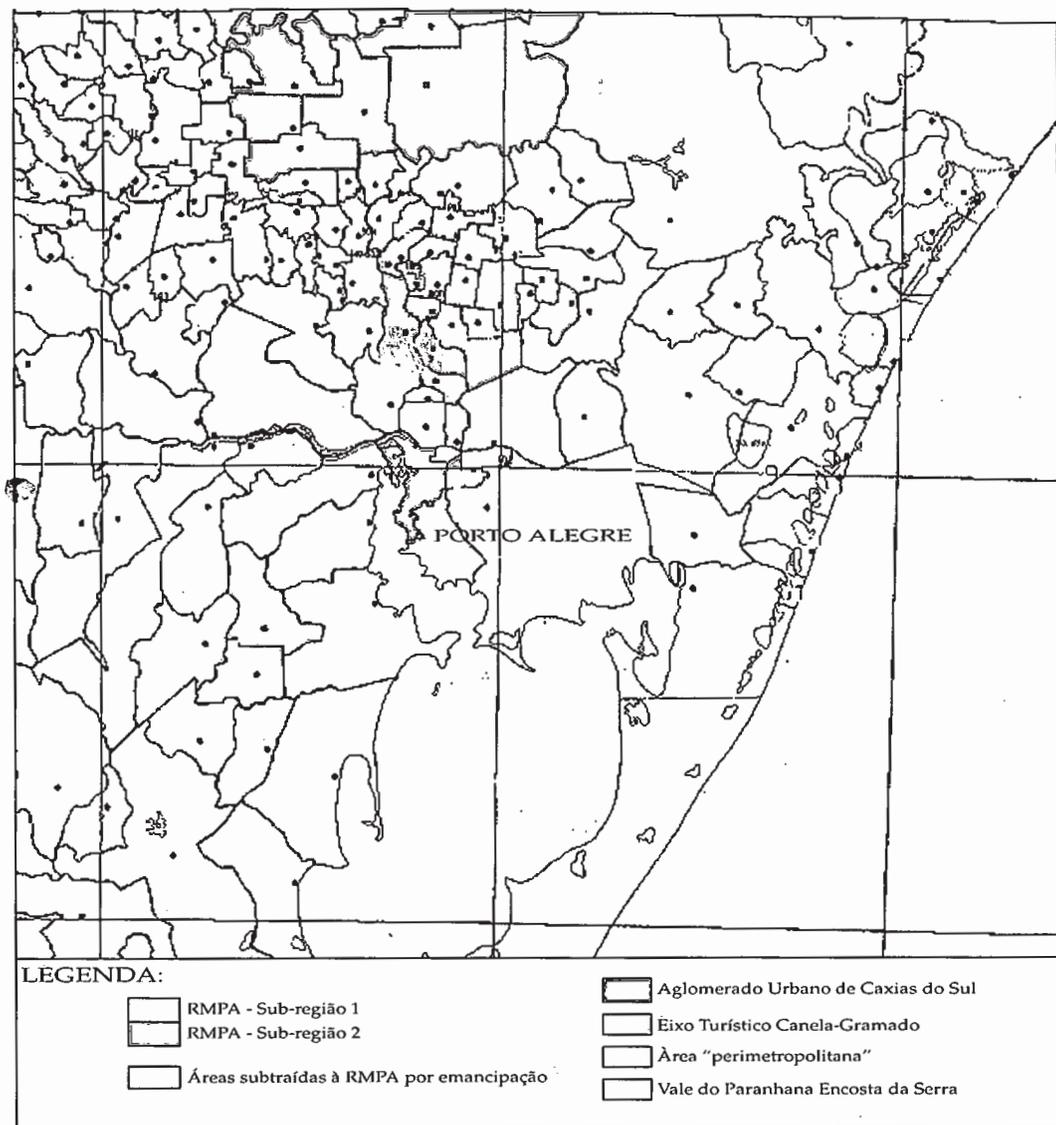
* Estudo preliminar.

as relações de trabalho, a categoria de ocupados sobrepõe-se à de empregados, estando mais diretamente associada às atividades terciárias.

Com o propósito de conhecer como se distribui espacialmente a ocupação no contexto da Região Metropolitana de Porto Alegre, este estudo traça um diagnóstico, ainda que preliminar, do modo como se apresentam a economia e a ocupação no espaço intrametropolitano, destacando as mudanças ocorridas entre 1980 e 1991. Para tanto, será observado um recorte geográfico intra-regional, tendo em vista que a estrutura da economia metropolitana, seu respectivo crescimento e a distribuição da mão-de-obra ocupada não estão dispostos e nem ocorrem de modo uniforme no interior da RMPA. Esta, considerada na sua unidade territorial oficial em 1991 (22 municípios)¹, apresenta uma distribuição geograficamente assimétrica da economia, o que supõe ter havido um rearranjo espacial nos municípios metropolitanos. Para compreender esses aspectos, serão concebidos dois recortes espaciais, denominados RMPA 1 — que compreende os municípios integrantes da parte norte da RMPA, polarizados por Novo Hamburgo e São Leopoldo (além desses, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Sapiranga) — e RMPA 2, na parte sul, polarizada por Porto Alegre, que congrega ainda Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão (Mapa 1).

¹ Estabelecida a partir da Lei Complementar nº 14/73, a RMPA manteve-se composta por 14 municípios até 1989, quando, por dispositivo constitucional, foram-lhe incorporados mais oito municípios — sendo cinco provenientes de desmembramento intrametropolitano e três de incorporações — totalizando, pois, 22 municípios. Essa questão das mudanças em termos de base territorial metropolitana se constitui num dos principais problemas que dificultam análises comparativas. Como o propósito deste estudo converge para o conhecimento da dinâmica metropolitana em 1980 e em 1991, tendo em vista o grau de centralidade máxima que a RMPA representa na hierarquia urbana do Estado (Neves, 1971; Rio Grande do Sul, 1974; Breitbach, 1997; Alonso, Mammarella, 1998), a preocupação recai sobre a estrutura e as mudanças do aglomerado. Por isso, é possível manter uma base territorial dos 14 municípios existentes em 1980 e dos 22, em 1991 (exceção feita para o indicador de taxa de crescimento populacional, cujos dados foram compatibilizados para os períodos considerados). Esse problema de ordem metodológica, que deve passar por um crivo mais rigoroso, não chega, contudo, a significar uma distorção muito expressiva em termos analíticos, já que a maioria dos municípios são fruto de desmembramento interno. Dentre as três incorporações ocorridas, apenas Triunfo experimentou um crescimento na participação relativa maior do que os demais, devido ao início das operações do 3º Pólo Petroquímico no início dos anos 80, na realidade um enclave, sem nenhuma interdependência técnica com as atividades econômicas locais (Alonso, Mammarella, 1998).

Mapa 1 - Região metropolitana de Porto Alegre e seu entorno - 1991



CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA DA RMPA

Durante a década de 1980, verificou-se a intensificação do processo de concentração urbana na RMPA, já iniciada nas décadas anteriores. De 2.305.610 habitantes, em 1980, correspondentes a 29,6% da população total do Estado, passou para 3.026.819, em 1991, equivalentes a 33,1% do total, percentual que se manteve muito próximo ao verificado em 1996 (3.259.336 habitantes metropolitanos, representando 33,8% da população do Estado). Desde 1980, a RMPA tem apresentado taxas de crescimento superiores às do Estado, embora descendentes. No período 1980-91, as taxas de crescimento das populações da RMPA e do Estado foram de 2,58% e 1,48%, respectivamente; no período seguinte, 1991-96, de 1,41% — bem menor que no período do anterior, mas ainda assim superior à do Estado —, e de 1,07% (Tabela 1).

Tabela 1 - População absoluta e taxa de crescimento ao ano na Região Metropolitana de Porto Alegre

MUNICÍPIOS	População absoluta em 1980	População absoluta em 1991	Taxa de crescimento* 80-91	População absoluta em 1991*	População absoluta em 1996	Taxa de crescimento 1991-96
RMPA 1						
Campo Bom	33.791	47.876	3,22	47.876	52.096	1,70
Dois Irmãos	11.111	18.951	4,97	14.653	17.997	4,20
Estância Velha	14.234	28.190	6,41	28.190	31.374	2,16
Ivoti	8.874	16.326	5,70	11.143	13.199	3,44
Nova Hartz	3.755	10.013	9,33	10.013	12.917	5,23
Novo Hamburgo	136.503	205.668	3,80	205.668	226.070	1,91
Parobé	10.258	31.995	10,89	31.995	40.480	4,82
Portão	10.675	19.489	5,62	19.489	22.460	2,88
São Leopoldo	98.592	167.907	4,96	167.907	180.617	1,47
Sapiranga	32.792	58.675	5,43	58.675	65.909	2,35
Subtotal RMPA 1	360.585	605.090	4,82	595.609	663.119	2,17
RMPA 2						
Alvorada	91.380	142.046	4,09	142.046	162.005	2,66
Cachoeirinha	63.196	88.195	3,08	88.195	96.548	1,83
Canoas	220.425	279.127	2,17	269.253	284.059	1,08
Charqueadas	20.443	24.756	1,76	24.756	27.231	1,92
Eldorado do Sul	10.248	17.703	5,10	17.703	22.852	5,24
Esteio	50.967	70.547	3,00	70.547	75.233	1,29
Glorinha	4.117	4.587	0,99	4.587	4.718	0,56
Gravataí	103.321	181.035	5,23	181.035	206.023	2,62
Guaíba	44.806	83.102	5,78	78.769	85.969	1,76
Porto Alegre	1.125.477	1.263.403	1,06	1.263.403	1.288.879	0,40
Sapucaia do Sul	79.367	104.885	2,57	104.885	114.012	1,68
Triunfo	13.860	17.923	2,36	17.923	19.536	1,74
Viamão	117.418	169.176	3,38	169.176	196.685	3,06
Subtotal RMPA 2	1.945.025	2.446.485	2,11	2.432.278	2.583.750	1,22
RMPA	2.305.610	3.051.575	2,58	3.027.887	3.246.869	1,41
RS	7.773.837	9.138.670	1,48	9.138.670	9.637.682	1,07

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos 1980 e 1991. Contagem da população, 1996, Rio de Janeiro, IBGE.

(*) Recontagem em função dos desmembramentos havidos entre 1991 e 1996.

A partir desses dados, é possível afirmar a ocorrência de um duplo movimento em termos demográficos: por um lado, a RMPA continua se urbanizando a taxas elevadas, mantendo-se atrativa para migrantes provindos principalmente de áreas economicamente deprimidas do RS (a chamada Metade Sul) ou de áreas agrícolas empobrecidas da região norte, em decorrência da crise que se instaurou na agricultura gaúcha (Barcellos, 1995). A atração que a maior aglomeração urbana do RS exerce nos migrantes, inclusive os de menor qualificação profissional, que poderiam ocupar atividades que exigem especialização em alguns setores da indústria moderna, ocorre por conta da esperança que a vinda para a cidade representa para a população que já não encontra alternativa no campo ou em cidades menores, para obtenção de renda e acesso a serviços (saúde, educação etc.). Nos últimos tempos, essa situação mostrou tendência de intensificação, haja vista os anúncios de grandes projetos econômicos que se instalariam na RMPA, como as fábricas do setor automotivo (Ford e GM).

Por outro lado, com o declínio da taxa de crescimento populacional no período 1991-96, mais intenso nos recortes metropolitanos que no Estado, pode-se inferir que a região metropolitana já dá sinais de esgotamento de sua capacidade de reter população, devido provavelmente a fatores tais como: esgotamento da capacidade de oferecer emprego, principalmente para a mão-de-obra pouco qualificada, como ocorria por exemplo no setor calçadista, acarretando o novo fenômeno, já denominado "êxodo urbano" pela imprensa local; aumento do desemprego, inclusive entre as categorias mais qualificadas, basicamente por conta dos processos de reestruturação produtiva ou do fechamento de postos de trabalho; aumento e intensificação da violência urbana contra a pessoa e/ou o patrimônio (assalto, homicídios, roubos); sérios problemas, que se intensificam nas últimas décadas, ligados à falta de moradia para a população de baixa renda, cujas alternativas de subabitação ainda passam pela ocupação de áreas desocupadas, com todas as conseqüências que isso envolve (falta de saneamento, distância dos locais de trabalho, dificuldades de locomoção, dentre outras).

Analisando os recortes intra-regionais, o que se verifica é que o conjunto de municípios situados na porção geográfica aqui denominada RMPA 1 deteve, nos períodos 1980-91 e 1991-96, taxas de crescimento populacional bem superiores às do total metropolitano e às registradas nos municípios que compõem a RMPA 2.² Esse fenômeno pode estar

² No período 1980-91 a taxa de crescimento da RMPA 1 foi de 4,82% a.a. e no de 1991-96, de 2,17% a.a.; a da RMPA 2, de 2,11% a.a. no primeiro período, e de 1,22% a.a. no segundo.

associado à expansão do ramo coureiro-calçadista nessa área do Estado, decorrente da conjugação de dois fatores: a formação histórica, que a partir da imigração alemã estabeleceu um extenso segmento desse mercado destinado apenas ao mercado interno, e o forte incentivo às exportações determinado pela política econômica no final dos anos 60, altamente positivo para aquela estrutura produtiva já existente. Assim, nos anos 70 e 80, estimulado pelas vendas externas, o setor apresentou intenso crescimento. Soma-se a isso, ainda, o fato de esse ramo empregar muita mão-de-obra sem exigência de alta qualificação, constituindo um atrativo para migração.

Nesses municípios, com a economia assentada sobre a produção de calçados, observaram-se taxas de crescimento populacional muito elevadas no período 1980-91, variando de 3,22% a.a (Campo Bom) a 10,89% a.a (Parobé). Os efeitos da crise no setor foram sentidos inclusive no plano demográfico, haja vista que no período seguinte, mesmo que tenham-se mantido superiores à média metropolitana e à da RMPA 2, as taxas de crescimento populacional já sinalizavam significativa redução: a mais elevada foi registrada em Nova Hartz (5,23% a.a.), o menor município da RMPA 1³, e a menor taxa (1,47% a.a.), em São Leopoldo, que juntamente com Novo Hamburgo polarizam essa sub-região (Tabela 1). Assim mesmo, desde 1980 todos os dez municípios dessa parcela regional apresentaram taxas de crescimento populacional superiores às médias da RMPA e do RS, embora em descenso. Contudo, como um dos reflexos da crise no setor calçadista, é nessa fração do território metropolitano que se anunciam movimentos de retorno para o interior do Estado.

Diferente foi o comportamento intra-regional na RMPA 2. Dos seus 13 municípios, cinco cresceram, entre 1980-91, a taxas médias inferiores às da RMPA e às do RS. A maior foi verificada em Guaíba, 5,78% a.a., e a menor, no município de Glorinha, 0,99% a.a. A população de Porto Alegre cresceu à taxa de 1,06% a.a. nesse período, percentual que se reduziu para 0,40% a.a. no período seguinte (1991-96), revelando o processo de desconcentração populacional na capital do Estado, com redistribuição espacial dessa população. A hipótese é a de extravasamento populacional da capital em direção aos municípios conurbados, como por exemplo, Eldorado do Sul, que registrou a taxa de crescimento mais elevada entre 1991-96 (5,24% a.a.), ou Viamão (taxa de 3,06% a.a.) (Tabela 1). Esse fenômeno que se observa em Porto Alegre pode estar associado a diversos fatores, tais como: empobrecimento da população; encarecimento do custo

³ A população de Nova Hartz era de 12.917 habitantes em 1996. O menor município metropolitano é Glorinha, localizado na RMPA 2, com 4.718 habitantes.

de vida na capital; falta de moradia e alta no preço dos aluguéis; busca de melhor qualidade de vida supostamente oferecida pelas cidades menores. Mas, fundamentalmente, pode estar associado às conseqüências advindas do processo de desindustrialização relativa da economia de Porto Alegre, como o desemprego e o fechamento de postos de trabalho, iniciado já no final dos anos 60 e em plena aceleração nos anos 70 e 80 (Alonso e Bandeira, 1988).⁴

Como vemos, nas parcelas sub-regionais da RMPA verifica-se um movimento assimétrico em relação à dinâmica populacional; a parcela geográfica localizada no norte metropolitano apresentou sinais mais intensos de mudança demográfica que a parcela territorial localizada no sul. A fim de substanciar esses processos, serão enfocados, a seguir, aspectos que revelam algumas das características da economia metropolitana e apontadas as características da estrutura ocupacional metropolitana espacialmente localizadas, com destaque para as mudanças mais significativas que ocorreram na década.

ESPACIALIZAÇÃO DA ECONOMIA METROPOLITANA

A Região Metropolitana de Porto Alegre é responsável por cerca de 45% (1990) do PIB estadual, aproximadamente 4,6% a mais do que em 1980 (Tabela 2). Esse avanço na participação relativa do Produto Interno Bruto metropolitano no total do Estado entre 1980 e 1990 ocorreu por conta dos aumentos verificados em todos os setores econômicos, sobretudo nas atividades terciárias, que apresentaram um crescimento mais elevado do que os demais setores.⁵ Essa participação, contudo, foi oscilante, com tendência crescente, e elevou significativamente a concentração espacial de atividades urbanas na economia gaúcha. Alguns fatores contribuíram decisivamente nesse processo, como a entrada em funcionamento, em 1981, do 3º Pólo Petroquímico, a política de estímulo às exportações e os novos projetos no setor comercial, particularmente no segmento dos supermercados e *shopping-centers*.

⁴ Em 1970, a capital do Estado gerava 25,88% do PIB industrial, tendo passado para 18,87% em 1980 e 12,44% em 1990. Esse decréscimo da participação do Produto Interno Bruto da capital no total do Estado se refletiu também com relação ao PIB total: 21,71% em 1980 e 19,81% em 1994.

⁵ Nesse período, a participação da agropecuária passou de 2,11% para 3,34%; a da indústria, de 51,61% para 53,32%; e a do setor terciário, de 43,38% para 47,24%. Esse aumento na participação relativa da RMPA no PIB estadual é confirmado pelas informações do VAF no período 1980-92. Em 1980, a participação relativa era de 36,23% e, em 1992, de 42,07%.

Tabela 2 - Participação percentual setorial e total do PIB por área da Região metropolitana de Porto Alegre no total do Estado

MUNICÍPIOS	1980				1990				Estrutura do PIB total RS			
	Estrutura do PIB/80		Estrutura do PIB/90		Estrutura do PIB/80		Estrutura do PIB/90		Estrutura do PIB/93		Estrutura do PIB/94	
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total	1993	1994	1994	1994
Subtotal RMPA 1	0,29	12,21	3,96	6,27	0,48	16,02	6,19	9,07	9,16	9,38	9,38	9,38
Subtotal RMPA 2	1,82	39,40	39,42	33,75	2,86	37,30	41,05	35,58	34,77	35,85	35,85	35,85
RMPA	2,11	51,61	43,38	40,01	3,34	53,32	47,24	44,65	43,93	45,23	45,23	45,23
RS	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FEE/NCR.

Tabela 3 - Composição percentual da estrutura setorial da renda interna municipal e valor do PIB per capita na Região metropolitana de Porto Alegre

MUNICÍPIOS	1980				1990				Estrutura do PIB total RS			
	Estrutura do PIB/80		Estrutura do PIB/90		Estrutura do PIB/80		Estrutura do PIB/90		Estrutura do PIB/93		Estrutura do PIB/94	
	Agropecuária	Indústria	Comércio	Serviços	Total	Agropecuária	Indústria	Comércio	Serviços	Total	1993	1994
Subtotal RMPA 1	1,73	67,21	9,31	21,75	31,06	100	0,56	62,70	7,71	29,03	36,74	100
Subtotal RMPA 2	0,92	40,45	17,29	41,34	58,63	100	0,86	37,55	13,37	47,98	61,35	100
RMPA	1,06	44,95	15,94	38,04	53,99	100	0,80	42,61	12,23	44,16	56,40	100
RS	15,09	34,69	15,27	34,96	50,24	100	10,78	35,45	11,95	41,81	53,764	100

Fonte: FEE/NCR.

Do ponto de vista da composição interna do PIB metropolitano, verifica-se que, entre 1980 e 1990, a estrutura básica se manteve inalterada, com predominância no setor terciário, que no primeiro ano gerava 54% do PIB e no segundo, 56% (Tabela 3). Como o setor terciário está muito vinculado ao comportamento dos demais setores, indústria e agropecuária, é possível que esse aumento não tenha sido mais expressivo, já que houve retração tanto no setor industrial, cuja renda interna produzida diminuiu entre um ano e outro, passando de 45% para 43%, como na agropecuária, que se manteve inexpressiva na economia metropolitana, diminuindo sua participação relativa na composição do produto setorial da RMPA de 1,06%, em 1980, para 0,80%, em 1990 (Tabela 3).

Toda essa estrutura, porém, não está disposta e nem ocorre de modo uniforme na RMPA, e observa-se, como já mencionado, uma distribuição assimétrica do ponto de vista geográfico, ao mesmo tempo que se processa um tipo de rearranjo espacial a partir do contexto municipal. Com isso, importantes mudanças têm sucedido nas últimas décadas na economia metropolitana.

De um movimento que levou a uma crescente concentração de atividades industriais e de serviços em torno da sede metropolitana, passa-se a observar mudanças em termos espaciais da produção industrial desde o final dos anos 60. Uma delas refere-se à perda da participação relativa do capital no Produto Industrial gaúcho: de 26%, em 1970, essa participação passa a 19%, em 1980, para atingir aproximadamente 12%, em 1995 (Tabela 2). Esse processo deveu-se ao esgotamento das economias de aglomeração industrial no município de Porto Alegre, que provocou o deslocamento das instalações industriais durante o "milagre" para os municípios vizinhos (Canoas, Cachoeirinha, Gravataí e Guaíba, principalmente) em detrimento da capital (Alonso, Bandeira, 1988:9).

Esse processo acabou por redistribuir geograficamente a produção industrial, ao mesmo tempo que a economia da sede metropolitana tendencialmente consolidava o seu papel de cidade de serviços, cuja área de influência era todo o território gaúcho, mas que se estendia, em alguns casos, como os relativos à área da saúde, para além das fronteiras do Estado. Nesse processo, a RMPA 2 foi a beneficiária imediata do processo de desindustrialização relativa de Porto Alegre, enquanto a RMPA 1 fortaleceu sua especialização no setor coureiro-calçadista.

Apesar de as atividades econômicas existentes nessas duas espacialidades terem se desenvolvido de forma articulada num mesmo campo aglomerativo ao longo do tempo, existem alguns elementos de diferenciação e de especificidades que podem ser destacados, prin-

principalmente se já retivermos a idéia de que a economia metropolitana se expande para além do espaço legalmente instituído e abrange uma área que está sendo denominada de “perimetropolitana” (Neves, 1971; Rio Grande do Sul, 1974; Alonso, Mammarella, 1998).

O tipo de produção que caracteriza cada sub-região se constitui no mais importante elemento de diferenciação entre a RMPA 1 e a RMPA 2. Do ponto de vista industrial, a RMPA 1 é claramente especializada na produção de calçados, o que pode ser atestado pelo predomínio do gênero vestuário e calçados, seguido de outros que fazem parte dessa cadeia produtiva, como é o caso dos segmentos couros, peles e similares e papel e papelão. Dentre os municípios que integram essa parte da RMPA, somente três (Novo Hamburgo, São Leopoldo e Campo Bom — este último com menor intensidade) detêm um parque industrial mais diversificado, os quais além de abrigar os segmentos diretamente vinculados ao setor coureiro-calçadista, sediam indústrias ligadas à metalurgia, à mecânica, à borracha e a produtos de matérias plásticas.

A situação relativamente confortável de que dispunha o setor calçadista nos anos 70 e 80 não conseguiu permanecer dessa forma a partir de 1990, quando se iniciou a abertura comercial no país e se extinguiram muitos dos mecanismos de estímulo às exportações. Esse setor, que já vinha sofrendo acirrada concorrência de produtores asiáticos e europeus, teve aprofundada a crise com a abertura comercial e o câmbio reajustado, a partir de julho de 1994. A exposição a uma concorrência mais aberta no plano internacional obrigou o setor a promover uma dura reestruturação, com a finalidade de manter a inserção de seu produto no mercado internacional, resultando na elevação da competitividade para algumas firmas de maior porte e num grande contingente de desempregados ou empregados precariamente (Bazan, 1995; Investimentos, 1998). Nesse contexto, muitas empresas faliram ou fecharam (Zimmermann, s/d).

Do ponto de vista espacial, a região do Vale dos Sinos esgotou relativamente a sua capacidade de sediar a produção do setor, obrigando as empresas a buscar novas áreas para a localização de novas plantas que atendessem à demanda crescente, que foram escolhidas em municípios situados no entorno da RMPA.

Diversamente, a RMPA 2 concentra um parque industrial diversificado, de maior porte quanto ao valor agregado, e um setor terciário também mais variado e de ordem mais elevada na hierarquia dos serviços do Estado.

Nessa sub-região, apenas seis municípios (Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba e Porto Alegre) dos 14 que a compõem detêm 87,8% do pessoal ocupado na indústria, conforme dados da Secretaria

QUADRO 1- Caracterização espacial da produção industrial a partir da diversificação dos ramos industriais localizados nos municípios sub-regionais da RMPA

RMPA 1	RMPA 2
	<p>Grupo A: alta diversificação com localização de todos os ramos e gêneros:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Porto Alegre
<p>Grupo B: grande diversificação apesar de intensivo no setor coureiro-calçadista:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Novo Hamburgo ➤ São Leopoldo 	<p>Grupo B: grande diversificação com localização de 11 ramos ou mais:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Canoas ➤ Gravataí
<p>Grupo C: intensivo no setor calçadista, com alguma diversificação (6 ramos industriais):</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Campo Bom 	<p>Grupo C: média diversificação, com localização de 5 a 9 gêneros ou ramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sapucaia ➤ Esteio ➤ Guaíba ➤ Cachoeirinha
<p>Grupo D: predomínio total de indústrias ligadas ao setor coureiro-calçadista:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dois Irmãos ➤ Estância Velha ➤ Ivoti ➤ Nova Hartz ➤ Parobé ➤ Portão ➤ Sapiranga 	<p>Grupo D: ramos ou gêneros altamente especializados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Charqueadas ➤ Triunfo
	<p>Grupo E: com características de dormitório e/ou rurais:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Alvorada ➤ Viamão ➤ Glorinha ➤ Nova Santa Rita

Fonte: Secretaria da Fazenda, RS (1980; 1990).

da Fazenda do RS (1993). Apresenta, portanto, uma concentração de atividades em municípios contíguos e conurbados, caracterizando, nessa parcela espacial metropolitana, um espaço tipicamente industrial. A diversificação é outra característica do parque industrial da RMPA 2, em maior escala nos municípios de Canoas, Gravataí e Porto Alegre, e em menor escala, nos de Cachoeirinha e de Guaíba, como se pode ver no (Quadro 1). Os demais municípios, inclusive os que tradicionalmente vêm desempenhando papel de cidades-dormitórios, podem ser considerados emergentes em termos industriais, na medida em que foram escolhidos para sediarem novos projetos em implantação ou anunciados.

O aspecto mais relevante ocorrido nas últimas décadas foi o processo, ainda em curso, de reordenamento espacial da produção, caracterizado pelo esgotamento relativo da capacidade de atrair ou manter os investimentos industriais em certas áreas dessa parte da RMPA. Esse processo, que tem sido denominado de desindustrialização relativa, iniciou-se em Porto Alegre já no final dos anos 60, como anteriormente mencionado, e se acelerou nos anos 70 e 80 (Alonso e Bandeira, 1988). Isso não significa uma tendência à desindustrialização absoluta de Porto Alegre, apenas uma redução relativa do seu papel industrial. Os espaços disponíveis para áreas industriais puras em Porto Alegre impõem altos custos de ocupação, dado que são zonas que exigem altos investimentos preparatórios para o assentamento de plantas.⁶ Esse fato tem levado as firmas a preferir localizações próximas de Porto Alegre, a fim de que possam reduzir os custos de instalação e de operações, e próximas, portanto, da oferta de serviços proporcionada pela sede metropolitana.

Por outro lado, há quatro municípios que dispõem de condições propícias para a atração de novos projetos industriais. Dois deles são Gravataí e Guaíba, que estão conurbados com a malha urbana metropolitana, em particular com a capital do Estado, e que oferecem infra-estrutura e território suficientes para a expansão industrial com custos competitivos quando comparados com os municípios vizinhos. Os outros dois são Cachoeirinha, que apesar da reduzida dimensão territorial ainda apresenta espaço para expansão urbana e industrial, mas provavelmente a custos maiores do que os de Gravataí e Guaíba, e Triunfo, que apresenta situação bem distinta dos outros três em quase todos os aspectos, por ter experimentado um crescimento na participação relativa maior, devido ao início das operações do 3º Pólo Petroquímico no início dos anos 80.

⁶ A progressiva desindustrialização relativa de Porto Alegre ocorreu devido a uma série de fatores, dentre os quais, "(...) o aumento do preço da terra e a elevação de custos derivada da aglomeração excessiva, ambos decorrentes do adensamento de atividades e de população numa área restrita." (Alonso e Bandeira, 1988:8-9)

Destaca-se em peso e importância o setor terciário na RMPA 2, que pode ser medido pela sua participação relativa no total do Estado: em 1980, representava 39,42% do total do Estado, passando, em 1990, a representar 41,05% (Tabela 2). O setor de serviços teve um comportamento igualmente positivo na composição interna do PIB da RMPA 2, registrando um aumento de 2,7 pontos percentuais (58,63% em 1980 e 61,35% em 1990) (Tabela 3). No setor terciário, o subsetor que mais aumentou proporcionalmente na composição do PIB foi o de demais serviços (6,6 pontos percentuais), seguido pelo comércio (3,9 pontos percentuais). Esse fato é particularmente importante porque a RMPA 2 abriga os mais avançados serviços em áreas especializadas, como saúde e educação, além de um comércio que ultrapassa o limite metropolitano.

Essas características revelam a ausência de homogeneidade no interior desses setores da economia urbana nos dois recortes submetropolitanos. Apesar dessa diferenciação, alguns processos ocorreram de modo semelhante numa e noutra espacialidade, como é o caso do PIB relativo ao setor primário, que do ponto de vista tanto da composição interna como da participação no total do Estado é de tamanho pequeno em 1980 e em 1990.

Para finalizar, cabe assinalar que se por um lado o tipo de economia de concentração como o que ocorre na RMPA 1 pode oferecer algumas vantagens, como o barateamento dos serviços e um ambiente com uma mão-de-obra relativamente especializada, que reduzem os custos, por outro, sempre que se verificam reveses dos rumos da economia nacional (ou mundial), esse tipo de setor fica muito exposto e tende a vivenciar uma crise generalizada. Contudo, prospectivamente, em termos de opção de localização de novas plantas industriais, o contexto sub-regional metropolitano em que prevaleçam ambientes diversificados e que já contem com infra-estrutura e proximidade dos grandes centros urbanos, como é o caso da RMPA 2, está sendo preferido para implantação ou expansão de novos investimentos industriais (Alonso e Mammarella, 1998).

Uma vez situadas as principais características da economia metropolitana no contexto sub-regional, o próximo passo será descrever a composição interna das ocupações da População Economicamente Ativa (PEA), por setores de atividade.

ESPACIALIZAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA OCUPADA

A espacialização das pessoas ocupadas de dez anos e mais (População Economicamente Ativa) da RMPA será feita com base nos dados

cenitários, por setor de atividade econômica (setores primário, secundário e terciário), para os anos de 1980 e 1991. A idéia central é apontar as mudanças que ocorreram na estrutura da PEA metropolitana nesse período, bem como o significado que adquiriram enquanto processo de reordenamento setorial e espacial na RMPA.

Tomando-se a definição do IBGE, é considerada como ocupada a população que compõe a PEA, excluindo-se a parcela que não trabalhou nos 12 últimos meses anteriores à data de referência do Censo e a parcela que nos últimos dois meses tomou alguma providência para encontrar trabalho.

Como não se focalizarão as características dos ocupados, mas o modo como eles se distribuem por setor de atividade ou ramo, antes de efetuar a análise propriamente dita é importante destacar as alterações que foram feitas pelo IBGE, em 1991, na classificação dos setores de atividade. No quadro que se segue, reproduz-se essa classificação, comparando-a com a realizada em 1980:

1991	1980
Atividades agropecuárias, de extração vegetal e pesca	Atividades agropecuárias, de extração vegetal e pesca
Indústria de transformação	Indústria de transformação
Indústria da construção civil	Indústria da construção civil
Outras atividades industriais (extração mineral e serviços industriais de utilidade pública)	Outras atividades industriais (extração mineral e serviços industriais de utilidade pública)
Comércio de mercadorias	Comércio de mercadorias
Transportes e comunicações	Transportes e comunicações
Prestação de serviços (alojamento e alimentação, reparação e conservação, pessoais, domiciliares, diversões, radiodifusão e televisão)	Prestação de serviços (alojamento e alimentação, reparação e conservação, pessoais, domiciliares, diversões, auxiliares das atividades econômicas e técnicos profissionais)
Serviços auxiliares das atividades econômicas (técnico-profissionais e auxiliares das atividades econômicas)	
Administração pública (administração pública, defesa nacional e segurança pública)	Administração pública (administração pública, defesa nacional e segurança pública)
Outras atividades (instituições de crédito, de seguros e de capitalização, comércio e administração de imóveis e valores mobiliários, organizações internacionais e representações estrangeiras, e atividades não compreendidas nos demais ramos, atividades mal definidas ou não declaradas)	Outras atividades (instituições de crédito, seguros e capitalização, comércio e administração de imóveis e valores mobiliários, organizações internacionais e representações estrangeiras, atividades não compreendidas nos demais ramos, e atividades mal definidas ou não declaradas)
	Procurando trabalho (já trabalhou e nunca trabalhou)

Nesse quadro, sobressaem duas alterações significativas na estrutura ocupacional entre um ano e outro: a não-inclusão, em 1991, da categoria "procurando trabalho", que aparecia em 1980, e a inclusão da categoria "serviços auxiliares das atividades econômicas" no Censo de 1991. Em relação à primeira, a categoria não incluída, por mais imprecisa que fosse, uma vez que considerava as pessoas que já trabalharam e que nunca trabalharam, fornecia um indicativo dos desocupados, que, se comparado com 1991, poderia revelar situações interessantes. Em relação à segunda, a categoria incluída, que em 1980 compunha o conjunto de atividades que integrava prestação de serviços, aponta para uma importante diferenciação no setor terciário, ou seja, já na década de 1980 havia um movimento de mudança interna na estrutura dos serviços⁷, mudança extremamente significativa na estrutura das ocupações na RMPA, como se verá a seguir, quando se compararem as situações de 1980 e 1991. A análise da distribuição dos ocupados por setores de atividade, em termos relativos, será feita com base na totalidade dos municípios que integram a RMPA e indicará em quais dos três setores da economia (primário, secundário e terciário) houve mudanças mais significativas no período considerado (Tabela 4).

Em 1991, o percentual de mão-de-obra ocupada na indústria caiu 3,44 pontos com relação a 1980 (36,29% em 1980 e 33,47% em 1991).⁸ O subsetor que mais perdeu ocupados foi o da indústria da construção civil (2,22 pontos percentuais), evidenciando a repercussão, na maior concentração urbana do Estado, da falência do sistema habitacional no Brasil.⁹ Contrariamente, verificou-se um aumento relativo de ocupados no setor terciário da ordem de 5,10 pontos percentuais entre um ano e outro,¹⁰ mais representativo nos subsetores de comércio (aumento de 2,52 pontos percentuais) e de prestação de serviços, se somados os serviços auxiliares da atividade econômica (aumento de 3,40 pontos percentuais). Numa primeira interpretação, esse fato pode indicar que de alguma maneira o setor terciário absorveu o excedente de trabalhadores do setor secundário. No entanto, a análise deve ser mais rigoro-

⁷ Para efeitos comparativos com os dados de 1980, as categorias "serviços auxiliares da atividade econômica" e "prestação de serviços" foram somadas na análise dos dados em 1991.

⁸ Essa queda da ocupação no setor industrial na RMPA foi bem superior à verificada no RS, que foi de 0,54 pontos percentuais.

⁹ É importante lembrar que no final da década de 1970 e até meados dos anos 80, antes da extinção do BNH, a construção civil teve um crescimento expressivo, principalmente porque conseguia manter ocupada a mão-de-obra pouco especializada, geralmente oriunda de movimentos migratórios internos.

¹⁰ O percentual de ocupados no setor terciário na RMPA sobe de 59,60%, em 1980, para 64,74%, em 1991.

sa, pois depende também de outras variáveis, como, por exemplo, o crescimento demográfico e o aumento da demanda de consumo de bens e serviços. É importante destacar que esse movimento observado na composição interna das ocupações na RMPA acompanha o movimento da economia, ou seja, retração do PIB industrial (44,95% em 1980 e 42,61% em 1990) e avanço do PIB total dos serviços (53,99% e 56,40%, nos respectivos anos).

Portanto, no conjunto metropolitano, é possível afirmar que o movimento de retração nas ocupações industriais foi mais intenso que no total do Estado, ao passo que, contrariamente, observa-se um crescimento significativo no setor terciário, que, embora não chegue a superar o ocorrido no Estado, é visível o aumento relativo da mão-de-obra ocupada nas atividades de comércio e de prestação de serviços. Quanto aos ocupados na atividade primária, não se verificaram alterações significativas.¹¹

No que diz respeito à RMPA 1, observa-se que entre 1980 e 1991 houve uma queda na proporção de ocupados na atividade primária, de 4,89% para 2,41%¹²; os municípios de Dois Irmãos, Ivoti e Portão foram os que apresentaram no período maior variação relativa, entre 1980 e 1991, em termos de perda de ocupados na agropecuária. Em contrapartida, Dois Irmãos e Ivoti apresentaram, nesse período, a maior variação relativa em termos de ganho de ocupados no setor secundário. Esse fato indica que houve entre setores da economia, transferência de mão-de-obra ocupada, talvez resultado da expansão da indústria calçadista na região, que nos anos 80 se manteve intensa e que é a grande absorvedora de mão-de-obra pouco qualificada, seja na qualidade de empregado seja na modalidade de ateliês (Bazan, 1995; Schneider, 1996).

Com relação ao setor industrial, o conjunto da RMPA 1 apresentou, em 1991, redução no percentual de ocupação de cerca de três pontos percentuais, bem superior à apresentada pelo RS, pelo conjunto metropolitano e pela RMPA 2. Contudo, dos dez municípios que integram esse recorte territorial, em apenas dois, as taxas de ocupação permaneceram abaixo de 50% em 1991 (Novo Hamburgo, 48,02%; e São Leopoldo, 38,95%). Segundo o que foi apontado no item anterior, de que somente esses dois municípios abrigam um parque industrial diversificado, a mão-de-obra ocupada no setor industrial em quase todos os municípios que integram a RMPA 1 está concentrada no ramo calçadista.

Mas, se no conjunto da RMPA 1 o setor industrial registrou perda de mão-de-obra, o setor terciário avançou, com um ganho expressivo de 6,41

¹¹ Os trabalhadores ocupados nesse setor representavam 2,43% em 1980 e 1,79% em 1991.

¹² O que significou uma perda no período de 2,48 pontos percentuais, inferior à observada no Estado como um todo (5,54 pontos percentuais), mas bem superior às relativas ao total metropolitano (0,64 pontos percentuais) e à RMPA 2 (0,31 pontos percentuais) (Tabela 4).

pontos percentuais em 1991, em relação a 1980 (acima do apresentado no conjunto metropolitano), 2,56 no comércio e 4,23 na prestação de serviços.

Portanto, mesmo registrando retração das ocupações no setor industrial entre 1980 e 1991, a RMPA 1 ainda concentrou, em 1991, percentuais elevados de ocupação nesse setor quando comparados com os do total metropolitano e com os da RMPA 2. Situação inversa ocorreu em relação ao setor terciário, em que se evidenciou crescimento no mesmo período, mas em proporção menor que o observado no conjunto metropolitano e na RMPA 2. Destaca-se, ainda, a importância de alguns municípios dessa sub-região, quanto ao pessoal ocupado em atividades agrícolas.

Examinando como esse processo ocorreu nos municípios da parcela norte da região metropolitana, algumas situações particulares chamam atenção: em Campo Bom, nota-se praticamente uma transferência das ocupações perdidas no setor industrial (11,34 pontos percentuais entre 1980 e 1991) para o setor terciário (que ganhou, em 1991, o equivalente a 11,40 pontos percentuais); situação semelhante ocorreu em São Leopoldo, embora com menor intensidade (perda de 4,15 pontos percentuais na indústria e ganho de 4,33 pontos percentuais no setor terciário) e em Estância Velha, mais intensamente do que em São Leopoldo (perda de 5,16 pontos percentuais na indústria e ganho de 10,09 pontos percentuais no setor terciário).

O que se percebe desse movimento é que, na RMPA 1, as atividades desenvolvidas no setor secundário permanecem predominantes, com claros sinais de mudanças quanto ao aumento da mão-de-obra ocupada no setor terciário em alguns municípios onde ainda prevalece a especialização em termos de produção industrial.

Em relação à RMPA 2, recorte territorial centralizado pela capital, ao sul da região metropolitana, observa-se um comportamento semelhante ao descrito acerca da RMPA 1 no que se refere à retração das ocupações nas atividades primária e secundária e crescimento na terciária, mas em graus diferentes quando analisado no nível municipal. De fato, uma leitura agregada da sub-região revela que houve perda de participação das ocupações na agricultura, porém pequena (0,31 pontos percentuais entre 1980 e 1991), o que confirma a pouca expressão das atividades primárias no maior aglomerado urbano do Estado. Entretanto, há dois municípios que, em 1991, ainda apresentam características rurais muito fortes: Glorinha, emancipada de Gravataí em 1988, onde cerca de 51% das ocupações se concentram em atividades rurais, e Triunfo, onde elas chegam a 29% (em 1980, as ocupações do município nesse setor representavam 42,09%). Mas são casos que podem ser considerados excepcionais no conjunto.

Tabela 4 - Variação percentual da mão-de-obra ocupada nos setores primário, secundário e terciário na RMPA 1980-1991

MUNICÍPIOS	PRIMÁRIO			SECUNDÁRIO			TERCIÁRIO		
	1980	1991	Variação 1991/1980	1980	1991	Variação 1991/1980	1980	1991	Variação 1991/1980
Campo Bom	0,70	0,64	-0,06	79,56	68,22	-11,34	19,74	31,14	11,40
Dois Irmãos	41,89	14,17	-27,72	37,74	59,14	21,40	20,30	26,68	6,38
Estância Velha	6,57	1,64	-4,93	68,77	63,61	-5,16	24,66	34,75	10,09
Ivoti	29,97	14,27	-15,70	44,44	57,98	13,54	25,56	27,76	2,20
Nova Hartz		5,23			79,07			15,70	
Novo Hamburgo	1,50	1,04	-0,46	63,27	54,60	-8,67	35,22	44,36	9,14
Parobé		2,85			75,18			21,98	
Portão	14,63	9,69	-4,94	55,62	61,23	5,61	29,68	29,08	-0,60
São Leopoldo	0,85	0,78	-0,07	52,71	48,46	-4,25	46,43	50,76	4,33
Sapiranga	4,31	2,36	-1,95	80,23	73,24	-6,99	15,44	24,39	8,95
RMPA 1	4,89	2,41	-2,48	62,49	58,60	-3,89	32,58	38,99	6,41
Alvorada	0,45	0,52	0,07	46,61	34,84	-11,77	52,94	64,64	11,70
Cachoeirinha	0,51	0,43	-0,08	48,77	39,37	-9,40	50,71	60,20	9,49
Canoas	1,20	1,18	-0,02	41,82	34,85	-6,97	56,95	63,97	7,02
Charqueadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eldorado do Sul		7,76			32,72			59,52	
Esteio	0,84	0,63	-0,21	52,85	41,21	-11,64	46,30	58,16	11,86
Glorinha		50,97			19,15			29,88	
Gravatá	6,04	2,24	-3,80	49,23	39,59	-9,64	44,64	58,17	13,53
Guafba	10,80	5,98	-4,82	51,08	38,92	-12,16	38,00	55,11	17,11
Nova Santa Rita	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto Alegre	0,74	0,79	0,05	22,70	18,31	-4,39	76,54	80,90	4,36
Sapucaia do Sul	1,06	0,66	-0,40	64,31	51,53	-12,78	34,61	47,82	13,21
Triunfo	41,81	29,00	-12,81	24,22	23,51	-0,71	33,68	47,49	13,81
Viamão	7,18	4,24	-2,94	31,36	24,31	-7,05	61,22	71,45	10,23
RMPA 2	1,92	1,61	-0,31	31,57	26,41	-5,16	66,48	71,98	5,50
RMPA Total	2,43	1,79	-0,64	36,91	33,47	-3,44	60,62	64,74	4,12
RS	28,20	23,66	-4,54	25,76	25,22	-0,54	45,59	51,12	5,53

Fonte: Censo Demográfico (mão-de-obra), 1980: RS. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.

Censo Demográfico (mão-de-obra), 1991: RS. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

Nota: Os municípios de Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Triunfo, Nova Santa Rita e Charqueadas passaram a integrar a RMPA após 1980, por processo de incorporação e/ou de desmembramento (Quadro 1).

Observando o comportamento da mão-de-obra ocupada no setor secundário na RMPA 2 entre um ano e outro, verifica-se que o processo de desindustrialização relativa¹³ repercute sobre a composição sub-regional das ocupações, considerando a perda de 5,16 pontos percentuais em 1991 com relação a 1980, em que a construção civil teve o maior peso (de 9,47% caiu para 6,82%). Essa retração foi proporcionalmente maior do que a ocorrida no setor da indústria de transformação (1,93 pontos percentuais). A análise interna da RMPA 2 revela que em todos os seus municípios houve perdas relativas das ocupações nas atividades ligadas à indústria. Nesse sentido, destacam-se os municípios de Sapucaia do Sul, cujas perdas alcançaram 12,78 pontos percentuais, de Guaíba (12,16 pontos percentuais), de Alvorada (11,77 pontos percentuais) e de Esteio (11,64 pontos percentuais). Em Porto Alegre, a perda alcançou 4,39 pontos percentuais (de 22,70%, em 1980, o índice de ocupação caiu para 18,31%, em 1991).¹⁴

Com relação ao setor terciário, a situação foi inversa e significativa, com ganho de 5,50 pontos percentuais entre 1980 e 1991. No plano local, os menores índices de ganho foram verificados em Porto Alegre (cujo aumento representou apenas 4,36 pontos percentuais, o mais baixo da RMPA 2 e o quarto menor do conjunto metropolitano). Portanto, apesar de Porto Alegre concentrar, em termos absolutos e relativos, a maior parcela de ocupados de toda a RMPA, vivencia um processo que pode estar indicando a descentralização relativa das ocupações do setor terciário, que se dirigem aos demais municípios metropolitanos. Essa situação fica particularmente evidenciada quando se tomam como exemplo as atividades de ensino superior, que se distribuem em municípios vizinhos, onde se localizam importantes instituições, tais como a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), em Canoas, com *campus* também em Guaíba e em Gravataí; a Universidade La Salle, também em Canoas; a Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), em São Leopoldo; a Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (FEEVALE); e a Faculdade Nossa Senhora da Imaculada Conceição (FAFINC), em Viamão.

Embora as funções mais especializadas nessas instituições sejam ocupadas em grande parte por profissionais residentes em Porto Alegre,

¹³ A composição interna do PIB industrial da RMPA 2 era de 40,45% em 1980, caindo para 37,55% em 1991.

¹⁴ Em termos percentuais, as ocupações na indústria sofreram uma redução de 64,31% em 1980 para 51,53% em 1991, em Sapucaia do Sul; de 51,08% para 38,92%, em Guaíba; de 46,61% para 34,84%, em Alvorada; e de 52,85% para 41,21%, em Esteio. Desses municípios, que registraram perda de mais de dez pontos percentuais, deve-se levar em conta que Guaíba perdeu território para Eldorado do Sul em 1989 e que Alvorada, contígua a Porto Alegre, é, caracteristicamente, uma cidade-dormitório.

sua localização descentralizada oferece uma gama de empregos às populações locais, mormente aos menos especializados. Em todo caso, essa questão de a mão-de-obra estar ocupada em atividade fora de seu domicílio (do seu município) apresenta uma outra, que envolve, entre outros aspectos, o da gestão econômica e política da região metropolitana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises acima efetuadas, em que pese o seu caráter preliminar, ensejam algumas considerações. A primeira, de ordem metodológica, diz respeito aos dados disponíveis e à capacidade comparativa que oferecem. Essa discussão tem que passar, necessariamente, pela própria questão conceitual, tendo em vista que para o IBGE a categoria de ocupados se antepõe à de profissão, e como bem mostram Preteceille e Ribeiro (1998), como apenas algumas ocupações podem se assemelhar à idéia de profissão, esse fato "(...) já traduz o grau de instabilidade e baixo nível de institucionalização das relações de trabalho no Brasil". Paralelamente a essa questão conceitual, é necessário analisar a própria classificação que o IBGE faz dos ramos e setores de atividades. Considerando as mudanças que já se operaram entre 1980 e 1991, é preciso questionar até que ponto essa classificação permite conhecer a realidade a partir das mudanças havidas no contexto da reestruturação produtiva, intensificadas nos anos 90, em que são visíveis o crescimento e a complexificação do terciário, inclusive em setores estratégicos, como o financeiro.

A partir dos dados analisados, foi possível constatar um movimento interno tanto no conjunto metropolitano como nas parcelas territoriais intrametropolitanas, caracterizado como rearranjo espacial da economia no contexto municipal. Verificaram-se também mudanças significativas na estrutura da ocupação, caracterizadas pela retração das ocupações no setor secundário e pelo aumento de atividades no setor terciário, destacando-se a importância que adquiriram algumas especializações, como é o caso da categoria "serviços auxiliares das atividades econômicas", que em 1991 emergiu da genérica classificação "prestação de serviços". Esse fato pode indicar o tipo das transformações que ocorreram nos setores dos serviços, intensas nas grandes aglomerações urbanas já na década de 1980. No contexto da reestruturação econômica, deve-se investigar como esse processo de especialização do setor terciário se realiza nas economias de aglomeração, em que áreas e/ou ramos se concentraram essas especializações e como estas repercutem no espaço metropolitano.

Por outro lado, é fundamental agregar alguns elementos às análises sobre a distribuição da ocupação no contexto metropolitano, como por exemplo os dados que indicam a posição na ocupação, a fim de verificar se, além do movimento e das mudanças internas percebidas, também não se alterou a classificação dos ocupados como empregados, trabalhadores agrícolas, autônomos, empregadores e não remunerados. Além disso, é necessário avaliar se é possível estabelecer uma relação entre a distribuição da população urbana de dez anos e mais e os dados da PEA ocupada, para, através dessa relação, entender melhor alguns fenômenos já detectados em outros estudos do ingresso da mão-de-obra rural em atividades urbanas, sem migração.¹⁵

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito à gestão metropolitana, tendo em conta a rearticulação, ou a intensificação, da relação entre o espaço de moradia, o espaço da produção e o espaço do trabalho. As relações no espaço metropolitano são complexas e articuladas. Morar numa cidade, trabalhar em outra, consumir numa terceira é uma realidade que se torna cada vez mais palpável nas grandes aglomerações urbanas. É necessário conhecer, ao mesmo tempo, o modo como se estabelece essa dinâmica rearticulação das relações socioeconômicas, políticas e culturais no espaço metropolitano e a capacidade dos atores sociais com poder de decisão (poder público, empresários, organizações de trabalhadores e outras instituições representativas da sociedade civil) para resolver os complexos e graves problemas que se criam. As implicações desse processo são múltiplas, podendo acarretar, inclusive, outros recortes espaciais, além dos que aqui foram considerados, cujo critério de elaboração seja a relação moradia-trabalho.

Essa questão está fortemente vinculada às possibilidades de acesso e circulação da população, de fluxos de transporte de passageiros, considerando, por um lado, a disposição contígua dos municípios metropolitanos com relação aos seus pólos (Porto Alegre na RMPA 2 e São Leopoldo e Novo Hamburgo na RMPA 1) e, por outro, os sinais de intercâmbio de transporte coletivo, já visíveis, não só entre os municípios, de ponto a ponto, mas em circulação interna nas cidades (por exemplo, o transporte coletivo de Canoas, Alvorada ou Viamão, que circula por alguns bairros de Porto Alegre, facilitando efetivamente o acesso

¹⁵ É importante conhecer essa realidade, pois esses processos ocorreram, particularmente, em municípios da RMPA 1, tendo em vista o modo como se organizou a produção no ramo calçadista, que incluía, além de outras modalidades, o trabalho familiar (ateliers familiares). Entre outros problemas, o que acontece com essa população rural que exerceu atividade urbana, com a intensa crise que se abateu no setor coureiro-calçadista nos anos 90? Ver Bazan (1995) e Schneider (1996).

seja para o trabalho, seja para o consumo de serviços, seja para o lazer). Esse intercâmbio também aproxima as cidades metropolitanas desde outro patamar de possibilidade de acesso tanto com relação à redistribuição socioespacial da mão-de-obra entre os setores produtivos quanto em relação ao consumo de importantes serviços de atendimento, como o médico-hospitalar e o laboratorial, cuja maior concentração ainda é em Porto Alegre. Mais, repercute também sobre a moradia, em especial da população de baixa renda, que via de regra mora em locais onde esse custo é mais baixo (nas cidades-dormitórios ou nas periferias das demais cidades metropolitanas).

Além desses pontos que precisam ser agregados na análise da distribuição da PEA metropolitana, existe ainda todo um elenco de questões que merece ser aprofundado: planejamento metropolitano estratégico; desigualdades sociais, tendo em vista a intensificação da pobreza urbana, o aumento das carências sociais, o desemprego — que tende a ser de longa duração —, a segregação e a fragmentação urbana; concentração-desconcentração econômica metropolitana, já que certos setores da economia urbana exigem áreas de aglomeração, como é o caso dos ramos automotivos e dos serviços mais especializados, cujas conseqüências devem ser enfrentadas para que se assegurem medidas neutralizadoras ou minimizadoras desses efeitos, principalmente os sociais; políticas fiscais e suas conseqüências, que, além de comprometerem a autonomia financeira dos municípios, levam a fenômenos, hoje recorrentes, conhecidos como “hobbesianismo municipal” (Mello, 1996); repercussões socioeconômicas e territoriais do processo de expansão da RMPA, para melhor avaliação do mecanismo desse processo na denominada área perimetropolitana.

Por fim, entende-se, acima de tudo, que é preciso ter programas muito bem articulados, como de geração de renda e trabalho, que permitam às populações, especialmente as mais pobres, o acesso ao consumo com qualidade, à saúde pública e à educação, à moradia e ao saneamento básico, ao transporte coletivo, entre outros, ou seja, que ofereçam uma qualidade de vida dentro dos parâmetros de urbanidade e de cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, J.A.F., BANDEIRA, P. *A desindustrialização de Porto Alegre: causas e perspectivas*. Ensaios FEE, (1): 3-28, Porto Alegre, 1988-9.
- ALONSO, J.A.F., MAMMARELLA, R. *Caracterização e tendências da rede urbana do Rio Grande do Sul*. Versão preliminar. Mimeo. 1998.
- _____. (colab.). *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Estudos regionais — Região Sul. UNICAMP, Campinas, 1999.
- BANDEIRA, Marilene D., MOTA, Telmo P. *A inserção ocupacional de migrantes na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo exploratório a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego nos anos 90*. Indicadores Econômicos FEE. Vol. 26. nº 2, pp. 194-225, Porto Alegre.
- BARCELLOS, Tanya M. M. *Migrações no Sul: caminhos para terras e cidades* UFRGS, 1995 (Dissertação de Mestrado), p. 58,. Porto Alegre, 1997a.
- BAZAN, Luiza H.P. *Etnia, cooperação e conflito: mediações da identidade nas relações industriais (um estudo de caso no setor calçadista no Vale dos Sinos)*. UFRGS. (Dissertação de Mestrado. Sociologia), Porto Alegre, 1995.
- _____. *Etnia, cooperação e conflito: mediações da identidade nas relações industriais (um estudo de caso no setor calçadista no Vale dos Sinos)*. UFRGS. (Dissertação de Mestrado. Sociologia), Porto Alegre, 1995.
- BREITBACH, Áurea C.M. *Estudo sobre a rede urbana do Estado do RGS: abordagem preliminar*. In: Dinâmica da Urbanização, Documentos FEE, 1997.
- CENSO Demográfico (mão-de-obra), 1991: RS. IBGE, Rio de Janeiro, 1991.
- CENSO Demográfico, 1980: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, IBGE, (mão-de-obra), 1983.
- FIGUEIREDO, Maria (org.). *Informações básicas dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre*. (METROPLAN). Mimeo., Porto Alegre, 1991.
- FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado*. Insight, Rio de Janeiro, 1995.
- FREITAS, Paulo S. de et al. *Evolução das inserções ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo*, (mimeo)., 1988/96.
- INVESTIMENTOS. SCP/FEE/METROPLAN. 66 p. (Projeto RS 2010), Porto Alegre, 1998
- MAMMARELLA, R. *Espacialização da economia e da exclusão social metropolitana*. Abordagem preliminar. XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais — ANPOCS. Mimeo., 1998.
- MELLO, Marcus André, *Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?* São Paulo em Perspectiva. SEADE, vol.10, nº 3, pp.11-20, São Paulo, 1996.

NEVES, Gervásio R. *Contribuição ao estudo da rede urbana do RGS*. Boletim Geográfico. 30(222): pp. 1-104, Rio de Janeiro, maio/junho, 1971.

PRETECEILLE, Edmond, RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. *Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80* (versão preliminar). XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais — ANPOCS. (mimeo.), 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana*. Porto Alegre, 1974.

SCHNEIDER, Sérgio. *Os colonos da indústria calçadista: a expansão industrial e as transformações da agricultura familiar no Rio Grande do Sul*. Ensaio FEE, Porto Alegre, (17) 1:298-322, 1996.

ZIMMERMANN, T.J. *A crise na indústria do calçado*. Visão e propostas dos trabalhadores. Porto Alegre, FASE/POA: Federação Democrática dos Trabalhadores nas Indústrias do Calçado do Rio Grande do Sul. s/d.

Economia, emprego e desigualdade social em Madri¹

Jesús Leal Maldonado

Tradução de Waldivia M. Portinho

Uma das questões mais freqüentes, quando nos referimos à recente evolução da economia de Madri, é a das suas repercussões sobre o conjunto dos seus habitantes e os processos de desigualdade que está suscitando. Para tratar dessas mudanças sociais, o ponto de partida é a reestruturação dos sistemas produtivos induzida pelas inovações tecnológicas e pelas exigências de um mundo de economia globalizada.

O conceito de globalização aplicado ao meio urbano tem sido desenvolvido por vários autores, especialmente a partir das contribuições de S. Sassen (1991), que estabeleceu uma série de características comuns a três grandes metrópoles consideradas cidades globais: Nova York, Tóquio e Londres. A tese dessa autora é que os processos de globalização ou de terceirização provocam ou trazem consigo processos de *dualidade social*, de tal forma que as posições extremas se afastam ou se acentuam nessas cidades globais.

Essa tese foi contestada por autores como E. Preteceille (1995) ou C. Hamnett (1995), ressaltando que em Londres ou em Paris a evolução sucedeu de outra maneira e que não se pode estabelecer a existência de um processo de dualidade social nessas cidades como efeito das reestruturações que estão ocorrendo, sem prejuízo de que a dualidade se deu em outros aspectos, como a distribuição da renda, ou que se estabeleceu em uma escala distinta, tal qual a inter-regional ou a transnacional, separando mais os países, numa diferenciação mais aguda entre os mais ricos e com melhores condições de vida e trabalho e os mais pobres, com situações piores.

A evolução de Madri se alinharia com a experimentada por Paris nesse sentido; o resultado das mudanças sociais em seu conjunto é a elevada profissionalização das categorias sociais, embora se deva levar em conta o fato de que se abrem outras linhas de desigualdade nas

¹ Este artigo foi possível graças à ajuda da Diretoria Geral de Pesquisa da Comunidade de Madri.

diferenças marcadas pela idade, pelo gênero e pelo território. Se, considerando a sociedade em seu conjunto, houve uma certa diminuição das desigualdades na distribuição da renda no período de 1981-91 e um crescimento das classes médias, em face de uma diminuição dos trabalhadores, as diferenças experimentadas pelos distintos grupos de idade, a dificuldade das mulheres para encontrar trabalho e a diferenciação no assentamento dos grupos sociais no território, marcado em grande parte por um mercado imobiliário que seleciona a distribuição dos grupos sociais, apontam para um resultado matizado desses avanços na diminuição das desigualdades.

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO

As características gerais da mudança no sistema produtivo experimentado pela Região Urbana de Madri são similares às de outras grandes cidades dos países industrializados, com uma diminuição dos trabalhadores industriais em favor de um aumento dos trabalhadores dos serviços, que constituem 71% em 1996.

Essa diminuição do peso da indústria, cujos efetivos representam menos de 19% da população ocupada, decorre de dois fatos, o primeiro dos quais é a "tecnificação" das empresas madrilenas, de tal maneira que, embora ocorra uma diminuição dos trabalhadores do setor, aumenta o produto industrial da região. Mas o outro dos fundamentos dessa diminuição tem de ser explicado a partir de um processo de emigração das indústrias da região para as províncias limítrofes, em busca dos incentivos provenientes da ajuda aos investimentos nas regiões menos favorecidas.

Tabela 1 – Evolução da relação com a atividade por gênero

RAMO DE ATIVIDADE ECONÔMICA	1981			1991			1996		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
TOTAL	100,0	72,9	27,1	100,0	66,4	33,6	100,0	63,7	36,3
Agricultura	1,2	1,5	0,3	1,0	1,2	0,5	0,7	0,9	0,3
Indústria	25,8	28,5	18,4	24,7	28,8	16,8	18,9	22,2	13,1
Construção	7,6	10,0	1,2	7,3	10,4	1,3	9,4	13,5	2,4
Serviços	62,6	57,4	76,8	66,9	59,6	81,4	71,0	63,4	84,3
Não classificáveis	2,8	2,6	3,3	-	-	-	-	-	-
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos 1981-91 e Registro Civil 1996.

De qualquer modo, a transformação da indústria que supostamente implica sua maior “tecnificação” leva a crer no aumento dos trabalhadores com formação elevada, o que provoca uma forte diferenciação interna no conjunto dos trabalhadores industriais. Por um lado, os trabalhadores das indústrias tradicionais, que mantêm uma proporção elevada de operários qualificados, e, por outro, as novas indústrias ligadas à inovação e às novas tecnologias, que contam com uma proporção de técnicos e profissionais bastante maior do que as primeiras. Estas últimas são as que açambarcam boa parte do crescimento industrial e que, portanto, têm também uma idade média dos trabalhadores mais reduzida. Esses trabalhadores jovens, com um nível de escolaridade mais elevado do que o dos seus predecessores, compoariam um grupo diferenciado dentro da classe operária industrial.

A mudança mais profunda se deu sobretudo nas atividades terciárias, nas quais uma série de subsetores ligados aos serviços para as empresas, às atividades financeiras e a certas atividades dos serviços públicos, como a saúde e o ensino, obteve ao longo dos últimos dez anos um considerável incremento. Trata-se, em geral, de atividades que contam com uma elevada composição de técnicos médios e profissionais com diplomas universitários e que se abastecem, em seu crescimento, na área de captação de recém-formados das universidades, pelas quais na atualidade passam mais de 60% dos jovens paulistas.

O resultado dessa transformação é a reestruturação da sociedade paulista, com uma elevada *profissionalização* da mesma, sendo as categorias que mais aumentam a dos profissionais e técnicos contratados por terceiros e a dos diretores de empresas e ocupantes de altos cargos da administração.

Se houvesse um processo de polarização ou dualização social, essa transformação deveria vir acompanhada de um aumento das ocupações de trabalhadores não-qualificados ou qualificados, mas são essas as categorias que mais diminuem no conjunto dos paulistas economicamente ativos. Por conseguinte, a primeira conclusão seria a de que não ocorre tal polarização, ao menos no tocante às categorias profissionais que seriam, de qualquer modo, o indicador mais próximo para o conhecimento da estrutura social.

A PROFSSIONALIZAÇÃO DA SOCIEDADE MADRILENHA

Apesar das crises experimentadas na primeira parte das décadas de 1980 e de 1990, a economia paulista cresce a um ritmo médio bas-

tante acelerado, com taxas de cerca de 2,5% nos últimos dez anos, o que lhe permitiu manter uma das posições mais elevadas em termos de PIB *per capita* entre as regiões espanholas, somente superada pelas Baleares. Esse crescimento vem acompanhado de uma reestruturação social profunda, embora sua distribuição social e territorial não seja uniforme e a maneira como se manifesta no território implique uma reorganização do espaço social.

Se considerarmos a evolução das categorias socioocupacionais, encontramos um aumento dos profissionais e técnicos, tanto por conta própria como autônomos, em especial estes últimos, juntamente com o pessoal dos serviços, os diretores de empresas e ocupantes de altos cargos da administração pública, o que vem compensar a forte redução dos trabalhadores braçais especializados e não-especializados, tal como se reflete na Tabela 2.

Tabela 2 - Evolução das categorias não-agrícolas na Região de Madri, 1981-1996

CATEGORIAS SOCIOPROFISSIONAIS	MUDANÇA DE PROPORÇÃO
Profissionais e técnicos autônomos	25,3
Empresários com assalariados	-5,6
Empresários sem assalariados	-13,3
Membros de cooperativas	-57,7
Diretores e altos cargos da administração	60,2
Profissionais e técnicos assalariados	82,3
Chefes de departamento	-71,8
Outros trabalhadores admin. e comerciais	5,6
Restante dos trabalhadores dos serviços	39,8
Contramestres	-44,4
Trabalhadores qualificados	-31,0
Trabalhadores não-qualificados	-45,4
Membros das Forças Armadas e Polícia	-50,8

Fonte: Censo de população e habitação de 1991 e Registro Civil de 1996.

Essa mudança por si só não permite dizer que houve um processo de polaridade ou de dualização; o efeito mais relevante é o de uma profissionalização da estrutura social que tem profundas conseqüências sobre os processos de distribuição das novas unidades familiares no espaço urbano bem como sobre o sistema de relações sociais em seu conjunto. Sem dúvida esse mesmo crescimento implica uma forte mudança na relação entre as distintas categorias, de tal forma que os que não têm acesso a um emprego, assim como os que integram a grande legião dos desempregados ou os que trabalham de forma temporária e precária, para não mencionar os grupos mais excluídos do mercado do trabalho, encontram maior dificuldade para uma integração ao mercado do trabalho, em comparação com 15 anos atrás. A questão é que mudaram os padrões de diferenciação ao mesmo tempo que houve uma transformação das categorias. Um trabalhador braçal ou um profissional de nível universitário, no mercado de trabalho, têm um *status* diferente do que tinham no começo do período considerado.

Esse aumento dos profissionais está na base das mudanças territoriais, como o elevado crescimento do espaço residencial das classes médias no noroeste da área metropolitana, e também é o fundamento dos processos de fragmentação do espaço residencial das zonas do sul e do leste da área metropolitana.

Essa profissionalização da sociedade paulista está apoiada na grande elevação do nível de formação escolar que teve lugar ao longo dos últimos anos, devido à qual a proporção de pessoas com diploma universitário passou de 7,9% em 1981 para 13,7% da população com mais de dez anos em 1996. Em números absolutos isso representa mais do dobro, o que foi possível porque se deu um crescente aumento da proporção de jovens que iniciam estudos universitários, proporção que ultrapassa os 60% do seu grupo etário.

Como conseqüência do aumento da escolaridade, cresce de maneira notável a formação dos paulistas, embora esse crescimento não esteja isento de problemas. Os que ficam excluídos do acesso à formação pelo fato de viverem em um ambiente social ou familiar pouco favorável a uma escolaridade assídua se encontram numa situação em que a integração ao mercado de trabalho será muito mais difícil do que a do restante de sua coorte de idade. Com demasiada freqüência, o fracasso escolar é a ante-sala de um processo de exclusão da qual será especialmente difícil sair, tendo em vista os próprios fatores condicionantes do mercado de trabalho.

Esse aumento do nível de formação se manifesta de muitas maneiras, entre as quais podemos considerar especialmente o impacto sobre o

mercado de trabalho. O número dos universitários e dos que têm diploma de bacharel aumenta consideravelmente entre os trabalhadores, ao mesmo tempo que diminui a proporção dos que não têm estudos ou são analfabetos (tabela 3). O problema reside em que a maior parte dos novos empregos que são criados traz consigo uma elevada exigência de formação. Presume-se, pois, que os que dela carecem terão que preencher as vagas dos empregos que não a exigem e que geralmente correspondem às dos trabalhadores não-especializados que se aposentam.

Tabela 3 – Nível de formação da população ativa

FORMAÇÃO	1990	1997	VARIAÇÃO
Sem estudos	4,19	1,8	-2,4
Estudos primários	52,89	45,2	-7,7
Formação profissional	8,49	10,9	2,4
Estudos secundários	15,1	16,3	1,2
Universitários médios	7,3	9,9	2,6
Universitários superiores	12,0	15,9	4,0
Total	100	100	0,0

Fonte: C. Iglesias (1998), a partir da E.P.A.

Existem, porém, outros elementos complementares cuja consideração se faz imprescindível. Por um lado, é preciso levar em conta o alto desemprego existente na região, embora suas taxas sejam um pouco menores do que as do conjunto nacional. Em 1998, os desempregados madrilenos representavam 16% do total dos economicamente ativos, em comparação com os 18% existentes no conjunto do país.

Ao longo dos últimos 15 anos (1981-96), estabelece-se uma dinâmica de aumento da atividade. Dessa forma, do total da população potencialmente ativa, compreendida entre os 16 e os 64 anos inclusive, passa-se de uma taxa de atividade de 50,1% para uma de 53,5%. Esse aumento se deve sobretudo ao aumento da atividade das mulheres, que passa de 27,2% para 40%, o que é compensado parcialmente pela diminuição da atividade dos homens. Enquanto no princípio do período para cada mulher ativa havia 2,5 homens, no final do período para cada mulher ativa se contabilizava 1,5 homem. Por conseguinte, o número de mulheres ativas no final do período dobrou em relação ao começo, enquanto o dos homens aumentou ligeiramente.

Em termos de empregos, ao fim do período encontramos um panorama de trabalho completamente diferente do que havia no início (tabela 4). O aumento de 349,3 mil habitantes na Região leva a supor que o número de pessoas acima de 15 anos seja superior a 800 mil habitantes, com um incremento da população ativa, que tem ou busca trabalho, de 565 mil pessoas. Apesar desse crescimento, os empregos aumentam apenas em 350 mil. Este é, sem dúvida, o principal problema social enfrentado pela região. Seu sistema produtivo é incapaz de gerar os postos de trabalho requeridos por uma crescente população em idade de trabalhar. Assim, houve um aumento de indivíduos ativos proporcionalmente maior do que o de postos de trabalho. Esse desequilíbrio poderia ter sido maior não fosse o fato de que os jovens aumentaram a idade média de incorporação ao mercado de trabalho, podendo-se calcular esse atraso em três anos, semelhante ao atraso introduzido na idade de emancipação, o que se explica em grande parte pelo considerável aumento no número dos estudantes maiores de 15 anos, que se elevou de mais 200 mil jovens ao longo desses 15 anos.

Tabela 4 – Evolução da relação com a atividade econômica

ATIVIDADE	1981			1991			1996		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Ativos	50,1	76,0	27,2	52,9	70,8	36,9	53,7	68,9	40,0
Ocupados	83,6	85,6	78,7	86,0	90,2	78,8	78,2	82,1	72,3
Desempregados	16,4	14,4	21,3	14,0	9,8	21,2	21,8	17,9	27,7
Procuram primeiro emprego	40,6	29,5	59,2	29,2	25,8	31,9	71,8	74,9	68,7
Trabalharam antes	59,4	70,5	40,8	70,8	74,2	68,1	28,2	25,1	31,3
Inativos	48,7	21,4	72,8	46,4	27,8	63,1	45,8	30,0	60,0
Aposentados	22,9	57,3	14,0	30,4	56,4	20,1	33,0	59,0	21,2
Incapazes	2,1	5,8	1,1	1,3	2,5	0,8	1,4	2,7	0,9
Estudantes	14,1	33,5	9,1	23,5	39,0	17,3	22,5	35,2	16,8
Prendas domésticas	59,3	0,0	74,8	43,9	0,2	61,2	41,4	0,5	59,8
Outros	1,5	3,4	1,1	1,0	1,8	0,6	1,7	2,7	1,2
Serviço Militar	1,2	2,6	0,0	0,7	1,4	0,0	0,5	1,0	0,0
TOTAL	100,0								

Fonte: Censos 1981-91, Registro Civil 1996.

A conseqüência dessa incapacidade de responder à forte pressão exercida por um número crescente de pessoas em busca de trabalho é um aumento notável do número de desempregados devido à inexistência de postos de trabalho para todos. Em 1996, segundo o Registro Civil, existiam 200 mil desempregados a mais do que 15 anos antes. De qualquer maneira, essa cifra global muda em função da conjuntura econômica. É preciso levar em conta a circunstância de que 1996 marca o último ano da crise econômica que começou em 1992 e de que, apesar disso, nos últimos dez anos a Comunidade de Madri é a que mais empregos gera entre todas as comunidades autônomas espanholas.

Apesar de os postos de trabalho terem aumentado em número igual ao aumento da população no período considerado, elevou-se o desemprego bem como o número de estudantes do ensino secundário e universitário, embora também tenha crescido a atividade, concretizada num notável aumento das mulheres ocupadas e desempregadas. Esse fato leva a crer que tenha ocorrido uma grande diminuição do número das mulheres que se dedicam às prendas domésticas, grande parte das quais pertence às gerações mais idosas. Seja como for, é preciso considerar que o elevado desemprego entre as mulheres significa que uma boa quantidade delas sequer tenta buscar emprego e que uma redução das taxas de desemprego traria consigo um aumento das mulheres ativas, tal qual se deu na segunda metade dos anos 80, quando o aumento de mulheres ativas superou em muito o número de novas incorporações em idade de trabalhar.

Essa mudança indica que uma parte das elevadas taxas de desemprego se deve ao significativo aumento dos jovens que procuram um primeiro emprego, o que assinala uma grande diferença entre os que entram no mercado de trabalho e os que se aposentam. Deve ser levado em conta o fato de que as coortes jovens que se incorporaram nos últimos anos ao mercado de trabalho são as mais numerosas que houve e provavelmente haverá, nos próximos anos, no âmbito espacial da Comunidade de Madri. São os filhos nascidos num período de taxas de fecundidade muito altas, como as que ocorreram em fins dos anos 60 e começos dos 80.

A partir de agora, essas gerações irão diminuindo em número, ao mesmo tempo que se tornam mais numerosos os que se aposentam. Com isso, a pressão sobre o mercado de trabalho será menor. É óbvio que, paralelamente, é de prever-se que o número de estudantes com idade acima de 15 anos se estabilize ou até diminua ligeiramente. Isso porque ocorre uma diminuição nos efetivos das coortes de idade jovem, até o ponto em que as últimas gerações nascidas contem aproxi-

madamente com a metade de componentes das gerações mais numerosas que se encontram perto de completar os trinta anos. Portanto, essa pressão sobre o mercado de trabalho irá diminuindo progressivamente, embora, no momento, as diferenças na atividade das mulheres nos façam entrever que os ativos que se incorporam possam ser menos numerosos do que os que se aposentam.

A existência de uma elevada proporção de desempregados não é estranha às mudanças econômicas correntes. Não quer dizer que as novas tecnologias impliquem necessariamente uma diminuição do emprego. O caso dos Estados Unidos é suficientemente expressivo para refutar uma afirmação nesse sentido, mas no caso espanhol e, por extensão, no europeu, embora com taxas bastante inferiores às espanholas, o desemprego é uma característica que acompanha os processos de transformação econômica experimentados a partir da globalização dos mercados e da "tecnificação" dos sistemas produtivos nos últimos anos.

Nessa evolução, as novas incorporações que se produzem no mercado de trabalho madrileno apresentam uma série de características que as diferenciam das que surgiram anos atrás. Os novos contratos têm um caráter mais efêmero, crescendo sua transitoriedade. No período de 1981-95 aumentou o número dos trabalhadores temporários, que de 7% passaram para 22% dos assalariados fixos. Essa proporção é muito inferior à média espanhola, pois em 1995 a proporção de trabalhadores temporários na Espanha alcançava 35% do total dos ocupados. A diferença teria de ser explicada sobretudo pelo baixo peso em Madrid das atividades agrárias, nas quais a proporção de trabalhadores temporários é mais elevada. Esse processo é mais evidente no caso das mulheres, cuja proporção de assalariadas temporárias é superior à dos homens. De qualquer modo, o crescimento da proporção dos temporários é de certo modo freqüente nas grandes cidades dos países industrializados, sendo considerado vinculado às mudanças induzidas pela globalização da economia, a qual promove a maior instabilidade da atividade das empresas (Fanstein, 1992).

A precariedade dos contratos se manifesta na estrutura social, embora sua mensuração se torne difícil. A desigualdade social atualmente passa menos pela apropriação dos meios de produção que ocorria nas estratificações sociais tradicionais e mais pela segurança no emprego. As diferentes situações que se apresentam quanto à estabilidade no trabalho devem ser observadas ao se fazer o balanço das diferenças sociais, tendo em vista que, além das diferenças na percepção de rendas que podem presumir, produzem uma série de conseqüências sobre as formas de vida. Entre outras, pode-se considerar a repercussão

sobre os processos de moradia devida à dificuldade que enfrentam os jovens para se comprometer com o pagamento de hipotecas a longo prazo. O resultado foi o progressivo atraso na emancipação ao longo dos últimos 15 anos, cujas conseqüências sociais são difíceis de aferir. Porém, não seria arriscado estabelecer uma certa relação entre as situações de dependência de drogas e esse prolongamento da dependência familiar. A extensão da permanência na casa dos pais por motivo de uma instabilidade temporária se constata mediante as diferenças dos tipos de contrato entre os jovens emancipados e os não-emancipados da mesma idade. Os não-emancipados têm uma proporção de contratos temporários bastante maior do que a dos que vivem independentes dos pais.

As cifras tanto sobre o desemprego como sobre os tipos de contrato oferecem características diferenciais quando as consideramos por idade e gênero. O desemprego afeta muito mais as mulheres, cujas taxas de inatividade em certas ocasiões chegaram em Madri ao dobro das dos homens. As mulheres também são mais afetadas pela precariedade dos novos contratos.

Da mesma forma, as diferenças com relação à idade dos trabalhadores são evidentes. É certo que os jovens tardam mais em consolidar suas situações no mercado de trabalho, o tempo para encontrar o primeiro emprego é maior e a precariedade do trabalho também é mais elevada, embora sejam significativas, quanto a esse aspecto, as diferenças decorrentes da formação dos que buscam o primeiro emprego. Tal como observa C. Tobio (1994), os jovens diplomados levam mais tempo para encontrar seu primeiro emprego, ou seja, gastam mais tempo na busca do primeiro emprego, uma vez que tenham concluído seus estudos ou sua formação. Mas, uma vez conseguida uma ocupação, têm nela mais estabilidade, e sua taxa de desemprego é mais baixa.

Uma das conseqüências dessa forte pressão dos jovens madrilenos sobre o mercado de trabalho é ser a idade média dos trabalhadores em geral bastante baixa, inferior aos quarenta anos. Isso se dá apesar do atraso na plena incorporação ao mercado de trabalho e do aumento do desemprego entre os jovens. Mas não se pode falar de uma idade fixa de incorporação ao mercado de trabalho, pois na realidade trata-se de um processo que, com freqüência, é simultâneo aos últimos anos de formação. Se aceitarmos o conceito adotado por J. L. Zárraga (1989) de "auto-suficiência econômica", poderíamos fixá-la ao redor dos 26 anos em média, de tal modo que o contraste dessa idade média com a idade dos ocupados é notável. Isso também é uma conseqüência da diminuição progressiva da idade média de aposentadoria, que se situa abaixo

dos sessenta anos, bem como da entrada de coortes muito numerosas de jovens, embora essa se realize mais tarde do que anteriormente.

Embora exista uma certa dispersão, parece que os serviços para as empresas, o comércio, a indústria manufatureira, a hotelaria e os serviços pessoais são as atividades com maior crescimento e as que empregam mulheres mais jovens e com baixa exigência de formação. Por outro lado, é interessante observar que as atividades com maior proporção de mulheres com estudos universitários são as que têm funcionárias com idade média mais elevada, como é o caso dos setores da saúde e da educação.

Tabela 5 - Idade média dos trabalhadores ocupados nos diversos setores, segundo gênero e total - 1996.

SETORES	IDADE MÉDIA (anos)		
	Homens	Mulheres	Ambos
Agricultura, pecuária e caça	43.3	37.9	42.5
Pesca	42.4	34.0	39.7
Indústrias extrativas	40.9	35.7	40.1
Indústria manufatureira	39.7	35.2	38.6
Prod. e distr. de energia, gás e água	42.0	36.3	40.6
Construção	39.9	35.1	39.4
Comércio, conserto de veículos	38.1	34.3	36.6
Hotelaria	37.6	37.1	37.4
Transporte, armazenamento e comunicações	41.0	36.3	40.0
Intermediação financeira	40.3	35.6	38.5
Atividades imobiliárias e aluguel, serviços para empresas	38.1	35.1	36.8
Administração pública, previdência e seguridade social	41.4	39.6	40.7
Educação	42.1	40.2	41.0
Atividades sanitárias e veterinárias, serviço social	41.2	38.6	39.4
Outras ativ. sociais e serviços comunitários e pessoais	39.6	36.1	37.9
Domicílios com empregados domésticos	44.9	41.3	42.4
Organismos extraterritoriais	42.0	40.2	41.0

Fonte: Registro civil municipal e elaboração própria.

Esse fato é de grande importância porque indica que a taxa de ocupação para o conjunto dos grupos etários que se incorporam ao trabalho é crescente e que são esses grupos de idade os que ocupam os novos postos de trabalho com maiores exigências quanto à formação. Isso se traduz no aumento do número de unidades familiares com trabalhadores jovens de nível universitário empregados em setores em expansão. Esses contingentes de profissionais jovens que são os que aumentam a proporção total de profissionais, vêm marcar fortemente as tendências de mudança dos assentamentos residenciais e, positivamente, serão os atores da mudança na estrutura social da cidade.

A MORADIA COMO FATOR DE SEGREGAÇÃO

Junto com os indicadores de distribuição da renda e das categorias socioeconômicas, o terceiro indicador fortemente significativo é o do preço da habitação, considerada em suas três possibilidades: em primeiro lugar, de forma absoluta, o preço total da moradia; em segundo, de forma unitária, o preço do metro quadrado construído; e, finalmente, os valores dos aluguéis.

Considerando-se a moradia como um magnífico indicador das desigualdades urbanas, voltamos aos postulados de Pahl (1970), Rex e Moore (1967) sobre as *housing classes* expostos em fins dos anos 60. Seus pressupostos eram de que, para a sociedade britânica, naquelas circunstâncias, os diferentes tipos de habitação disponíveis corresponderiam a classes sociais distintas. Assim, tratavam de estabelecer um novo modo de ver a estratificação social baseada no consumo do bem mais caro de que dispõe um indivíduo ou uma família. Não que o consumo determine as classes, e sim que o fracionamento social produzido pelas distintas formas de inserção no sistema produtivo tem como expressão evidente as formas de consumo. Isso não implica uma nova postulação da teoria das classes sociais mas uma reconsideração dos autores clássicos. Afinal, quando Engels, em *A situação das classes trabalhadoras na Inglaterra*, quis descrever as características da classe operária, escolheu como um de seus principais elementos as formas de habitar que eram produzidas. Atualmente, temos meios para medir essas diferenças em termos quantitativos, o que nos facilita a possibilidade de expressar tais diferenças de forma precisa.

Os pontos de partida para a consideração dos preços da habitação como indicadores das diferenças sociais no espaço decorrem, em primeiro lugar, do fato de que a sociedade atual, em grande parte dos

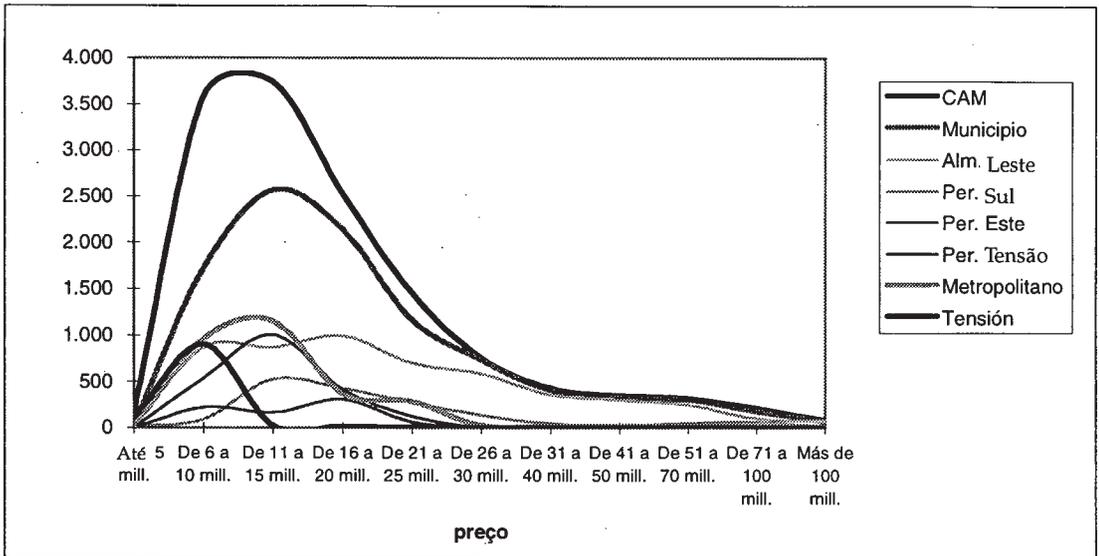
países industrializados e muito especialmente na Espanha, está convertendo-se em uma sociedade de proprietários. A Espanha é o país da União Européia em que a proporção de casas próprias é a mais elevada. Em Madri, encontramos uma proporção de proprietários um pouco inferior à média espanhola. Do total das moradias madrilenas, 76% correspondem a essa categoria. Além delas, encontramos uma escassa proporção de casas alugadas, cujos moradores apresentam características sociais diferentes, desde os mais pobres que vivem em zonas em processos de degradação ou em habitações de qualidade deplorável até famílias com boa situação econômica que moram em casas alugadas porque estão de passagem na cidade por motivo de trabalho.

Isso explica por que o Centro, com 25% de casas alugadas, é a zona que concentra maior número de habitações desse tipo, enquanto no conjunto da periferia a zona com renda média e categoria socioeconômica mais elevada é a que dispõe de maior proporção de casas alugadas. Trata-se de um tipo de habitação que, por outro lado, apresenta uma distribuição desigual no que diz respeito à idade dos moradores. Os domicílios dos jovens, com 25% de casas alugadas, superam em mais do dobro as famílias com idades intermediárias, com 11% de habitações desse tipo.

Na medida em que a casa própria, em maior ou menor proporção, ultrapassa em todas as zonas os dois terços do total das habitações, seu preço é um bom indicador das diferenças sociais e econômicas. A verdadeira razão pela qual dois apartamentos iguais, em termos de tamanho e qualidade, equidistantes do centro da cidade ou dos lugares com maior concentração de postos de trabalho e de serviços, têm preços diferentes não é outra senão a exigência da própria sociedade de localizar diferencialmente os grupos sociais tendo em vista sua capacidade econômica ou sua disposição de valorizar o local de residência de forma mais acentuada. O preço da habitação se converte em meio de distribuir de forma diferencial os grupos de renda, constituindo o principal fator de segregação social no espaço urbano.

A evolução dos preços da moradia em Madri mostra em primeiro lugar que existem ciclos de afastamento e aproximação dos valores extremos ao longo de um certo período de tempo nas diferentes zonas da cidade, os quais vêm expressar as diferenças na preferência de localização por parte das unidades familiares situadas no extremo superior dos estratos de renda. Tais ciclos se relacionam, *grosso modo*, com os ciclos econômicos, de tal forma que, em processos expansivos, os preços das habitações tendem a afastar-se, enquanto em processos de crise, tendem a igualar-se.

Gráfico 1 - Preço de venda de moradia usada (em milhões de pesetas) nas zonas da comunidade, 1996.



Esse comportamento, que influi fortemente nas formas de assentamento dos distintos grupos sociais no espaço urbano, vem mostrar algo que já se havia percebido na distribuição da renda e que se poderia tentar fazer também no comportamento das categorias socioeconômicas. Nos períodos de crise, as desigualdades tendem a reduzir-se, ao menos no que diz respeito à residência, enquanto nos períodos de expansão, próprios a um distanciamento dos preços, as desigualdades residenciais tendem a acentuar-se. Claro está que tal processo pode ser neutralizado por outros, como a intervenção pública mediante a promoção de moradias populares (habitações de Proteção Oficial) ou o lançamento no mercado de terrenos públicos para cooperativas habitacionais. Poder-se-ia, então, deduzir que os processos de formação das desigualdades são cíclicos e estão relacionados com o sistema econômico, embora possam vir a ser compensados com as intervenções públicas tanto sobre as rendas quanto sobre as condições de acesso aos bens necessários, no caso, à moradia.

Ainda é escassa a informação de que dispomos para poder reiterar conclusões contundentes nesse sentido. Contudo, é possível estabelecer hipóteses bem fundadas que nos ajudem a explicar os processos

segregadores que ocorrem na cidade para melhor definir os instrumentos de intervenção pública sobre eles. O problema é que não dispomos de dados com a precisão necessária sobre as rendas nem sobre os preços do solo que, em termos de sua repercussão por metro quadrado construído, seria um indicador mais exato do que o preço da habitação.

Gráfico 2 - Preço médio de venda de moradia (em milhões de pesetas) e desvio-padrão na CAM, por zonas.
 Dados absolutos, dezembro de 1996.

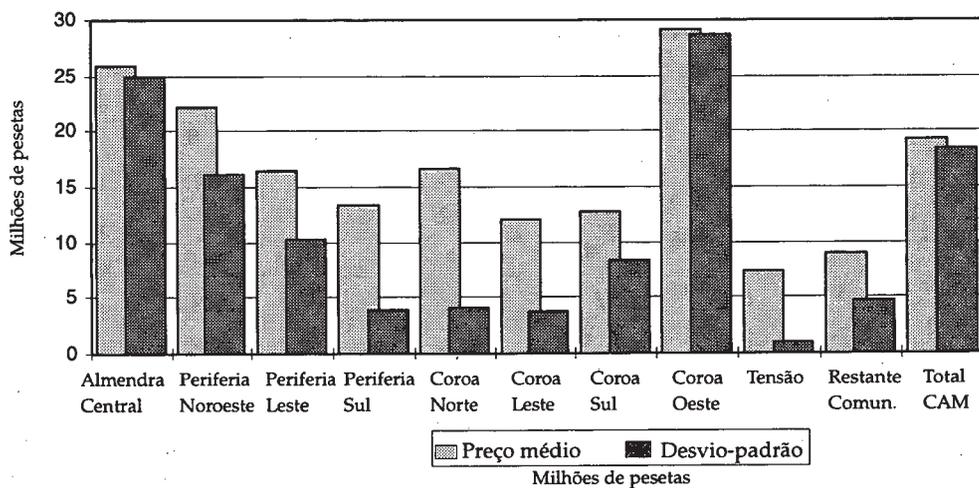
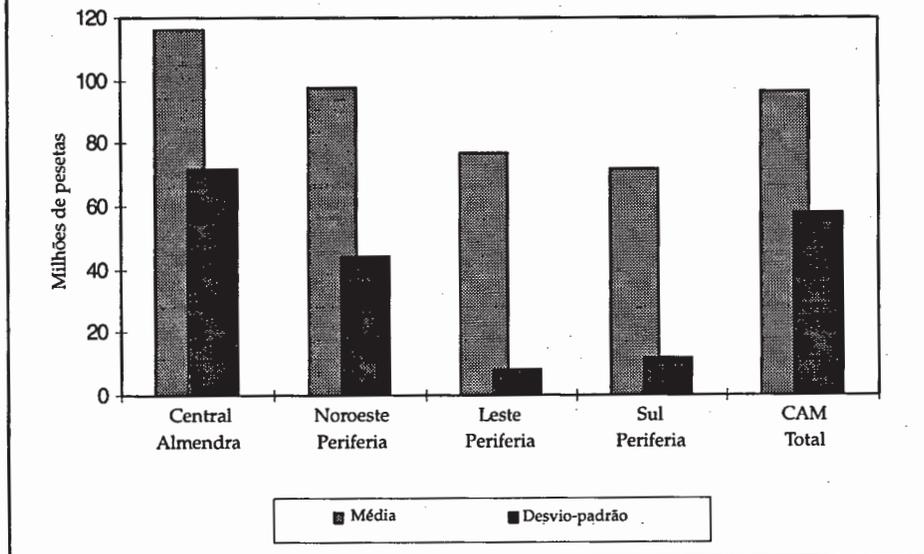


Gráfico 3 - Aluguel mensal solicitado (em milhões de pesetas) e desvio-padrão no município de Madri, 1996



De qualquer modo, a manutenção de preços distintos para produtos iguais nos mostra claramente a exigência do sistema em seu conjunto de manter uma distância social, além da divisão do trabalho e da posse dos meios de produção.

Outra das conclusões importantes derivadas da análise da evolução dos preços da habitação em Madri é o fato de que nas zonas de rendas mais baixas a dispersão dos preços é muito menor do que nas zonas de rendas elevadas. Isso mostra que, na prática, existe um preço mínimo de uma habitação em termos absolutos que marca um mínimo a ser pago para se ter uma casa própria, o qual está presente em todas as zonas e pode expressar-se em termos de pesetas por metro quadrado ou em termos de preço mínimo de uma moradia, enquanto o teto ou limite máximo vai depender das zonas. O que revela que, em termos mais ou menos agregados, as zonas operárias e de rendas mais baixas da cidade são mais homogêneas do que as zonas de classe média e de rendas altas.

No fundo, voltamos a um antigo padrão de assentamento. Os guetos homogêneos só existem nas zonas mais pobres da cidade, enquanto as zonas mais ricas, consideradas de uma forma ampla, além

compreende por que uma parte dos recentes assentamentos marginais está localizada no oeste de Madri, assentamento das classes médias, e por que os centros antigos dos municípios mais ricos da área metropolitana experimentam processos de superpopulação e de ocupação por famílias de rendas mais baixas. Esse fato decorre da crescente demanda de trabalhadores de serviços pessoais por parte dos residentes de rendas mais elevadas, o que presume um aumento das ocupações de jardinagem, limpeza, ajuda nos trabalhos domésticos etc. A segregação residencial apresenta essa característica complexa de que por vezes existe uma certa heterogeneidade.

A questão é que, mesmo nas zonas mais valorizadas da cidade, podemos encontrar em geral uma oferta a preços inferiores aos da média da área. Trata-se das habitações desses trabalhadores de serviços que preferem a proximidade do local de trabalho. Outra questão é a qualidade dessas habitações que, em certos casos, quase não merecem esse nome.

OS ESPAÇOS DA DIFERENCIAÇÃO EM MADRI

Para o estabelecimento da diferenciação social e sua distribuição territorial em Madri, podemos partir de duas variáveis. A primeira seria a distribuição das rendas, que presume a existência de rendas médias díspares entre os distintos espaços que configuram a metrópole. Quanto à diferenciação social, a variável mais adequada é a categoria socioocupacional, na qual procuramos sintetizar as características das ocupações das classes de trabalhadores, cômicos das limitações implícitas nessa variável em face dos problemas destacados no trabalho de Juan Jesús González (1992).

A distribuição da valorização social dos municípios da Área Metropolitana de Madri coincide em grande parte com o valor da renda média expressa a partir do valor médio da base fiscal na declaração do imposto da renda das pessoas físicas (IRPF). As consideráveis diferenças nessa distribuição são paralelas às diferenças em termos de preço médio das habitações por zonas e mostram uma grande disparidade que tem a ver com as desigualdades sociais em sua manifestação territorial. As disparidades são de tal ordem que em alguns municípios essa renda média é o dobro da existente em outros.

Contudo, apesar dessa grande disparidade, tudo indica que, em termos agregados, as diferenças na distribuição da renda não se polarizam da maneira indicada por S. Sassen (1991) para Nova York. Segundo alguns autores (Ayala, Martinez e Ruiz Huerta, 1994), ao longo da

década de 1980 ocorre na Espanha um processo de redução das desigualdades em termos de distribuição da renda, embora a desigualdade existente continue sendo muito elevada, comparativamente. Em 1990, de acordo com o Levantamento de Orçamentos Familiares ("Encuesta de Presupuestos Familiares"), o índice de Gini se elevava a 0,334, um pouco inferior ao dos Estados Unidos, 0,353. A Espanha, porém, continuava a ser um dos países europeus com uma distribuição mais desigual, atrás da Grã-Bretanha, que tinha um índice de 0,295.

O fato de a distribuição da renda em 1991 em Madri ser menos desigual que a distribuição espanhola é que nos leva a propor que tampouco ocorreu um aumento da desigualdade na distribuição das rendas. Não obstante, 30% dos domicílios mais ricos dispunham de 51% do total das rendas, enquanto os 30% mais pobres somente dispunham de 12%.

Tabela 6 - Distribuição média por declarante da base fiscal do IRPF por município da área metropolitana de Madri (Média 1992-95 em milhões de pesetas)

MUNICÍPIO	BASE FISCAL
Parla	1,78
Fuenlabrada	1,86
Leganés	1,96
Móstoles	2,06
San Fernando de Henares	2,06
Getafe	2,07
Torrejón de Ardoz	2,07
Alcalá de Henares	2,15
Ajalvir	2,18
Coslada	2,18
Alcorcón	2,19
Villanueva del Pardillo	2,19
Brunete	2,46
Colmenar Viejo	2,51
San Sebastián de los Reyes	2,51
Rivas Vaciamadrid	2,65
Madri	2,79
Paracuellos del Jarama	3,06
Villaviciosa de Odón	3,06
Alcobendas	3,24
Tres Cantos	3,47
Boadilla del Monte	4,01
Majadahonda	4,05
Las Rozas de Madrid	4,07
Villanova de la Cañada	4,14
Pozuelo de Alarcón	4,38

Fonte: Agência Tributária

A análise das diferenças sociais se estabelece a partir da distribuição desigual no território das categorias socioocupacionais. O problema suscitado por essa variável, devido ao fato de ela se compor de 12 categorias ativas, expressivas de elementos claramente diferenciadores em termos sociais, distintos da idade, está na dificuldade de se ter uma visão sintética das diferenças que podemos encontrar nos espaços em que se divide a região metropolitana. Para superar essa dificuldade, foi feita uma análise fatorial que abrangeu os municípios da área metropolitana e os distritos do município de Madri. Trata-se de um exercício que já é prática habitual entre os analistas da estrutura social das cidades (Preteceille [1995]; Mollenkof [1991]; Maloutas [1995]; Hamnett [1995]).

O resultado dessa análise fatorial pode ser qualificado de espetacular por várias razões. A primeira é o valor adquirido pelo fator para cada uma das categorias, que vem expressar as diferenças sociais desde o ponto de vista espacial. Sua ordem corresponde a uma hierarquia social das categorias que não podemos deixar de qualificar de adequada em uma escala que vai de um valor muito elevado para profissionais e empresários com assalariados a um muito reduzido para operários braçais qualificados e não-qualificados. A segunda razão é a elevada proporção de explicação da variância implícita nesse resultado, de tal maneira que o primeiro fator chega a explicar até mais de 80%, no caso dos bairros de Madri, e até 73%, quando incluímos toda a área metropolitana. Existe, pois, uma nítida distribuição desigual das categorias socioprofissionais no conjunto do espaço metropolitano.

Tabela 7 - Valorização socioeconômicas dos municípios da área metropolitana de Madri 1996 (Resultado da análise fatorial das categorias ativas da condição socioeconômica, primeiro fator)

MUNICÍPIO DA ÁREA	VALOR
Parla	-998
Mejorada del Campo	-786
Fuenlabrada	-777
Torrejon de Ardoz	-626
Pinto	-621
Leganes	-597
Getafe	-559
Alcala de Henares	-505
San Fernando de Henares	-474
Mostoles	-452
Coslada	-451
Velilla de San Antonio	-268
Alcorcon	-232
San Sebastian de los Reyes	-194
Villanova del Pardillo	-123
Alcobendas	-034
Paracuellos de Jarama	069
Brunete	237
Rivas-Vaciamadrid	330
Colmenar Viejo	520
Villaviciosa de Odon	526
Villanova de la Cañada	888
Boadilla del Monte	974
Majadahonda	985
Pozuelo de Alarcon	992
Rozas de Madrid (Las)	1,051

Fonte: Registro Civil 1996 e elaboração própria.

Tabela 8 - Valorização socioeconômica do município de Madri — 1996
(Resultado da análise fatorial das categorias ativas da condição socioeconômica, primeiro fator)

ZONA	VALOR
Sul	-381
San Blas	-233
Carabanchel	-066
Moratalaz	041
Latina	108
Hortaleza	268
Centro	375
Cidade Lineal	386
Tetuan	415
Fuencarral	495
Arganzuela	530
Moncloa	762
Salamanca	932
Chamberi	943
Retiro	993
Chamartin	1.051

Fonte: Registro Civil e elaboração própria.

Esses resultados vêm explicar em termos numéricos algo que se percebe diretamente. Trata-se da existência de uma grande diferenciação espacial no assentamento das classes sociais, ou seja, em Madri o processo de segregação é considerável, diferenciando-se o espaço de forma evidente conforme a qualificação social das pessoas que o habitam.

Essa segregação social do espaço se mantém ao longo dos dez últimos anos analisados, embora se produza uma certa variação em seus padrões e em sua intensidade. Se estabelecermos uma comparação das diferenças dos valores nas análises fatoriais realizadas em três períodos distintos, 1986, 1991 e 1996, verificamos que em geral se dá uma melhora da condição social na maior parte dos municípios da área metropolitana e

dos distritos de Madri. Há uma tendência para diminuição das diferenças entre o centro e a periferia e para um ligeiro aumento entre as diversas periferias. Portanto, esse crescimento generalizado positivo dos espaços considerados é maior nos municípios que apresentam um valor mais elevado do fator que expressa a categoria social (os municípios do oeste metropolitano: Pozuelo, Majadahonda, Las Rozas) e mais reduzido nas zonas do centro de Madri, no que deve influir grandemente o envelhecimento dessas zonas. Isso significa que o padrão de diferenciação tradicional na cidade de Madri entre o centro e a periferia vai convertendo-se progressivamente em outro, marcado pelas diferenças entre as periferias norte e oeste, por um lado, e sul e leste, por outro.

Esse padrão de diferenciação crescente que marca a tendência segregadora do espaço madrileno relaciona-se com a localização das atividades mais representativas e com a localização dos principais serviços da cidade, juntamente com as diferenças existentes no próprio entorno físico decorrentes do meio ambiente distinto em cada uma dessas zonas da cidade: a poluição no sul é pior do que no norte, os recursos hídricos são mais escassos etc.

Esse fato é importante porque vem confirmar o que foi dito anteriormente em termos de diferenciação do espaço social madrileno e da existência de fatores segregadores que distribuem de forma desigual a população no território, de acordo com as diferenças em seus níveis de renda e nas características de suas ocupações. Madri pode considerar-se, nesse sentido, uma cidade bastante segregada. Isso se deve em grande parte à pouca atenção dada por parte dos políticos a intervenções compensatórias territorialmente.

Esses processos segregadores se fazem acompanhar geralmente de uma diferenciação nas oportunidades de promoção social. O problema do sul de Madri não é apenas sua baixa renda ou a escassez de profissionais e técnicos entre seus habitantes, mas particularmente as acentuadas dificuldades para realizar estudos profissionais, encontrar um emprego mais valorizado e, no caso de encontrá-lo, mantê-lo. As diferenças entre as facilidades de ensino no oeste e no sul de Madri são consideráveis, não apenas em termos do confronto entre ensino público e privado ou em termos de vagas nas universidades, mas sobretudo na comparação entre os centros de ensino obrigatório localizados em cada uma dessas zonas. As características dos serviços públicos do oeste são bastante melhores do que as do sul, tal como foi destacado por C. Tobio (1989).

Além disso, o acesso ao trabalho é também diferenciado em cada uma dessas zonas. No centro de Madri, composto pelos sete primeiros distritos e circundado pela M-30, o número de postos de trabalho é

mais do dobro do número de pessoas empregadas residentes na zona. Já no sul de Madri os postos de trabalho não chegam a corresponder à metade do número total dos ocupados, enquanto no leste e no oeste se observa certo equilíbrio e no norte a diferença não é grande. Dessa forma, sem considerar as características dos empregos em cada uma das zonas, encontramos um desequilíbrio que tem sua expressão tanto no custo do acesso ao trabalho como no tempo empregado nesse deslocamento. As grandes distâncias a percorrer se somam à jornada de trabalho, freqüentemente intensa, para muitos dos trabalhadores do sul.

O problema não se esgota na descrição desse desequilíbrio mas de alguma maneira se projeta para o futuro. A diminuição dos postos de trabalho na indústria afeta mais os que vivem no sul de Madri do que os que vivem no norte ou no oeste. Essa tendência implica um aumento da desigualdade territorial de Madri que, por sua vez, é reforçado por uma tendência no sentido de a localização dos escritórios de maior valorização social ocorrer no norte e no oeste da cidade. A operação do prolongamento da Castellana com a ocupação do espaço das vias da Estação de Chamartín tenderá a agravar essa disparidade, na medida em que o número de domicílios previsivelmente crescerá mais no sul de Madri do que no norte e no oeste, ao mesmo tempo que o aumento dos empregos, especialmente dos mais valorizados, será superior no norte. Por conseguinte, tudo aponta para uma maior diferenciação social e segregação do espaço metropolitano.

Contudo, convém lembrar um fenômeno que vem ocorrendo e que altera parcialmente essa tendência segregadora. Trata-se do assentamento de jovens profissionais em novas zonas residenciais situadas nas proximidades dos bairros operários tradicionais da periferia sul.

O sul de Madri experimenta um processo de fracionamento derivado diretamente das práticas residenciais da população dessa zona. Ali, um evidente processo de mobilidade social ascendente intergeracional não implica necessariamente um processo de emigração dos jovens profissionais ou técnicos, filhos dos operários e operárias da área. A tendência das famílias em morar próximo dos pais, especialmente da mãe da cônjuge, em uma linha matriarcal, leva a crer no bom êxito de certas zonas residenciais de valor superior à média da área, nas quais vêm residir tanto os novos quadros médios e profissionais como os pequenos empresários que prosperaram consideravelmente em seus empreendimentos industriais e de serviços. O resultado é de grande importância, pois corresponde a uma nova tendência que pode interromper a dinâmica de diferenciação social existente na atualidade.

É preciso levar em conta que esse processo de fracionamento residencial está vinculado a um processo de mobilidade residencial em determinada zona ou à existência de novos projetos urbanos. Quando não ocorre nenhum desses dois fatores, tal como em alguns bairros de conjuntos habitacionais do sul e do leste do município de Madri, o processo de distanciamento social vem reforçar as dinâmicas segregadoras existentes. Somente investimentos em infra-estruturas e na melhoria das condições do entorno, junto com uma maior mobilidade residencial, podem inverter esse processo. Os primeiros foram realizados, mas a segunda torna-se muitíssimo difícil nessas zonas, tanto pelo custo real envolvido na mudança de uma casa própria para outra, como pela dificuldade de encontrar uma alternativa adequada à capacidade econômica de seus residentes.

Nesse sentido, pode-se dizer que as mudanças que se produzem no espaço social madrileno são complexas, ocorrendo os maiores problemas de segregação na periferia sul e leste do município de Madri, enquanto o fracionamento social das novas zonas residenciais do sul e do leste da Coroa Metropolitana indica de fato uma esperança de assentamentos mais integrados socialmente.

CONCLUSÃO

A recente transformação da sociedade madrilena ao longo dos últimos anos implicou uma série de mudanças consideráveis que se manifestam diretamente no espaço da Região Urbana de Madri.

A profissionalização das ocupações, impulsionada pelo desenvolvimento dos serviços, especialmente os ligados ao Estado do Bem-Estar Social, os relativos às empresas e os financeiros, supõe uma mudança significativa na estratificação social, com um aumento numérico das classes médias e uma forte diminuição da classe operária. Ao mesmo tempo, ocorre um aumento das diferenças em termos de idade e gênero na precariedade dos contratos e no desemprego. Essas diferenças também se manifestam no acesso à moradia e na localização residencial que os preços da habitação impõem aos diferentes grupos de renda.

As mudanças introduzidas por esses processos se evidenciam territorialmente na colonização de novos espaços residenciais consoantes com os valores e expectativas dessa classe média que aumenta seus contingentes de forma rápida nestes últimos anos. A saturação do espaço burguês na primeira metade do século e seu prolongamento para o norte nos anos 70 convertem o noroeste da área metropolitana na zona representativa das novas classes médias. Nesse espaço são aco-

lhidos alguns dos principais valores que as caracterizam, tais como a exaltação da privacidade e a valorização da natureza, presentes nas características das residências. Mais da metade das moradias da Coroa Noroeste de Madri são habitações unifamiliares, casas geminadas ou isoladas com um pequeno jardim.

Paralelamente, nos municípios do sul e do leste da área metropolitana, se dá uma fragmentação do espaço social, com o desenvolvimento de espaços residenciais, alternativos aos bairros de blocos de construções em que se alojava a classe operária, formados tanto por habitações individuais geminadas como por habitações coletivas de baixa altura com equipamentos privados, que vão ser ocupadas pelos profissionais e técnicos filhos dos trabalhadores braçais dessas zonas. O aparecimento inicial de certos espaços que correspondiam às aspirações desses grupos acentuou-se ao longo dos últimos anos. Nessa mudança, desempenharam papel muito importante as novas infra-estruturas de transporte que permitem o acesso eficaz por transporte público ao centro da cidade, ao mesmo tempo que permitem os deslocamentos circulares por meio do transporte particular, possibilitando uma fácil conexão com o restante dos municípios. Mas a mudança também se apóia na melhoria dos serviços nesses municípios, com o desenvolvimento de grandes áreas comerciais e com o melhoramento dos serviços públicos, em especial dos sistemas de ensino, de saúde e de esportes, de modo que não seja imprescindível mudar de moradia para conseguir ou conservar emprego em outras zonas da cidade. Esse fenômeno vem frear o processo de distanciamento social que está acontecendo entre as periferias.

Finalmente, é difícil fazer um balanço total dos processos, já que não dispomos de uma quantificação agregada de todos eles. Por um lado, encontramos-nos diante do fato de que algumas manifestações dos processos de exclusão social, como a dos sem-teto, não aumentaram, pois o número agregado dos que procuram os albergues está estabilizado nos últimos anos em Madri (aumenta um pouco nos públicos e diminui nos das ONGs). Por outro, aumentam os que podemos considerar como grupos de risco de exclusão, formados por famílias sem pai, sustentadas por uma mulher com filhos menores, bem como por numerosos imigrantes estrangeiros que ocupam espaços marginais do centro e da periferia da cidade a ponto de haverem substituído as minorias étnicas mais desfavorecidas, como era o caso dos ciganos. Esses fatos, somados ao enfraquecimento dos laços familiares por imposição das novas formas de vida, agravam o risco de aumento da exclusão e trazem como ameaça o surgimento de uma dualidade social em Madri.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYALA, L. *La distribución de la renta en España en los años ochenta. La distribución de la renta*. Fundación Argentaria, Madrid, 1993.
- AYALA, Martínez y Ruiz huerta. *La distribución de la renta en España: Una perspectiva comparada. La distribución de la renta*. Fundación Argentaria. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. vol. II, Madrid, 1993.
- C. IGLESIAS. *Las cualificaciones laborales y su proceso de cambio. Situación*. Madrid, 1998.
- CHAMBOREDON e LEMAIRE. *Proximité spatiale et distance sociale dans les grands ensembles*. Revue Française de Sociologie. Janvier. Paris, 1970.
- ENGELS, F. (1884). *La situación de la clase trabajadora en Inglaterra*. Akal, Madrid, 1976.
- FANSTEIN, S.; GORDON, I.; HARLOE, M. *Divided cities*. Cambridge, U.S.A., Blackwell, 1992.
- GONZÁLEZ, J.J. (1991). *Clases sociales, estudio comparativo entre España y la Comunidad de Madrid*. Consejería de Economía. Comunidad Autónoma de Madrid.
- HAMNETT, C. *Les changements socioéconomiques à Londres: Croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation?* Sociétés Contemporaines, nº 22. pp.15-32, 1995.
- HARVEY D. *Urbanismo y Desigualdad Social*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1977.
- LEAL, J. *Crecimiento económico y desigualdad social en Madrid*. Economía y Sociedad. nº 4, Madrid, 1990.
- LEAL, J. *Cambio social y desigualdad espacial en el Area Metropolitana de Madrid*. Economía y Sociedad, nº 10, Madrid, 1994.
- LLES, C.; TOBIO, C. *Formas de vida y trabajo en el Municipio de Madrid*. Economía y Sociedad, nº 4, 1990. Madrid, 1994.
- MALOUTAS, T. *Ségrégation Urbaine et relations familiales dans deux villes grecques: Athenes et Volos*. Sociétés Contemporaines, nº 22, pp. 89-106, 1995.
- MINGIONE, E. *Fragmented Societies*. London, Blackwell, 1991.
- MOLLENKOF, J. e CASTELLS, M. *Dual Cities: Restructuring New York*. New York, Russel, Sage Foundation, 1991.
- PAHL, R. *Patterns in urban life*. London, Longman, 1970.
- PRETECEILLE, E. *Division sociale de l'espace et globalisation: le cas de la Métropole Parisienne*. Sociétés Contemporaines, nº 22, pp. 33-68, 1995.
- REX, J. e MOORE, R. *Race, community and conflict*. Oxford University Press, 1967.

SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton. Princeton University Press, 1991.

TOBIO, C. Economic and social restructuring in the Metropolitan Area of Madrid. *International Journal of Urban and Regional Research*. vol. 13, nº 2, pp. 324-338, Oxford, 1989.

ZÁRRAGA, J.L. *Informe Juventud en España 1988*. Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Juventud. Madrid, 1989.

Parte II

O que há de novo na clássica núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro

Luciana Corrêa do Lago

O presente trabalho¹ insere-se no debate em curso sobre os impactos sociais e espaciais da crise e da reestruturação econômica, no qual a idéia de dualidade alcançou relativa hegemonia, seja no âmbito da estrutura social, seja no da nova espacialidade urbana, caracterizada, esta última, por novos padrões de desigualdade espacial ou, mesmo, por novas formas de segregação. O alto grau de concentração das atividades econômicas e da infra-estrutura básica nos núcleos urbanos, assim como o padrão de localização dos diferentes segmentos sociais nas metrópoles brasileiras, serviram de fundamento para que a perspectiva dual predominasse nos estudos sobre segregação urbana nos anos 70 e 80, embora o núcleo e a periferia não se tenham constituído plenamente em espaços socialmente homogêneos. A idéia aqui proposta é que as transformações sociais e espaciais ocorridas nos anos 80 apontam para a necessidade de se rever o modelo dual como expressão da realidade metropolitana que vem se configurando ao longo dos últimos 15 anos. A crescente instabilidade do trabalho e da renda, com seus efeitos sobre o acesso à cidade, a retomada do crescimento das favelas tanto nas áreas centrais quanto nas periféricas e o surgimento, na periferia, de novos espaços residenciais e comerciais excludentes, destinados às camadas médias na periferia, sustentam tal hipótese.

Um conjunto de informações quantitativas censitárias referentes à metrópole do Rio de Janeiro, na década de 1980, servirá de base ao desenvolvimento da análise, em que se utilizará uma estrutura analítica marcada por duas dimensões de fenômenos que interagem no processo de estruturação espacial intrametropolitana. As macrotendências econômicas, vistas através das mudanças nos perfis socioocupacionais das diferentes áreas que conformam o espaço metropolitano e as

¹ Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) e se insere na pesquisa “Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana”, coordenada pelo Prof. Luiz Cesar de Q. Ribeiro, com apoio do PRONEX, envolvendo a comparação entre as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

microtendências da dinâmica urbana, marcadas pelo comportamento dos submercados imobiliários, pela ação do poder público sobre o espaço construído e pela mobilidade residencial dos diferentes segmentos sociais no interior da metrópole.

SOBRE DESIGUALDADE E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAIS: ALGUNS ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

Não são claras as noções de desigualdade e segregação socioespaciais que aparecem na literatura mais recente sobre os impactos da reestruturação econômica nas grandes cidades. O debate em torno da tendência (ou não) à dualização da estrutura social e espacial é marcado por essa indefinição conceitual. Em síntese, a segregação ocorre como uma forma extrema de desigualdade. O impacto espacial da tendência à dualização social seria, numa extremidade, a apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados pelas funções ligadas ao consumo e à moradia de luxo e, na outra, a conformação de espaços exclusivos da pobreza. No âmbito dessas transformações surgiram, como expressões de um novo padrão de segregação espacial, noções como “cidade dual” e “espaço fragmentado” (Sassen, 1991; Castells, 1992).

A noção de segregação, portanto, estaria atrelada a novas espacialidades que emergem nas grandes cidades capitalistas, em especial o gueto americano e os espaços residenciais excludentes das camadas sociais superiores (o processo de *gentrification* de áreas proletárias é dos mais estudados nos países centrais). Castells (1992), no entanto, procura qualificar melhor esses processos, marcando conceitualmente as diferenças entre segregação e diferenciação social do espaço. Segundo o autor, o que há de novo nas grandes cidades não é apenas o aprofundamento da desigualdade espacial que se dá através do mercado imobiliário, mas são principalmente as diferentes formas de institucionalização dessa desigualdade, indicadoras do processo de segregação. A criação de municípios suburbanos de classe média branca em Nova York seria um exemplo de segregação. Nesse sentido, as políticas de “abandono” dos guetos e a privatização dos espaços públicos (cuja maior expressão são os condomínios residenciais murados) podem ser entendidos como processos de segregação.

A proposta metodológica do presente trabalho é entrar nessa discussão, tendo como ponto de partida a estrutura socioespacial de uma grande metrópole brasileira — o Rio de Janeiro — e as alterações nela ocorridas na década de 1980, com as quais se buscará relacionar as mu-

danças na dinâmica imobiliária e as práticas espaciais dos residentes, em especial, a mobilidade residencial.

A estrutura socioespacial aqui utilizada foi construída com base na diferenciação dos perfis ocupacionais dos trabalhadores² residentes em cada uma das 219 áreas em que foi dividido o espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Assim, parte-se do pressuposto de que é a relação de trabalho o fator determinante da estrutura social e, conseqüentemente, da estrutura espacial. A complexidade e a heterogeneidade da estrutura social nos orientam para uma compreensão não dualizada da sociedade e do espaço. É importante observar que o indicador de renda nominal ou familiar, usualmente utilizado nos estudos de segregação e desigualdade socioespacial, reduz, ou melhor, esconde o grau de diversidade social resultante do perfil ocupacional da população residente. O fato de o operário da indústria obter, em média, um rendimento mensal equivalente ao dos professores de primeiro grau, não os coloca na mesma posição social. Com efeito, suas práticas cotidianas, seus valores, suas estratégias de reprodução, nelas incluídas suas opções residenciais em face das alternativas existentes, são distintas. Por meio de uma análise fatorial por correspondência, utilizando os perfis ocupacionais das áreas, chegou-se a 11 tipos socioespaciais, que, para facilitar a análise desenvolvida a seguir, serão agregados em sete, todos com significativa heterogeneidade em seus respectivos perfis, mas com clara diferenciação, entre si, quanto ao peso de cada uma das categorias de trabalhadores.

A Tabela 1 apresenta o perfil socioocupacional dos sete tipos socioespaciais. O *tipo superior* se diferencia dos demais pela forte presença das elites intelectual e dirigente e do subproletariado. Nesse sentido, é o tipo com maior grau de polarização e corresponde às áreas localizadas na Zona Sul do Rio de Janeiro e na orla de Niterói. É no *tipo médio* que a classe média aparece com maior peso e o subproletariado, com o menor; nele se incluem prioritariamente as áreas suburbanas do Rio de Janeiro e de Niterói. O *tipo médio inferior* se destaca pela presença significativa tanto do proletariado terciário e do proletariado secundário quanto da classe média; a maior parte das áreas desse tipo se situa na periferia da capital e da metrópole.

No *tipo operário* predomina o proletariado secundário, seguido pelo proletariado terciário e pelo subproletariado; concentra-se nas áreas na periferia metropolitana e nas favelas localizadas no subúrbio do Rio de Janeiro. O *tipo popular operário* se diferencia do anterior pela maior participação dos subproletários em seu perfil e abrange as áreas locali-

² Ver a estrutura socioocupacional na Nota Metodológica, ao final do livro.

zadas na periferia metropolitana. O *tipo popular* é o que apresenta a maior participação do subproletariado e do proletariado terciário; corresponde às favelas das Zonas Sul e Norte do Rio de Janeiro e de Niterói. Por fim, o *tipo popular periférico* se distingue pelo elevado peso dos agricultores, dos operários (no caso, operários da construção civil) e dos subproletários (no caso, trabalhadores domésticos); constitui as áreas situadas nas fronteiras de expansão da metrópole.

A ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DA METRÓPOLE: O QUE MUDA NOS ANOS 80

A seguir, serão traçadas, sinteticamente, as principais alterações na estrutura socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro ocorridas nos anos 80.

Observando a distribuição da população trabalhadora entre os tipos socioespaciais, constata-se uma redução, na década, da participação dos trabalhadores nos três tipos que estão no topo da hierarquia socioespacial — *superior*, *médio* e *médio operário* —, ao contrário do que ocorreu nos *tipos operário*, *popular operário* e *popular periférico*, em que houve aumento (Tabela 2). Ou seja, os espaços mais proletários cresceram relativamente mais do que os não-proletários, indicando um aprofundamento das desigualdades.

Observando as mudanças no perfil socioocupacional dos tipos, três tendências merecem ser destacadas. A primeira indica um relativo “aburguesamento” do *tipo superior*, em função do aumento (acima da média metropolitana) da participação da elite intelectual e da pequena burguesia e da queda (também acima da média) da participação dos subproletários. A classe média sofreu uma pequena redução (Tabela 1). Essas alterações provocaram aumento das densidades das elites dirigente e intelectual (já bastante elevadas em 1980) e queda da densidade dos subproletários (na realidade, dos trabalhadores domésticos), que em 1991 passaram a ficar abaixo da densidade média metropolitana. As demais densidades apresentaram pouca alteração (Tabela 3).

A segunda revela que os *tipos médio operário*, *operário* e *popular operário* se tornaram menos “operários” na década. Nos três tipos socioespaciais, essa tendência foi acompanhada pelos aumentos relativos à classe média e ao proletariado terciário (Tabela 1). É importante verificar em que medida o aumento da classe média nesses tipos está relacionado à emergência de espaços com melhores condições urbanas de vida nas áreas periféricas.

E a terceira demonstra a proletarização do *tipo popular periférico*, através tanto do aumento significativo da participação dos subproletários (particularmente dos trabalhadores domésticos) e dos proletários terciários quanto da elevada queda da participação dos agricultores e, em menor escala, dos operários (Tabela 1). Trata-se, claramente, da expansão da malha urbana nas fronteiras da metrópole, com a incorporação de novos espaços de reprodução das classes que estão na base da estrutura social. É interessante observar a relação entre o aumento do subproletariado no *tipo popular periférico* e sua diminuição no tipo superior (a variação da densidade dessa categoria nos dois tipos socioespaciais foi da mesma magnitude) (Tabela 3). Pode-se inferir que ocorreu um processo de “expulsão” dos subproletários do *tipo superior*, os quais se deslocaram para o *tipo popular periférico*.

AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NA DINÂMICA IMOBILIÁRIA NA CRISE DOS ANOS 80

Somada à crise econômica mais geral, a redução dos investimentos do setor público nos anos 80 e 90 alterou profundamente a estrutura de provisão de moradia das grandes cidades brasileiras nos três segmentos que a compunham: a produção empresarial, a produção popular e a produção estatal. Essas alterações tiveram estreita relação com as novas tendências de organização interna do espaço metropolitano. O Estado, por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), vinha garantindo, desde os anos 60, a expansão da forma empresarial de produção de moradia, que até então era limitada pelas dificuldades decorrentes da inexistência de um mecanismo capaz de centralizar poupanças para financiar os empreendimentos (Lago e Ribeiro, 1996). Como consequência, as cidades brasileiras conheceram, no período 1970/80, um extraordinário crescimento do número de edifícios de apartamentos produzidos para as classes médias nas áreas centrais, o que consolidou o padrão segregador de estruturação do espaço urbano, caracterizado, a grosso modo, pela moderna produção residencial no centro e pela conseqüente expulsão das camadas populares para a periferia. A partir da segunda metade da década de 1980, esse padrão começa a se alterar em razão da crise da produção empresarial. A derrocada do SFH e os efeitos da crise sobre a renda das camadas médias têm provocado uma extraordinária queda do número de construções nas grandes cidades durante a década de 1980. O financiamento imobiliário passa a depender sobremaneira dos recursos próprios dos compradores, acarretando estreitamento do mercado, restrito então aos que podem assumir uma grande parcela dos custos da construção.

O fim do SFH, portanto, ocasionou a estagnação e a elitização da produção empresarial nos últimos dez anos, afetando diretamente os segmentos sociais médios, que passaram a buscar alternativas habitacionais nas áreas mais distantes do centro metropolitano, onde o preço da terra ainda permitia o acesso à casa própria. No Rio de Janeiro verifica-se, desde 1984, a elitização do mercado imobiliário carioca, que nos anos anteriores havia se caracterizado não só pela criação da nova fronteira de expansão na Barra da Tijuca, mas pela desconcentração das atividades dos grandes incorporadores em direção a alguns bairros suburbanos, que, ao atuarem acima do preço médio da região em busca de sobrevalorização, alteraram o padrão socioeconômico local. Essa relativa valorização de alguns bairros suburbanos não anulou o diferencial do preço fundiário entre a região e as Zonas Sul e Norte, garantindo a parcelas da classe média, com capacidade de endividamento a longo prazo, acesso não apenas à casa própria, mas a um novo padrão de moradia, verticalizado e com equipamentos de lazer. Com a crise do SFH, porém, a produção das grandes empresas voltou a se concentrar no núcleo, mais especificamente na Barra da Tijuca, que se consolidou nos anos 80 como principal fronteira de expansão do mercado de ponta. A outra fronteira localiza-se no município de Niterói (subnúcleo metropolitano), onde a expansão imobiliária empresarial sofreu um forte estímulo, a partir dos anos 70, com a construção da ponte Rio-Niterói.

Uma outra alternativa habitacional dirigida aos segmentos sociais médios começou a se expandir nos últimos dez anos nas áreas mais distantes da metrópole: são os chamados condomínios fechados, horizontais ou verticais, localizados fora das áreas centrais, onde o baixo valor da terra tem viabilizado a compra do imóvel. Trata-se da emergência de novos espaços nas periferias, que segregam e excluem não apenas pelo preço do acesso, mas, especialmente, pelos muros e sistemas de controle e segurança. Esse fenômeno pode ser visto na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, onde se desenvolve a partir do final da década de 1970 uma nova forma de produção fundiária associada à incorporação imobiliária. O loteador descapitalizado, predominante na região nos anos 50, 60 e 70, cede lugar à empresa imobiliária, que passa a realizar, além da compra e do retalhamento da terra, a construção e a comercialização da moradia. Mudam a racionalidade da operação e as condições de acesso à terra. O resultado são loteamentos produzidos para os setores médios da população com algum acúmulo de capital e capacidade de endividamento.

Indícios desse mesmo fenômeno de transformação das relações de produção do espaço periférico foram também observados nos mu-

núcleos de Nova Iguaçu, Caxias, São João de Meriti e Nilópolis. Estudo de Furlanetto et al (1987) apontou tendências de renovação espacial nessas áreas: por um lado, a “heterogeneização da periferia”, especialmente do município de Nova Iguaçu, e, por outro, a presença de incorporadores atuando nas áreas mais centrais da cidade, justamente as dotadas de infra-estrutura urbana (água, luz, esgoto, asfalto etc.). Trata-se, portanto, de uma expansão com base na renovação do espaço construído, que segundo os autores é ao mesmo tempo física e social. Os empreendimentos horizontais e verticais começaram a substituir as antigas residências autoproduzidas em períodos anteriores, destinados às camadas de poder aquisitivo superior ao dos antigos moradores. De acordo com a observação de campo realizada pelos autores, uma parcela dos compradores era formada de pessoas procedentes do município do Rio de Janeiro, evidenciando o deslocamento de segmentos das classes média e média-baixa para a periferia.

Uma característica desse processo de renovação nos municípios periféricos é a altíssima concentração dos novos empreendimentos imobiliários em áreas restritas no centro do município ou do distrito. Estudo sobre a produção imobiliária empresarial em Nova Iguaçu mostrou que 80% dos edifícios residenciais construídos entre 1980 e 1994 localizavam-se na área central do município, cerca de 17% da produção residencial formal situava-se em condomínios ou loteamentos fechados, e outros 19% eram constituídos de apartamentos³.

Esse conjunto de informações indica, portanto, no período de crise econômica, a expansão do padrão capitalista empresarial de produção imobiliária em direção a determinadas áreas da periferia metropolitana do Rio de Janeiro. Se, por um lado, a criação de um novo “modo de morar”, moderno e seguro, em locais extremamente precários de serviços urbanos e muito pouco valorizados era garantia de sobrelucro para os incorporadores, por outro, a pauperização das camadas médias e a ausência de financiamentos de longo prazo para aquisição da casa própria criaram as condições de existência de uma demanda solvável para esses novos empreendimentos⁴.

A elitização do mercado residencial de ponta e a emergência da produção empresarial em áreas restritas na periferia tiveram como

³ É interessante observar que num município periférico onde o rendimento de 55% dos chefes, em 1991, era inferior a dois salários havia, no mesmo ano, uma reduzida área do centro (o equivalente a 15 setores censitários) onde a renda mensal de mais de 20% dos chefes era superior a dez salários (Silva, J.K.T., 1995).

⁴ A renovação do espaço residencial em áreas restritas da periferia foi acompanhada pela “explosão” de *shopping-centers*, nos anos 90. São seis *shoppings* na região periférica composta por Nova Iguaçu, Caxias, São João de Meriti e Nilópolis.

contrapartida a difusão das ocupações ilegais por todo o tecido urbano da metrópole. A crescente informalização da produção de moradia para os setores de baixa renda se deu através da periferização das favelas e, mesmo, da densificação das já existentes. O resultado foi a inversão, nos anos 80, da taxa de crescimento da população favelada residente na cidade do Rio de Janeiro, que vinha em queda de 1950 até 1980. No período 80-91, o número de moradores em favelas cresceu a uma taxa de 2,6% ao ano, enquanto o crescimento demográfico do município não chegou a 1%. Em 1991, a população favelada equivalia a 17,5% da população total da capital.

Três fatores contribuíram para a retomada do crescimento das favelas na década de 1980. O primeiro, e talvez o de maior impacto, foi a retração do “padrão periférico” de crescimento metropolitano, caracterizado pela produção extensiva de lotes populares que durante trinta anos gerou oportunidades de acesso à casa-própria para amplos segmentos sociais de baixa renda. Inflação, achatamento salarial, instabilidade no emprego e encarecimento da terra levaram ao colapso a produção “descapitalizada” de loteamentos⁵ na periferia do Rio de Janeiro. O segundo fator foi o enorme aumento do contingente de pessoas pobres. Em 1980, residiam na metrópole 2 milhões e 400 mil pessoas com renda familiar abaixo de dois salários; em 1991, esse número pulou para 3 milhões e 600 mil pessoas⁶ (cerca de 37% da população metropolitana, equivalente a um pouco mais de 1 milhão de famílias). Trata-se aqui dos aumentos relativo e absoluto dessa população, numa possível mobilidade social descendente: setores médios empobrecidos, cujos componentes residem em domicílio alugado, vão engrossar as fileiras dos sem-alternativa de acesso à casa própria. Por último, as transformações, a partir das eleições estaduais de 1982, no quadro político do Estado do Rio de Janeiro marcaram o início de um período de legitimação das favelas por parte do poder público, reduzindo as barreiras para novas ocupações e para a expansão das já existentes. Com

⁵ Grande parte dos loteamentos populares no Rio de Janeiro foram implementados por agentes descapitalizados que realizavam a operação por etapas, sem investir previamente grande soma de recursos. Quanto à forma de comercialização, a prática era, até o início do processo inflacionário mais acelerado no final da década de 1970, a venda dos lotes através de prestações prefixadas. Foi essa forma de produção que sofreu retração na década de 1980. No entanto, já há indícios (a partir de estudos ainda não sistemáticos) de que começam a se difundir, nos anos 90, novas formas de aquisição de lote pelas camadas de baixa renda, em que o loteador passa a ter o papel de gerenciador do processo de ocupação ilegal de uma gleba a ser apropriada por um grupo de pessoas. Há um “acordo” entre o loteador e os futuros moradores quanto à não-titulação da propriedade e ao não-cumprimento das exigências urbanísticas (Lago e Ribeiro, 1996).

⁶ Fonte: Censos Demográficos de 1980 e 1991.

feito, o governo Brizola lançou, em 1983, um programa de regularização fundiária que se pretendia de grande alcance (e na realidade não foi), com o objetivo de garantir segurança ao morador de favela ou de loteamento, estimulando-o a investir na sua moradia. Se o programa foi de pouco impacto no que se refere ao número de titulações dadas⁷, serviu, no entanto, para legitimar as ocupações ilegais como alternativa habitacional. As remoções estavam, portanto, descartadas, e as favelas prestavam-se como válvula de escape para a ausência de investimentos públicos, tanto federais quanto estaduais, em programas habitacionais. A partir de 1983, a CEHAB (Companhia Estadual de Habitação) teve sua atuação bastante reduzida, dando término à era dos grandes conjuntos populares.

Essas alterações na dinâmica urbana/imobiliária podem ser confrontadas com alguns indicadores do padrão de moradia da população residente na metrópole. Um primeiro refere-se ao tipo do domicílio (casa ou apartamento), em que o apartamento é considerado como produto, em geral mas não exclusivamente, da forma empresarial de produção imobiliária voltada para segmentos sociais médios e altos, enquanto a casa está associada a formas de produção diferenciadas, mas com expressiva predominância da autoconstrução. Essa relação entre o tipo de moradia e o perfil social do morador foi confirmada ao se cruzarem os indicadores de renda familiar e o tipo de domicílio da população residente em 1991. Em todas as áreas da metrópole, mesmo naquelas onde o percentual de pessoas residindo em apartamento mostrava-se insignificante, verificou-se que as faixas de renda superiores reuniam um contingente proporcionalmente maior de pessoas morando em apartamento do que as faixas inferiores. No Rio de Janeiro, apenas 15,7% da população pobre (com renda familiar de até dois salários) residia, em 1991, em apartamento, enquanto em relação aos que recebiam mais de dez salários esse percentual chegava a 69,4%. Na periferia, a diferenciação social da população também se expressava segundo o padrão da habitação: na Baixada Fluminense, por exemplo, somente 1,4% dos pobres residia em apartamento, contra 14,3% dos que tinham renda acima de dez salários.

Na metrópole como um todo ocorreu pouca alteração, na década, no peso da população residente por tipo de domicílio: o percentual de residentes morando em apartamento caiu de 24,2% para 22,6%. Mudanças com algum significado foram observadas nos *tipos* socioespaciais *médio* e *médio operário*, em que houve, entre 1980 e 1991, aumento na

⁷ Em seus quatro anos de existência, o programa regularizou 16 mil lotes em todo o estado através de contratos particulares de promessa de compra e venda (Lago, 1990).

proporção de residentes em apartamentos: no *tipo médio* (característico das áreas suburbanas da cidade do Rio de Janeiro) o percentual subiu de 36,3% para 38,6% e no *tipo médio operário* (característico de áreas localizadas na periferia), de 12,6% para 15,6%⁸ (Tabela 4). O *tipo superior* não sofreu alterações expressivas no peso dos apartamentos no seu estoque domiciliar, mas cabe notar que boa parte dos novos empreendimentos imobiliários nas áreas de expansão de *tipo superior* (Barra da Tijuca e Itaipu) era constituída de condomínios de casas unifamiliares. Outra mudança observada foi a queda da proporção de apartamentos no *tipo popular* (característico das favelas da Zona Sul), evidenciando maior expansão horizontal que vertical. Por fim, o grau de concentração no *tipo superior* da população metropolitana residindo em apartamento apresentou ligeira queda (de 54% para 51%), absorvida em parte pelo *tipo médio*, que passou a abranger, em 1991, 29% dos apartamentos, contra 27% em 1980. O *tipo médio operário* conservou a mesma proporção: 16%. Isso indica que, em termos absolutos, a expansão da produção de apartamentos em áreas periféricas de *tipo médio operário* ainda é pouco significativa diante da verificada nas áreas suburbanas de *tipo médio*.

Outro indicador do padrão habitacional refere-se ao número de dormitórios do domicílio. O domicílio de dois quartos manteve-se, na década de 1980, como o padrão predominante no estoque habitacional metropolitano: em todos os tipos socioespaciais os percentuais da população residindo nesse padrão de moradia, em 1991, variavam de 40% a 54%, e todos apresentaram aumento na década. No entanto, observou-se a tendência, no período, à redução no tamanho dos imóveis, tendo em vista a queda da participação dos moradores em domicílios de três ou mais quartos, especialmente no *tipo superior*, que de 46,2%, em 1980, caiu para 35,4%, em 1991. Nos demais tipos, os imóveis de maior tamanho também perderam posição tanto para os “sala dois quartos” quanto para os “sala e quarto” e “conjugados”. Note-se que, em todos os tipos, houve aumento da participação da moradia de um dormitório no estoque domiciliar, inclusive nos tipos superior e médio. Dois processos podem estar atrelados à redução no tamanho dos imóveis, na década. Em primeiro lugar, a crise do setor imobiliário (tanto público quanto privado) e o em-

⁸ Dados referentes a um município da periferia metropolitana – São Gonçalo – mostram que cerca de 20% dos residentes em apartamento, em 1991, eram migrantes intrametropolitanos da década de 1980, enquanto a participação destes, entre os que moravam em casa, caía para 8%. Provavelmente parte significativa dos migrantes de renda média que se dirigiram para o município foi atraídas pelas novas ofertas de apartamentos na área (Lago, 1998).

pobrecimento da população levaram ao aumento da produção informal da moradia, o que nas áreas de maior densidade domiciliar significa habitações de pequenas dimensões. A retomada do crescimento das favelas no Rio de Janeiro e a difusão desses assentamentos na periferia seriam expressões dessa tendência. Em segundo lugar, a elitização da produção imobiliária empresarial, resultante da crise no setor, foi acompanhada por uma forte retração do mercado e pelo *boom* dos *apart-hotéis* nas áreas de *tipo superior*. Esses dois fenômenos explicariam, em parte, o aumento relativo dos moradores em imóveis de um e dois quartos nesse tipo, especialmente na Barra da Tijuca, principal área de expansão do grande capital de incorporação. Convém mencionar ainda que, apesar da retração da oferta, manteve-se nos anos 80 a produção de apartamentos em alguns bairros suburbanos, cujo padrão predominante continuou sendo “sala dois quartos”.

MOBILIDADE ESPACIAL, DESIGUALDADES E SEGREGAÇÃO

A década de 1980 foi marcada pela redução do movimento migratório no país. O ritmo crescente dos deslocamentos populacionais verificado nos anos 60 e 70 havia sido motivado, entre outros fatores, pela modernização do campo em parceria com a concentração da propriedade fundiária e pela expansão industrial nas grandes áreas urbanas. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a queda do crescimento populacional nos anos 80 resultou sobretudo da diminuição dos fluxos migratórios em direção à metrópole, que já vinham decrescendo desde a década de 1970. Com efeito, no período 1970-80 a metrópole havia recebido 758 mil migrantes vindos de fora da região, passando a receber apenas 573 mil entre 1980 e 1991, o que representou, portanto, queda de 24% no índice de migração. Estudos referentes à Região Metropolitana de São Paulo revelam o mesmo fenômeno: por conseguinte, é necessária uma visão mais abrangente dos efeitos da crise sobre as grandes metrópoles brasileiras, além das especificidades do Rio de Janeiro. Em outras palavras, o menor poder de atração exercido pela metrópole fluminense nos anos 80 não se deveu apenas às particularidades do esvaziamento econômico da região, mas à reconfiguração do papel econômico das grandes metrópoles num período marcado tanto pela crise quanto por alterações estruturais no modelo de acumulação.

Uma mudança importante que merece observação refere-se à redução, entre 1980 e 1991, do peso dos migrantes⁹ em relação à popu-

⁹ Estamos considerando como migrantes os que vieram de outras regiões para a metrópole, bem como os que se deslocaram no interior da metrópole, mudando de município.

lação total: em todos os tipos socioespaciais houve redução da participação dos migrantes, com menor intensidade apenas no *tipo popular periférico*, cuja população migrante da década de 1980 representava, em 1991, 19,4% do total dos residentes. Se, na década de 1970, apenas 7,7% do total dos fluxos teve como destino áreas do *tipo popular periférico*, na década seguinte esse percentual subiu para 14,6%. Por outro lado, os *tipos médios e superior* apresentaram queda no grau de atratividade (Tabela 5).

A diminuição, nos anos 80, do volume de migrantes em direção à metrópole do Rio de Janeiro teve como principal fator a retração do fluxo de nordestinos: de 339 mil na década de 1970 para 201 mil na de 1980, ou seja, redução, em termos absolutos, de 40%. Os fluxos oriundos das demais regiões, sobretudo do Sudeste, excluindo o Estado do Rio de Janeiro, também sofreram queda na última década; no entanto, o impacto foi menor em função do menor volume de migrantes. A diminuição dos deslocamentos inter-regionais foi em parte compensada pelo aumento significativo dos migrantes vindos do interior do próprio Estado: se na década de 1970 a metrópole recebeu 99 mil migrantes do interior, na década de 1980 esse número pulou para 169 mil. Com efeito, a redução de 140 mil nordestinos na região metropolitana teve como contrapartida a entrada de mais 70 mil interioranos do próprio Estado do Rio de Janeiro. Na década de 1970, os fluxos do interior do Estado representavam 12,2% do total de fluxos migratórios na metrópole, enquanto na década de 1980 chegaram a 16,8% (Tabela 5).

Em relação aos deslocamentos intrametropolitanos¹⁰, embora tenha ocorrido entre as duas décadas uma diminuição do volume total em termos absolutos, em todos os tipos socioespaciais (com exceção do *tipo médio operário*) o peso dos fluxos cuja origem era a própria metrópole, em relação ao total dos fluxos, aumentou de 39,8% para 45,8%. O que marca a diferença entre os tipos socioespaciais é a participação mais reduzida desses deslocamentos internos nos *tipos superior, médio e popular* (nos quais há predominância da migração inter-regional). Nos demais tipos, mais de 50% das migrações da década de 1980 tiveram como origem um dos municípios metropolitanos (Tabela 5).

Essa diferença entre os tipos, quanto à origem dos fluxos, diz respeito ao fato de que, independentemente do tipo da área, o município do Rio de Janeiro se destaca como área de atração dos nordestinos. Com efeito, desde as áreas de *tipo superior* até as de *tipo popular periférico*,

¹⁰ Os deslocamentos intrametropolitanos englobam apenas os fluxos entre os municípios da metrópole; os censos demográficos não contêm informações sobre a mobilidade residencial no interior de cada município.

todas localizadas no Rio de Janeiro, incluindo favelas e não-favelas, tiveram o Nordeste como principal região de origem dos seus migrantes. O que varia é o grau dessa predominância dos nordestinos entre as áreas de favela e as demais: nas favelas, de 43% a 64% dos migrantes da década eram nordestinos, enquanto nas demais áreas do município esse percentual variou de 25% a 37%.

Aqui cabe uma observação relevante para a análise das desigualdades e segregação socioespaciais. Tanto no *tipo superior* quanto no *popular* (correspondentes às favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro), os fluxos inter-regionais prevaleceram, e, em ambos, o perfil ocupacional desses migrantes se caracterizava pela alta participação de categorias ocupacionais proletárias: entre os migrantes do nordeste que se dirigiram para o *tipo superior*, 41% eram subproletários (domésticas e ambulantes), e entre os que foram para o *tipo popular*, 58% eram proletários terciários (prestadores de serviços e comerciários). Essa entrada de migrantes proletários no *tipo superior* se contrapõe, de certa forma, ao processo de elitização (que, como já foi visto, efetivamente ocorreu) desse tipo socioespacial. Pode-se concluir que o contingente de subproletários que saiu do tipo superior na década de 1980 foi bastante expressivo e muito acima do contingente que nele entrou.

Os deslocamentos intrametropolitanos apresentaram, em ambas as décadas, dois principais tipos de fluxo: o primeiro, predominante mas com decréscimo nos anos 80, oriundo do município do Rio de Janeiro em direção aos *tipos médio operário, operário, popular operário e popular periférico*, e o segundo, proveniente da Baixada Fluminense para os mesmos tipos socioespaciais, que, ao contrário, apresentou acréscimo no seu peso. O primeiro caso refere-se, em grande parte, à clássica mobilidade “núcleo-periferia”; o segundo, aos deslocamentos de mais curta distância no interior da própria periferia. O perfil socioocupacional dos trabalhadores que se mudaram para os quatro tipos socioespaciais citados indica uma certa correspondência com o perfil do próprio tipo, ou seja, os deslocamentos intrametropolitanos não causaram alterações significativas na estrutura socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro (Tabela 6). Pode-se inferir que o aumento da participação das categorias ocupacionais superiores e médias nesses tipos socioespaciais de perfil operário e popular está mais fortemente relacionado à ascensão social dos próprios residentes do que à migração. Os “novos” setores sociais médios na periferia concentram-se em áreas restritas, mas em apenas algumas delas o contingente de migrantes de perfil social médio teve papel relevante na mudança de seus respectivos perfis sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1980 foi marcada por algumas mudanças no processo de estruturação urbana e pela consolidação de algumas tendências do período anterior. A redução no contingente de migrantes no período, sobretudo os procedentes das regiões mais pobres do país, questiona a relação histórica entre migração, pobreza urbana e os processos de favelização e periferização. As décadas de 1960 e 1970 constituíram períodos de acelerada expansão econômica, marcados por uma relativa mobilidade social ascendente de parcelas da população urbana e durante os quais os migrantes ocupavam o patamar mais baixo da hierarquia social e espacial vigente na metrópole. Na década de 1980, a crise econômica põe fim à expectativa da mobilidade social. A população metropolitana empobrece, e a atratividade da metrópole entra em declínio em função das particularidades do esvaziamento econômico da região e do processo mais amplo de reconfiguração do papel econômico das grandes metrópoles. A favelização e a periferização se mantêm, mas os efeitos da migração, especialmente os dos fluxos do nordeste, sobre o quadro de desigualdades sociais se reduzem.

Os deslocamentos intrametropolitanos, por sua vez, indicaram alterações na dinâmica urbana. A crise habitacional parece ter afetado a intensidade e a orientação dos fluxos de pessoas no interior da metrópole do Rio de Janeiro. A retração da oferta de apartamentos nas áreas de *tipo superior e médio* e de lotes populares nas áreas populares periféricas reduziu o poder de atração dessas áreas. Na capital, a maior tolerância do poder público com as ocupações ilegais também pode ter retido parte dos residentes, que se deslocaram, não para a periferia metropolitana, mas para as favelas do próprio município. Segundo os dados, a população que já morava na cidade em 1980 foi responsável por 70% do incremento populacional nas favelas no período 1980-91. Por outro lado, a redução de alternativas habitacionais populares, a proletarização da população ocupada e a valorização de determinadas áreas da periferia intensificaram os fluxos em direção às fronteiras de expansão da metrópole, onde o valor da terra é relativamente menor. Assim, enquanto se mantinha nos anos 80 a prevalência dos deslocamentos do núcleo para a periferia, os fluxos internos na própria periferia ganhavam maior peso, em função do processo de diversificação socioespacial que se iniciava na área.

Os deslocamentos da classe média para áreas localizadas na periferia realizavam-se ainda de forma espacialmente e quantitativamente restrita. A maior diversidade social da população migrante no *tipo mé-*

dio operário pode indicar o crescimento de alternativas habitacionais acessíveis para as camadas médias que sofreram perda de rendimentos no período de crise. A valorização da terra e a formação de um mercado imobiliário capitalizado promoveram uma entrada mais seletiva de migrantes nessas áreas. Paralelamente, áreas de tipo popular permaneceram mais abertas à entrada de uma população proletária. Mantém-se, portanto, nos anos 80, a contratendência à consolidação do padrão dual de estruturação urbana, ao se expandirem na periferia pequenos núcleos. Por outro lado, o “aburguesamento” das áreas de *tipo superior* no período pode indicar uma tendência de auto-segregação das elites e da classe média.

As novas e velhas tendências quanto ao padrão de desigualdades socioespaciais na metrópole do Rio de Janeiro só podem ser entendidas diante da conjuntura de crise econômica, de retração dos investimentos públicos no urbano e de maior tolerância do poder público em face da ilegalidade urbana. Há indícios de que esse cenário se alterou nos anos 90. Por um lado, a política de estabilização da economia e seu corolário, a recessão, não interromperam até agora a crescente precarização das condições de trabalho da população brasileira. O que se viu foram efeitos de curto prazo sobre a capacidade de compra e de endividamento de segmentos sociais de mais baixa renda, que num primeiro momento aumentaram seu poder de consumo, enquanto os segmentos médios continuaram em queda na escala social e econômica. Por outro lado, os investimentos públicos no urbano, particularmente na área de habitação, passam para a esfera local, sem grandes alterações na magnitude dos recursos, mas dentro de uma nova lógica de intervenção do governo municipal. O discurso da ordem se impõe e a prática da tolerância à ilegalidade é substituída pela repressão. Programas de urbanização de favelas convivem com os de remoção e se somam a projetos de ordenamento e controle dos espaços públicos, como as ações de repressão aos camelôs e o gradeamento das praças. Tudo em nome da ordem social e urbana indispensável para o afluxo de investimentos externos. Quadro bastante semelhante ao encontrado no Rio de Janeiro do início do século, quando a burguesia local, juntamente com o Estado, deu início ao projeto de construção da cidade moderna, que, para se tornar atrativa para o capital, tinha que ter sua “classe perigosa” sob controle. Limpou-se o centro e liberou-se a periferia para os pobres. Tudo indica que esse padrão de estruturação do espaço urbano, marcadamente desigual e cada vez mais segregador, se prolongará por algum tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, M. Conclusion. In: MOLLENKOPF, J. N., CASTELLS, M. (edit.) *Dual city: restructuring New York*. Russel Sage Foundation, New York, 1992.
- FURLANETTO, D. A. et al. Promoção imobiliária e espaço residencial da classe média na periferia metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, 49(2), pp. 27-56, abril/junho, 1987.
- LAGO, L. C. *O movimento de loteamentos do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado defendida no IPPUR — UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.
- _____. *Estruturação urbana e mobilidade espacial: uma análise das desigualdades socioespaciais na metrópole do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado defendida na FAU/USP, São Paulo, 1998.
- LAGO, L. C., RIBEIRO L. C. Q. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q., AZEVEDO S. (orgs.) *A crise da moradia nas grandes cidades*. UFRJ, pp. 33-48, Rio de Janeiro, 1996.
- SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- SILVA, J. K. T. *Homogeneidade x heterogeneidade socioespacial em Nova Iguaçu*. Monografia de bacharelado em geografia submetida ao Instituto de Geociências — UFRJ, Rio de Janeiro, 1995.

Tabela 1 - Perfil socioocupacional dos tipos socioespaciais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; 1980 e 1991 em (%)

Tipo das áreas	Perfil sócioocupacional dos tipos									
	Elite Dirigent	Elite Intelectual	Peqna Burguesia	Clas.Média	Proletariado Terciário	Proletariado Secundário	Proletariado proletário	Sub- proletário	Agricultor	Total de Ocupados
Superior	1980	4,3	18,5	5,4	36,1	14,6	7,1	13,6	0,3	100,0
	1991	4,0	23,3	7,4	34,8	15,2	5,5	9,3	0,4	100,0
Médio	1980	0,5	6,3	4,8	41,0	22,0	18,6	6,5	0,2	100,0
	1991	0,6	8,7	6,4	39,3	23,8	13,4	7,2	0,5	100,0
Médio Operário	1980	0,1	2,4	3,2	28,1	25,8	30,1	9,7	0,5	100,0
	1991	0,2	3,8	5,0	31,3	27,7	21,8	9,5	0,7	100,0
Operário	1980	0,0	0,7	2,4	14,9	26,9	40,9	13,7	0,5	100,0
	1991	0,1	1,3	3,9	19,1	29,6	31,0	14,2	0,8	100,0
Popular Operário	1980	0,1	0,5	2,3	11,2	24,2	42,7	17,3	1,7	100,0
	1991	0,1	1,1	3,7	15,5	28,3	32,1	17,8	1,4	100,0
Popular	1980	0,1	1,4	2,0	16,7	33,9	26,6	18,4	0,9	100,0
	1991	0,0	1,5	3,2	17,5	35,2	21,4	20,2	1,0	100,0
Popular Periférico	1980	0,2	1,6	3,3	12,4	21,2	34,5	14,7	12,0	100,0
	1991	0,2	1,5	4,3	13,6	24,2	30,6	19,7	5,8	100,0
RMRJ	1980	1,1	6,1	3,7	28,0	22,9	25,6	11,6	1,1	100,0
	1991	0,9	7,1	5,2	27,3	25,2	21,1	12,1	1,1	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 1980; tabulação — Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/UFRJ.

Tabela 2 - Distribuição das categorias socioocupacionais pelos tipos socioespaciais na RMRJ; 1980 e 1991

Tipo socioespacial das áreas	Distribuição das categorias socioocupacionais por tipo													
	Elite Dirigente		Elite Intelectual		Peqna Burguesia		Clas. Média		Terciário		Sub-proletário	Agricultor	Total de Ocupados	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991				
Superior	84,4	80,1	64,3	58,4	30,4	25,2	27,3	22,7	13,5	10,7	5,9	24,7	6,6	21,1
Médio	9,4	11,0	19,5	21,6	24,3	21,8	27,8	25,2	18,2	16,6	13,8	10,6	3,9	18,9
Médio Operário	4,0	5,1	11,8	12,3	25,7	22,0	30,1	26,3	33,8	25,2	35,2	25,0	13,8	29,9
Operário	0,6	1,2	1,7	3,3	8,8	13,4	7,5	12,5	16,4	20,9	22,3	16,4	7,0	14,0
Popular Operário	0,3	0,8	0,6	2,1	4,5	9,5	2,9	7,6	7,7	15,0	12,2	10,9	11,6	7,3
Popular	0,4	0,1	0,9	0,7	2,1	1,9	2,4	2,0	5,9	4,4	4,2	6,4	3,5	4,0
Popular Periférico	0,9	1,7	1,2	1,6	4,2	6,2	2,1	3,7	4,4	7,1	6,4	6,0	53,6	4,7
RMRJ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 1980; tabulação — Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/UFRJ.

Tabela 3 - Densidade relativa das categorias socioocupacionais per tipos socioespaciais na RMRJ; 1980 e 1991

Tipo das áreas	Densidade das categorias socioocupacionais por tipo									
	Elite Dirigent	Elite Intelectual	Elite	Peqna Burguesia	Clas. Média	Proletário Terciário	Operário	Sub-proletário	Agricultor	Total de Ocupado:
Superior	1980	399	304	144	129	64	28	117	31	100
	1991	451	329	142	128	60	26	77	39	100
Médio	1980	50	103	128	147	96	73	56	21	100
	1991	63	123	124	144	95	64	59	46	100
Médio Operário	1980	13	39	86	101	113	118	84	46	100
	1991	22	54	96	114	110	103	79	64	100
Operário	1980	4	12	63	53	118	160	118	50	100
	1991	7	19	75	70	117	147	117	73	100
Popular Operário	1980	5	8	61	40	106	167	149	159	100
	1991	6	15	71	57	112	152	147	123	100
Popular	1980	9	23	53	60	148	104	159	87	100
	1991	4	21	61	64	140	101	167	85	100
Popular Periférico	1980	18	26	89	44	93	135	127	1.134	100
	1991	23	22	83	50	96	145	162	515	100
RMRJ	1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	1991	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Censo Demográfico de 1980; tabulação — Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/UFRJ.

Tabela 4 - Percentual de pessoas residentes em domicílio particular permanente, segundo algumas características do domicílio, por tipo socioespacial na RMRJ; 1980 e 1991

Tipo socioespacial	Características do domicílio						Total	
	Apart.	Alugado	Cedido	1 dormit.	2 dormit.	+ 3 dorm.		
Superior	1980	75,0%	35,9%	6,3%	18,1%	34,7%	46,2%	100,0%
	1991	76,0%	26,8%	6,8%	22,2%	42,4%	35,4%	100,0%
Médio	1980	36,3%	39,8%	7,4%	20,7%	49,6%	29,2%	100,0%
	1991	38,6%	30,7%	5,0%	23,5%	54,2%	22,3%	100,0%
Médio Operário	1980	12,6%	31,6%	7,9%	25,4%	49,0%	25,1%	100,0%
	1991	15,6%	22,7%	6,2%	27,2%	52,8%	20,0%	100,0%
Operário	1980	2,0%	21,7%	6,7%	32,2%	45,1%	22,0%	100,0%
	1991	3,2%	17,5%	5,0%	35,1%	47,6%	17,3%	100,0%
Popular Operário	1980	0,5%	20,6%	8,2%	31,7%	45,6%	21,9%	100,0%
	1991	0,8%	14,9%	8,0%	36,4%	46,0%	17,6%	100,0%
Popular	1980	8,3%	17,5%	4,3%	32,7%	42,5%	24,0%	100,0%
	1991	4,0%	10,8%	2,8%	37,1%	44,5%	18,3%	100,0%
Popular Periférico	1980	0,7%	17,2%	19,6%	26,8%	43,7%	28,9%	100,0%
	1991	0,8%	11,8%	15,3%	31,8%	46,9%	21,2%	100,0%
RMRJ	1980	24,2%	29,1%	7,0%	25,2%	45,2%	28,9%	100,0%
	1991	22,6%	21,3%	6,8%	29,3%	48,8%	21,9%	100,0%

Fonte: Censo Demográfico de 1980; tabulação — Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/ UFRJ.

Tabela 5 - População migrante segundo região de origem, por tipo socioespacial da área de destino; década de 1970 e 1980

Tipo socioespacial das áreas de destino	Região de origem dos fluxos populacionais						Distrib. % migr./pop. total		
	NE	SE	Interior RJ	RMRJ	Demais regiões migrantes	Total			
Superior	Dec.70	29,2%	24,1%	13,7%	11,1%	22,0%	100,0%	20,4%	17,9%
	Dec.80	23,3%	22,2%	19,5%	17,6%	17,4%	100,0%	17,1%	11,4%
Médio	Dec.70	31,9%	20,6%	11,5%	20,7%	15,4%	100,0%	11,6%	10,1%
	Dec.80	28,2%	18,1%	16,9%	26,0%	10,9%	100,0%	10,2%	6,2%
Médio Operário	Dec.70	22,4%	10,8%	10,8%	51,1%	4,9%	100,0%	26,0%	14,1%
	Dec.80	18,2%	10,5%	15,3%	50,9%	5,0%	100,0%	18,3%	8,0%
Operário	Dec.70	27,2%	12,3%	10,3%	47,8%	2,3%	100,0%	17,7%	18,6%
	Dec.80	23,4%	8,5%	14,9%	51,0%	2,3%	100,0%	19,0%	10,4%
Popular Operário	Dec.70	15,2%	9,8%	9,6%	63,9%	1,5%	100,0%	13,8%	24,6%
	Dec.80	16,4%	6,9%	15,6%	59,3%	1,9%	100,0%	18,6%	13,0%
Popular	Dec.70	56,2%	15,0%	12,2%	12,9%	3,7%	100,0%	2,9%	12,0%
	Dec.80	46,4%	8,3%	17,1%	25,5%	2,6%	100,0%	2,3%	7,3%
Popular Periférico	Dec.70	7,6%	12,1%	22,8%	55,2%	2,3%	100,0%	7,7%	22,0%
	Dec.80	6,8%	6,3%	19,7%	65,5%	1,8%	100,0%	14,6%	19,4%
RMRJ	Dec.70	24,6%	15,0%	12,2%	39,8%	8,4%	100,0%	100,0%	16,0%
	Dec.80	19,7%	11,5%	16,8%	45,8%	6,1%	100,0%	100,0%	10,3%

Fonte: Censo Demográfico de 1980; tabulação — Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/UFRJ.

Tabela 6 - Perfil socioocupacional dos migrantes intrametropolitanos segundo tipo socioespacial das áreas de destino; década de 1980

Perfil socioocupacional dos migrantes intrametropolitanos										
Tipo socioespacial das áreas de destino	Elite Dirigente	Elite Intelectual	Peqna Burguesia	Clas.Média	Proletário Terciário	Operário	Sub-proletário	Agricult.	Total de Ocupados	
Superior	2,3%	21,6%	6,5%	35,5%	14,9%	7,3%	11,3%	0,5%	100,0%	
Médio	0,5%	8,9%	6,1%	37,8%	22,8%	13,2%	10,4%	0,4%	100,0%	
Médio Operário	0,2%	3,8%	4,5%	33,2%	27,3%	20,5%	9,9%	0,6%	100,0%	
Operário	0,0%	1,5%	3,9%	20,7%	29,9%	27,9%	15,3%	0,8%	100,0%	
Popular Operário	0,0%	1,4%	3,7%	17,1%	29,4%	30,0%	17,3%	1,1%	100,0%	
Popular	0,0%	3,8%	2,4%	13,0%	33,6%	20,4%	25,3%	1,5%	100,0%	
Popular Periférico	0,4%	2,7%	5,2%	15,2%	24,7%	27,8%	20,1%	3,9%	100,0%	
RMRJ	0,4%	4,2%	4,6%	23,6%	26,7%	24,2%	15,1%	1,4%	100,0%	

Fonte: Censo Demográfico de 1980; tabulação — Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/UFRJ.

Estrutura social e desigualdades socioespaciais: a metrópole de Buenos Aires

Gustavo A. Kohan

Com a colaboração de Marisa Fournier

Tradução de María da Gloria Rodríguez de Werneck de Castro

O presente projeto integra um programa de pesquisa conjunta que, sob o título de *Impactos metropolitanos da estabilização e do ajuste*, está sendo elaborado entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o Instituto de Estudos Urbanos da Universidade Católica do Chile e a Universidade Nacional de General Sarmiento.

A pergunta básica a cuja resposta este programa pretende contribuir, partindo da realização de diagnósticos empíricos descritivos, é a seguinte: *em que medida os efeitos negativos do ajuste concentrados em áreas metropolitanas, com crise do setor público e acúmulo de desigualdades sociais, constituem obstáculos à adoção de um modelo alternativo de desenvolvimento que consiga combinar estabilidade com produtividade e equidade?*

O propósito do programa é responder em parte a essa pergunta partindo da avaliação do quadro de desigualdades socioeconômicas, socioespaciais e territoriais provenientes das políticas de estabilização e ajuste estrutural sobre a dimensão metropolitana da megacidade a partir dos anos 80, por meio de um sistema de classificação que permita a hierarquização dos espaços intrametropolitanos (tendências à segmentação, polarização) no que tange à composição socioeconômica, ocupacional e de condições urbanas de vida.

Para trabalhar os aspectos comparativos das megacidades envolvidas, adotaram-se metodologias de classificação socioeconômica em comum, bem como dimensões teóricas, temporais, espaciais e de gestão de acordo com o estudo. Enquadrado no programa geral este projeto desenvolve eixos próprios e específicos a partir do aprofundamento de temáticas relacionadas com o emprego e as estratégias econômicas das unidades domésticas em nível local.

ELEMENTOS CONCEITUAIS

A reflexão comparativa sobre as grandes metrópoles capitalistas do mundo desenvolvido e dos países periféricos, principalmente na América Latina, tem oscilado entre dois tipos de interpretação. A primeira, inspirada nos modelos analíticos utilizados no estudo de cidades européias, procura identificar *paralelismos* entre os processos de urbanização e metropolização que se verificam nos países do primeiro e do terceiro mundo. A outra, com o eixo nas *diferenças* entre as realidades urbano-metropolitanas (produto de processos históricos específicos), desemboca numa visão polarizada: uma metrópole de primeiro mundo, onde estão presentes o conforto, o consumo de cultura sofisticada, a utilização de tecnologia avançada na produção e na vida doméstica e modernas formas de organização do trabalho, em oposição à metrópole do terceiro mundo, dominada por uma economia tecnologicamente defasada, com uma estrutura social simplificada, que se expressa numa segregação absoluta entre ricos e pobres¹.

O atual processo de urbanização torna a América Latina a região mais urbanizada do mundo, que, já em 1992, com somente 8,5% da população mundial, possuía quatro das 13 megacidades mundiais e 26 dos 101 maiores centros de 2,5 milhões de habitantes. Esses dados, somados à crescente inserção na economia globalizada que acelera a competição entre os centros metropolitanos para se posicionarem no sistema global, levam-nos a relativizar, *a priori*, a segunda leitura, pelo menos no caso de Buenos Aires. Em todo caso, o modelo se aproxima mais de regiões metropolitanas nas quais se inserem centros "modernos" diretamente conectados por redes de alta tecnologia com o sistema global, configurando no resto da cidade heterogeneidades particulares².

A inserção na economia globalizada e a aceitação do novo padrão de acúmulo baseado na flexibilização produtiva, assim como as profundas mudanças do paradigma tecnológico vigente desde a fase fordista, aprofundam e transformam a relação entre as dinâmicas urbana e econômica³.

¹ Preteceille, E. (1994). Cidades globais e segmentação social. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

² Coraggio, J. L. (1997). *Repensando la política urbana metropolitana ante el embate de la globalización*. Palestra realizada no Congresso Internacional da Cidade do México sobre Políticas e Estudos Metropolitanos. México, mar. 1997.

³ Coriat, B. (1987). Revolución tecnológica y proceso de trabajo. In: *Cuadernos del Sur e Taylorismo, fordismo y nuevas tecnologías en los países periféricos*. In: *Cuadernos del Sur*, nº 5, março de 1987.

De fato, a interconexão global entre mercados cambiais, financeiros e o aprofundamento da internacionalização produtiva, por um lado, e a reorganização do modelo empresarial e tecnológico, a formação de redes de empresas e a tendência à terceirização, por outro, geram importantes mudanças nos padrões de localização das empresas. A nova economia de aglomeração exige que as cidades concentrem a base material adequada ao novo padrão de produtividade, o meio socioprofissional favorável às inovações tecnológicas e o surgimento de novos serviços. Nesse sentido, as cidades que melhor se posicionam para se transformarem em pólos dinâmicos da economia globalizada e flexibilizada são aquelas que oferecem não apenas uma infra-estrutura produtiva eficiente, mas também as que apresentam uma alta densidade educacional, cultural e de qualidade de vida. As áreas (a maioria das vezes nessas mesmas cidades) onde tais requisitos não estão presentes tendem a concentrar atividades de baixa qualificação, baixos salários e baixa qualidade de vida, que realimentam um processo de reiterada degradação econômica, social e ambiental.

A evolução urbana atual se caracteriza, então, por vários movimentos simultâneos: tendência à segregação, que faz crescer a distância social entre os espaços mais contrastantes; desenvolvimento de espaços menos “típicos” e mistos; e por diferenças internas sensíveis ao próprio interior dos espaços, tanto centrais como da periferia. Os espaços periféricos já não podem ser pensados como parte de uma relação funcional e unívoca diante das zonas centrais⁴.

Associado aos processos anteriores, está ocorrendo, nas principais metrópoles latino-americanas, uma concentração de problemas sociais de intensidade e massividade inéditas (desemprego, marginalização, aumento da pobreza, violência etc.). Isso põe em dúvida sua governabilidade e portanto a estabilidade de sua participação no novo sistema técnico-econômico.

Os processos de ajuste decorrentes da política econômica do modelo dominante geraram profundas transformações no plano político e social, entre as quais o papel do Estado como redistribuidor de rendas e provedor de bens e serviços básicos.

“Esse processo gera o predomínio das tendências à exclusão, sobre as tendências à integração econômica por parte do capital; essa exclusão ocorre nos mercados de trabalho, nos meios de produção e nos bens de consumo.

⁴ Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (1997). *Transformaciones de la Estructura Socio-Espacial: segmentación y polarización en la Región Metropolitana de Río de Janeiro*. Trabalho apresentado no seminário “Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana”, Caxambu, Brasil, 1997.

Desse modo, isola crescentes setores dos mecanismos de compensação social que caracterizaram o Estado que só exerce políticas de *controle de danos* centradas na reformulação das atuais políticas sociais, como políticas assistenciais de acesso a cestas básicas ou a serviços básicos, focalizados nos segmentos urbanos de extrema pobreza”⁵.

Finalmente, podemos dizer que a análise da estrutura socioeconômica e territorial implica necessariamente remeter às estruturas sociais locais, constituídas, em grande medida, como consequência de determinada organização de mercado de trabalho, de localização de atividades, de mudanças na organização dos processos de trabalho, de acessos a equipamentos e infra-estrutura, entre outros. No atual projeto, as categorias socioocupacionais são a variável central no estudo sistemático das estruturas sociais, complementadas com emprego, rendas, nível educacional, acesso à infra-estrutura e estratégias de sobrevivência dos domicílios.

Alguns estudos realizados parecem sustentar a idéia de que existe uma correlação territorial entre o nível socioeconômico e educacional e o local de residência. Com efeito, as desigualdades espaciais em termos de infra-estrutura, de meios de transporte, de acesso a meios e serviços de consumo coletivo privados e públicos tornam as localizações mais ou menos atraentes para as diferentes pessoas classificadas em categorias socioocupacionais. Na Conurbação de Buenos Aires (CBA), certos movimentos de população têm uma relação mais direta com as condições de acesso à moradia que de acesso ao emprego. Tanto é assim que, segundo a EPH-INDEC, em junho de 1997, 43% dos postos de trabalho situados na cidade de Buenos Aires (Capital Federal) eram ocupados por pessoas que residiam na Conurbação.

Essa primeira etapa do projeto tem um caráter descritivo com respeito à Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que se realiza por uma metodologia compatível com o resto das cidades. Como ponto especial, analisar-se-ão também situações específicas das unidades domésticas ao nível local na Área de Referência da Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Numa segunda etapa, com todos os estudos disponíveis, realizar-se-á a comparação com as outras cidades mediante reuniões técnicas e seminários.

ESQUEMA METODOLÓGICO

O universo empírico da pesquisa tem como base espacial a RMBA e a Área de Referência da UNGS. A estratégia de abordagem consistirá em:

⁵ Coraggio, J. L. (1998). *Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Programa de Desenvolvimento Local (ICO/UNGS), San Miguel, Buenos Aires.

a) Considerar o conjunto inicial de fenômenos a estudar (impacto socioespacial, mercado de trabalho, situação e estratégias econômicas das unidades domésticas) para a totalidade da RMBA e, nesse caso, da Área de Referência da UNGS.

b) Considerar como referência temporal os últimos 20 anos, como início de processos de ajuste econômico, disponibilidade de informação censitária e de EPH para analisar a evolução e aspectos comparativos com outras cidades envolvidas.

c) A partir de factibilidades metodológicas e necessidades de aprofundamento temático, o que em alguns casos só se torna possível com a Pesquisa sobre Economia Popular Urbana (EPU), trabalhar os dados no plano de pequenas unidades espaciais, fração censitária ou grupo de ponderação, no caso dos censos nacionais, grupos de municípios em EPH e no de municípios ou zonas, no caso da EPU.

As atividades serão desenvolvidas em três grandes *eixos temáticos*, que vão do geral (impactos socioespaciais) ao particular (estratégias dos domicílios). Não são fases temporais da pesquisa, mas eixos de análise simultâneos.

Eixo 1: Análise da estrutura socioespacial de RMBA

A estrutura socioespacial será analisada a partir da utilização de uma tipologia socioocupacional que tem como base o Classificador Nacional de Ocupações do INDEC, adaptado à necessidade de comparação com outras megacidades. Essas categorias socioocupacionais, construídas a partir da combinação de variáveis de *renda, ocupação, setor de atividade e grau de instrução*, permitem classificar a distribuição da população quanto à sua inserção no mercado de trabalho e à sua localização na estrutura social da cidade.

Eixo 2: Impactos da reestruturação sobre o mercado de trabalho

Os aspectos mais visíveis das mudanças no mercado de trabalho urbano — manifestados nas modificações das taxas de atividade econômica, de emprego, desemprego aberto e subemprego e na polarização entre o emprego formal e o emprego precário (que serão incluídas neste estudo) — contribuirão para relegar a segundo plano a análise da nova divisão do trabalho que gera a reorganização produtiva, a qual implica a substituição

da organização fordista do trabalho por outras formas que promovem desajustes profundos entre demanda e oferta de trabalho (precarização, intermediação, intermitência, transferências entre ramos de atividade). A partir das potencialidades analíticas do Classificador de Ocupações, será estudado o perfil geral da estrutura ocupacional existente na RMBA, com descrição de gênero, zona residencial e local de trabalho.

Eixo 3: Situação e modos de vida das unidades domésticas na Área de Referência da UNGS

A partir da Pesquisa sobre Economia Popular Urbana, será estudada a constituição das unidades domésticas e seus diversos tipos, em relação com outros domicílios, com a família ampliada e outros vínculos de afinidade, as formas de organização e disposição de seu mundo de trabalho e outros recursos próprios dos diversos tipos de Unidades Domésticas (UD), as condições de hábitat local e o peso quantitativo e a qualidade dos recursos trazidos às mesmas por redes ou programas sociais. Apresentamos a seguir alguns avanços na pesquisa referentes a cada um dos eixos mencionados.

RESULTADOS PRELIMINARES

Localização de postos de trabalho

O objetivo central é analisar as características socioocupacionais da população da CBA e, em particular, da Área de Referência onde foi feita a Pesquisa sobre Economia Popular Urbana.

A abordagem inicial da estrutura ocupacional da força de trabalho a partir das dimensões que a integram pode incluir, inicialmente, a análise da mobilidade espacial da força de trabalho, segundo o local do domicílio e a localização do posto de trabalho.

A informação ocupacional que provém da Pesquisa Permanente de Domicílios e da EPU tem como fonte de captação os pesquisados dos "domicílios" presentes no momento da entrevista. Não são dados colhidos em "estabelecimentos", e, portanto, é possível fazer referência ao fluxo da população que se desloca para um posto de trabalho a partir de seu local de residência.

Com dados da ERPH foram elaborados dois quadros que dão conta dessa relação ao nível de agregados territoriais:

• *População ocupada de 14 anos e mais, segundo a localização do posto de trabalho*

Residentes na Capital Federal

Localização do posto de trabalho

TOTAL	CAPITAL FEDERAL	MUNICÍPIOS DA CONURBAÇÃO	OUTRO LUGAR	NS/DC
1.272.372	1.124.322	125.149	10.178	12.723
100%	88,4%	9,8%	0,8%	1,0%

Fonte: INDEC EPH maio-junho 1997.

Observa-se que 9,8% dos residentes na Capital Federal se deslocam (maio-junho 1997) para um posto de trabalho situado na Conurbação de Buenos Aires.

• *População ocupada de 14 anos e mais, segundo a localização do posto de trabalho*

Residentes na Conurbação

Localização do posto de trabalho

TOTAL	CAPITAL FEDERAL	MUNICÍPIOS DA CONURBAÇÃO	OUTRO LUGAR	NS/NC
3.067.656	864.347	2.183.203	9.840	15.681
100%	28,2%	71,2%	0,3%	0,4%

Fonte: INDEC EPH maio-junho 1997.

Dos residentes na CBA, quase 30% se deslocam para um posto de trabalho na Capital Federal.

Se considerarmos que a quantidade total dos ocupados de toda a Área Metropolitana chega a 4.136.627 de habitantes, quase 25% (940 mil) deles se deslocam entre a capital federal e a Conurbação de Buenos Aires para trabalhar.

Dos postos de trabalho situados na capital federal, 43% são ocupados por pessoas residentes na CBA.

Quanto ao tipo de relação trabalhista, muitos autores destacam que o processo de reconversão produtiva iniciado no início dos anos 90

aprofundou a incapacidade do aparelho produtivo em gerar postos estáveis, fato que sofreu o impacto das atividades produtoras de bens. Essa situação foi agravada pela legislação trabalhista, alcançando um de seus pontos máximos em maio-junho de 1997, quando quatro em cada dez assalariados não contribuíam para a previdência social em seu posto de trabalho.

Por outro lado, no tocante à composição do emprego por setores de atividades, nas últimas décadas se destaca o significativo avanço do setor de serviços graças às atividades produtoras de bens. Essa "terceirização" da economia resultou que na Conurbação de Buenos Aires as atividades prestadoras de serviços ocupavam, no fim da década, quase dois terços dos empregados da região.

No setor de serviços — exceto o de serviço doméstico — o maior peso se faz sentir no comércio e nos serviços sociais básicos. No caso das atividades produtoras de bens, esse peso é mais acentuado nas atividades industriais, exercidas por pouco mais de dois em cada dez empregados na região.

Essas mudanças na composição setorial do emprego são acompanhadas por um aumento das ocupações de menor qualificação: em maio de 1997, os trabalhadores empregados da Conurbação de Buenos Aires eram menos qualificados que em 1991. Somente dois em cada dez empregados trabalham em postos de qualificação profissional ou técnica: a metade se encontra em postos operativos e três em cada dez trabalhadores ocupam postos não-qualificados.

A queda do nível de qualificação dos postos de trabalho contraria a tendência geral de aumento do nível educacional da população ativa. Registra-se na Conurbação uma diminuição do número de ativos com o curso primário incompleto e um aumento dos que iniciaram o nível secundário ou o universitário para logo abandoná-lo, ou dos que completam o terceiro grau. Essa situação geral de melhora no nível educacional da PEA deve ser inserida dentro das características gerais da Conurbação de Buenos Aires, onde somente dois de cada três ativos têm acesso ao nível secundário sem completá-lo.

Contudo, no que se refere aos postos de trabalho específicos, existiria um maior nível formal de educação dos empregados em relação ao nível de qualificação do posto de trabalho, dado que, enquanto 20% ocupam postos técnicos e profissionais, o número de trabalhadores empregados com curso secundário completo, e mais, chega a 33%.

No ano de 1997, segundo projeções oficiais, 914 mil pessoas residiam no território de referência da Pesquisa sobre EPU. Destacamos a seguir suas características mais relevantes em comparação com as que

se detalham para o conjunto da Conurbação de Buenos Aires e o denominado GBA4, elaborado pelo INDEC.⁶

Do ponto de vista demográfico, registra-se maior presença de crianças de até nove anos, que representam 20% mais que as encontradas para a CBA e uma proporção ligeiramente superior aos menores do GBA4-INDEC. Na área de estudo, um em cada quatro habitantes tem menos de dez anos.

Observa-se também um menor peso das mulheres chefes de família, que representam 20% do total, mantendo a proporção encontrada no GBA4. Esse menor peso em comparação com a CBA, que chega a 22%, poderia refletir uma tendência da área a manter padrões e pautas mais tradicionais, identificando um homem como chefe da unidade doméstica. Pode-se observar também o fato de se tratar de famílias majoritariamente pertencentes a setores de baixa renda e com muitos filhos. A possibilidade de as mulheres se integrarem no mercado de trabalho se reduz quando não lhe são oferecidas alternativas para cuidar das crianças, tais como creches ou outros familiares disponíveis.

Ocorre um nível educacional mais baixo da população em geral e dos ativos em particular, dado que, nesse grupo, oito em cada dez alunos não chegam a completar o curso secundário. Cabe assinalar que, em 1997, menos de 2% dos ativos havia ingressado e completado o nível universitário.

Dando continuidade à tendência geral verificada nos grandes centros urbanos onde se faz a Pesquisa EPH-INDEC, as mulheres apresentam maior nível educacional que os homens e maiores possibilidades de acesso e de conclusão do terceiro grau. Apesar de a cobertura educacional na Argentina ser uma das mais amplas na América Latina, essa situação não se expressa com a mesma intensidade em todo o território do país.

A área em estudo apresenta, para 1997, 2,5% de população acima de 14 anos sem nenhum tipo de instrução formal, ou seja, esse grupo da população não teve acesso ao nível inicial do sistema formal de edu-

⁶ Os agrupamentos de municípios se realizaram no departamento de amostragem da EPH, de acordo com as seguintes variáveis: percentagem da população com cobertura de algum plano de saúde; percentagem de moradias com banheiro exclusivo; percentagem de domicílios com renda *per capita* no estrato 1; percentagem de domicílios com chefe de família com curso primário incompleto. A composição dos diferentes GBA por nível socioeconômico é a seguinte:

GBA 1: San Isidro e Vicente López;

GBA 2: Avellaneda, Matanza 1 (Ramos Mejía, San Justo etc.), Morón, Gral San Martín e Tres de Febrero;

GBA 3: Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora e Quilmes; e

GBA 4: Florencio Varela, E. Echeverría, Merlo, Moreno, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, San Fernando, Tigre e Matanza 2 (G. Catán, Laferrere etc).

cação. Se a esse universo se somam os que não completaram o nível primário, observa-se que na área pouco mais de duas em cada dez pessoas acima de 14 anos carecem totalmente de instrução (ou têm somente o curso primário incompleto), fato que limita e condiciona suas possibilidades de inserção adequada no mundo do trabalho e produz impacto nos níveis de vida dos domicílios.

No que diz respeito à distribuição da população por tipo de domicílio, destaca-se a menor presença relativa de unipessoais, integrados principalmente por pessoas de maior idade, e um maior peso de domicílios ampliados (chefe, cônjuge, filhos e outros familiares, ou não, morando juntos), com a presença de menores em sua composição. O fato de incluir outros integrantes que não pertençam ao núcleo primário do domicílio pode ser considerado um mecanismo de integração temporária de outros parentes imigrantes ou “agregados” e, ao mesmo tempo, uma estratégia de reprodução das unidades domésticas da área, que garante em alguns casos a possibilidade de melhorar a renda da família, de contar com adultos que tomem conta dos menores da unidade familiar, para facilitar a “saída” de outros membros para o mercado de trabalho.

IMPACTOS DA REESTRUTURAÇÃO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

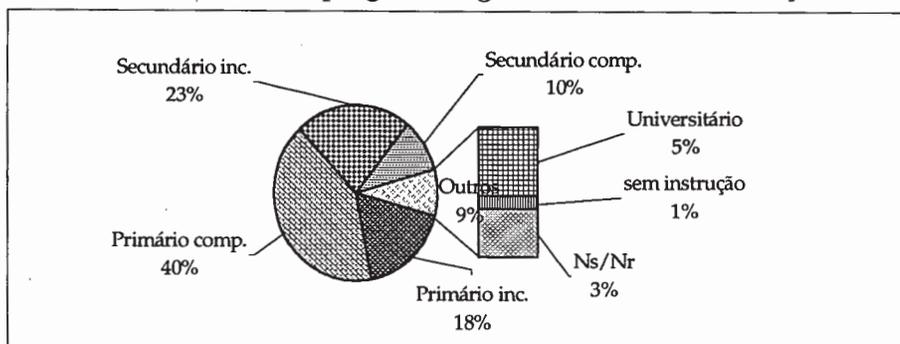
Os habitantes da Área de Referência da pesquisa sobre EPU apresentam uma participação na atividade econômica similar à da GBA4 e uma taxa maior de atividades que a encontrada para a CBA geral (57 em cada 100 pessoas de 14 ou mais anos têm trabalho, ou o buscam ativamente na EPU, enquanto na CBA a quantidade é de 54 para cada 100 pessoas).

Acompanhando essa tendência registra-se um considerável número de desempregados entre os ativos, com uma taxa de desemprego de 20,1% (8% superior à da CBA, que chega a 18,6%, e similar à do GBA4). A taxa de desemprego dos chefes de família é 15% superior à do conjunto da CBA, o que coloca esses domicílios em situação de maior risco do ponto de vista da relação com o mercado de trabalho daquele integrante reconhecido pelo resto como garantia do atendimento às necessidades das unidades domésticas.

Na área da pesquisa sobre EPU se concentram aproximadamente 70 mil desempregados, que representam 10% do total de desempregados da CBA. A taxa de emprego é dois pontos percentuais inferior à da CBA e quase três pontos percentuais à do GBA4.

Altos níveis de desemprego, subemprego, precariedade e demanda de emprego são características que distinguem a área da pesquisa sobre EPU quanto ao trabalho.

Quadro 1 - Desempregados segundo o nível de educação



Fonte: EPU-UNGS

No tocante à participação da mulher no trabalho, registra-se uma taxa de atividade similar à do GBA4 em particular, e à da CBA, como um todo. Em outras palavras, quatro em cada dez mulheres de 14 anos ou mais participam do mercado de trabalho, quer do emprego ou da busca de emprego. Ou seja, as mulheres da área de referência da pesquisa sobre EPU apresentam comportamento similar ao encontrado para o resto das mulheres da CBA.

A busca ativa de outro emprego por parte da população empregada é inferior à da CBA. Essa tendência pode ser interpretada como um tipo de menor visualização de possibilidades efetivas de trabalho, o que geraria maior desestímulo na busca por parte dos que já têm trabalho.

Entre os empregados que procuram outro emprego destacam-se os integrantes situados como não-chefes (principalmente cônjuges e filhos).

Quanto às relações que os trabalhadores exercem no processo de trabalho, os assalariados considerados pela pesquisa sobre EPU têm um peso ligeiramente inferior ao encontrado para a CBA e para o GBA4. Isto é, há uma presença maior de atividades por conta própria no setor informal e no serviço doméstico. Entre os assalariados, 4,5 em cada dez não contribuem para a previdência social como atributo de seu posto de trabalho.

A análise das horas trabalhadas pelos empregados, segundo a pesquisa sobre EPU, permite observar que um pouco mais de dois em cada dez empregados perfazem jornadas de poucas horas — menos de trinta horas semanais —, classificando-se como subempregados horários, enquanto pouco mais de quatro em cada dez cumprem jornadas semanais de 45 horas ou mais, classificando-se como sobreempregados.

Os dados por gênero refletem a tendência encontrada para os grandes mercados de trabalho urbano: as mulheres, principalmente, cumprem jornadas de poucas horas, enquanto os homens mantêm extensas jornadas.

O peso maior das atividades por conta própria reflete o impacto da precariedade do trabalho na área estudada, razão por que cresce o setor de trabalho ligado à informalidade, constituído por atividades de baixa qualificação que funcionam como refúgio da população trabalhadora.

A distribuição dos trabalhadores por setores de atividade apresenta uma dinâmica particular: menor peso relativo dos empregados em atividades manufatureiras, no comércio, nos serviços financeiros e nos serviços sociais e uma presença significativa de empregados na construção (quase 30% mais que para a CBA) e no serviço doméstico. Esta última atividade, desenvolvida principalmente por mulheres, representa 12,8% na pesquisa sobre EPU contra 8,9% na CBA, cerca de 45% mais de mulheres empregadas que as encontradas para a CBA. O maior peso relativo dos empregados da construção e do serviço doméstico é uma característica que também diferencia os empregados do GBA4. Cabe lembrar que nestes dois últimos setores de atividade registra-se uma maior propensão à inserção precária dos trabalhadores, tanto de autônomos como de assalariados. No que diz respeito à qualificação dos postos de trabalho, de acordo com os setores de atividade mais representativos (construção e serviço doméstico) e com a tendência encontrada para o GBA4, nove em cada dez empregados ocupam postos de baixa qualificação (entre operativa e não-qualificada). Essas características permitem supor que os habitantes da Área de Referência da pesquisa sobre EPU encontram-se numa situação de maior vulnerabilidade que o conjunto da CBA e inclusive do GBA4 quanto à sua inserção no trabalho, e com menos possibilidades de conseguir um emprego formal. Quanto aos desempregados, uma característica relevante a ser aqui mencionada é o claro perfil de "auto-inculpação" que manifestaram ao serem interrogados sobre os motivos pelos quais não conseguem trabalho.

Desempregados segundo os motivos pelos quais não conseguem trabalho

MOITIVO	RANKING EM % DE RESPOSTAS
Não há trabalho em sua especialidade	36,5%
Idade	36,3%
Experiência de trabalho exigida	28,7%
Nível de educação exigido	26,7%
Falta de vínculos	25,9%
Pouca disponibilidade de dinheiro para viajar	22,7%
Oferta de trabalhos mal pagos	13,0%
Outras razões	20,0%

Fonte: Universidad Nacional de General Sarmiento — Instituto del Conurbano Pesquisa sobre Economía Popular Urbana.

SITUAÇÃO E FORMAS DE VIDA DAS UNIDADES DOMÉSTICAS NA ÁREA DE REFERÊNCIA DA UNGS

Esse componente do programa de pesquisa fornece informação sobre aspectos não considerados pelas estatísticas oficiais, mas muito valiosa no momento de analisar a forma como as unidades domésticas populares realizam sua reprodução cotidiana e intergeracional, num território caracterizado por uma alta vulnerabilidade social e por uma frágil ou precária inserção de trabalho. O marco teórico adotado para o desenvolvimento é o da "Economia Popular Urbana"⁷. Sob essa perspectiva teórico-metodológica, o que importa é vislumbrar, diagnosticar e analisar as formas (e, na medida do possível, a reconstrução das lógicas) como as unidades de trabalho realizam, ou seja, implementam, seu fundo de trabalho⁸. Desse ponto de vista, a vinculação das unidades com o "mundo mercantil" é apenas um dos fatores relativos à reprodução dos domicílios. Contudo, outros elementos intervêm em sua reprodução: seus vínculos com outras unidades domésticas, sua participação em atividades sociais, políticas ou comunitárias, a percepção ou não por essas unidades de políticas assistenciais, as condições do habitat em que vivem, a história-trajetória das unidades etc. Todas essas dimensões foram levantadas por meio da Pesquisa sobre Economia Popular realizada em fins de 1997.

Nessa primeira aproximação à temática da reprodução das unidades domésticas faremos referência a duas das dimensões mencionadas anteriormente: o recebimento, por parte dos domicílios, de algum tipo de assistência social, e a relação que as unidades domésticas estabelecem entre si, dois fatores relevantes para a reprodução vital dos domicílios.

Agora, as dimensões enunciadas serão abordadas em relação à condição de pobreza urbana⁹ mais difundidos dos domicílios. Serão considerados os dois indicadores de pobreza urbana: Linha de Pobreza (LP) e Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI). A decisão desse cruzamento não é fortuita. Em primeiro lugar, constroem-se com base no domicílio e não nos indivíduos. Em segundo lugar, o indicador de NBI tende a ocupar um lugar privilegiado para a focalização de certas políticas públicas de assistência, o que constitui de fato um dado a levar em conta na hora da análise.

⁷ Ver José Luis Coraggio (1998). *Economía urbana. La perspectiva popular*. "Propuestas", Quito.

⁸ Entende-se por fundo de trabalho de uma unidade doméstica o conjunto de capacidades de trabalho que podem exercer os membros habilitados da mesma. Sua realização inclui formas de trabalho autônomo, assalariado, de autoconsumo, de participação social, assim como o tempo dedicado à formação.

a) A situação da pobreza na Área de Referência

Nos quatro distritos pesquisados, os domicílios com NBI chegam a 20%, enquanto os que se encontram abaixo da LP alcançam quase 50% do total da região. Ao cruzar ambos os indicadores de medição da pobreza urbana, pode-se observar que 70% dos domicílios que se encontram abaixo da LP não apresentam NBI. No caso dos domicílios com pobreza por NBI, a quase totalidade é, por sua vez, pobre em termos de renda⁹. O peso substancial líquido dos pobres em renda e a alta proporção desse subuniverso mostrado pelo indicador de NBI correspondem à precária inserção no mercado de trabalho, ao desemprego e aos baixos salários nesses domicílios. Outros estudos realizados estabelecem uma distinção entre os pobres por NBI, denominados pobres estruturais ou de longa data; e pobres por LP, tipificados como novos pobres ou empobrecidos¹⁰.

b) Pobreza e políticas públicas assistenciais

Na medida em que o modelo de Economia Popular constitui uma proposta de ação em que a promoção dessa economia poderia ser pensada como uma política de intervenção pública alternativa às existentes, interessava conhecer o alcance e a cobertura das políticas sociais de assistência. Para obter uma aproximação empírica a essa temática perguntou-se se havia algum tipo de “ajuda social”. Os resultados mostram que 26% dos domicílios dos quatro distritos pesquisados recebem algum tipo de assistência, concentrada quase exclusivamente em alimentos, sendo ovos, leite e cereais os mais importantes. Esses alimentos são componentes fundamentais do Plano de Vida¹¹ (programa de focalização na extrema pobreza), cuja extensão é considerável na região, devido à alta proporção de domicílios que apresentam NBI (20%).

⁹ Kohan, G., Fournier, M. (1998). *La situación social local: la inserción laboral de los hogares de 4 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. ICO – UNGS, Buenos Aires.

¹⁰ Murmis, M., Feldman, S. (1995). La heterogeneidad social de las pobrezas. In: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: Efecto de la crisis en la sociedad argentina*. Minujin, A. Unicef – Losada, Buenos Aires.

¹¹ Plano de Vida é um programa estadual de ação direta focalizado na pobreza estrutural. Abrange temas institucionais, comunitários, de assistência alimentar e de saúde. Um dos seus principais objetivos é a diminuição da mortalidade infantil e a promoção do cuidado materno-infantil. Esse plano define seus beneficiários em função da localização dos domicílios em raios censitários com mais de 40% de NBI, da presença de crianças entre 0 e 5 anos e/ou de mulheres grávidas e/ou amas-de-leite. É implementado por meio da articulação entre o nível estadual, municipal e as *manzanas*.

Pela informação obtida, esses planos constituem um importante vetor a partir do qual o Estado e a Igreja aparecem no espaço dos bairros. A maioria dos domicílios pesquisados identificou como provedores de assistência o governo estadual, o governo municipal, a igreja e/ou suas diferentes combinações. As *manzanas*¹² aparecem somente sob forma residual ou associada a alguma das instâncias governamentais. Se analisarmos o recebimento de assistência em relação aos indicadores de pobreza, a informação proporcionada pela EPU indica que 50% dos domicílios que apresentam pobreza estrutural (20% do total dos domicílios pesquisados) recebem algum tipo de assistência, enquanto se partirmos do ponto de vista de pobreza por renda, a percentagem dos que recebem assistência cai para 36% (embora, possivelmente, uma proporção considerável desses últimos seja por sua vez pobres por NBI), sendo 64% dos domicílios com pobreza por renda desprovidos desse tipo de assistência. Outro dado relevante é a resposta acerca de “se consideravam que deveriam receber algum outro tipo de ajuda”. Nesse ponto, é notável a diferença entre os que já estão vinculados a esse tipo de programas e os que não receberam paliativos para sua situação, durante o último ano. Depois de receberem assistência, 47% consideraram que deveriam estar inscritos em algum outro tipo de plano adicional. Quando a pergunta foi formulada em todos os domicílios pesquisados (incluindo os atuais beneficiários), a percentagem caiu para 32%. Segundo parece, o fato de estar relacionado com algum tipo de assistência influi na demanda, ou ao menos na percepção que têm os interessados de seu direito de receber assistência.

c) Relações de ajuda entre as unidades domésticas

Muitas são as formas como as unidades domésticas põem em prática seu “fundo de trabalho”, para ascender a uma melhor qualidade de vida. Uma delas diz respeito às permutas que mantêm com outras unidades. Essas permutas podem ser de tipo monetário, alimentar, cuidado de crianças etc. O que distingue essas permutas ou intercâmbios domésticos é que elas não se orientam por uma ótica mercantil. Esse fenômeno (nunca abordado pelas estatísticas oficiais e possivelmente muito difundido nos bairros da Conurbação de Buenos Aires) está pre-

¹² As *manzanas* são mulheres que implementam diretamente o Plano de Vida. Realizam a tarefa — o trabalho é voluntário e não remunerado — concreta e diária de distribuir alimentos pelos quarteirões, assim como os levantamentos para detectar os beneficiários etc. (*Manzana*, significa, nesse caso, quarteirão, daí a origem da palavra *manzanera*. N. da T.)

sente em redes informais territoriais sem relevância nem peso nas análises macroeconômicas, mas fundamentais quando observadas sob a ótica da reprodução de domicílios em situação de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo que constituem um marco relacional, sob a perspectiva teórica adotada, não são consideradas somente como objeto de pesquisa sociológica e/ou antropológica; têm, além disso, relevância econômica. No caso dos quatro distritos pesquisados, a EPU reflete a extensão desse tipo de relações: 42% dos domicílios estão vinculados a outro em uma relação de permuta. Uma vez identificadas as unidades domésticas que mantinham relações com outras, foram discriminadas as que só recebiam ajuda e as que só a ofereciam. As primeiras foram denominadas “permutas positivas”, e as segundas, “permutas negativas”. Para a totalidade dos domicílios da região, 46% “só ajudam” outras unidades domésticas e 54% “só recebem ajuda” de outras unidades, o que pode estar relacionado com as características gerais da região. Era necessário, além disso, conhecer o tipo de vínculo estabelecido segundo a presença nos domicílios dos indicadores de pobreza com os quais se está trabalhando. Os dados oferecem informação interessante nesse sentido: em termos gerais as “permutas positivas” se acentuam nos domicílios pobres, sendo um pouco mais alta sua proporção nos domicílios que se encontram abaixo da LP com respeito aos que apresentam NBI. Essa relação entre pobreza e recebimento de ajuda poderia estar relacionada com as estratégias de vida que ocorrem nas unidades domésticas cuja situação socioeconômica enfraquece as possibilidades de reprodução.

À maneira de síntese. O que foi até aqui enunciado não esgota as perguntas acerca das modalidades como as unidades domésticas resolvem o problema de sua reprodução cotidiana. Simplesmente, a informação antes exposta oferece uma visão diferente e relevante sobre a problemática da reprodução social, levanta questões que são ignoradas pela estatística oficial e que, contudo, referem-se tanto à reprodução das unidades domésticas populares como à reprodução do sistema em seu conjunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTIMIR, O. e Beccaria, L. *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*, UNGS — Instituto de Ciências Sociais, San Miguel. Buenos Aires, 1998.
- CASTELLS, M. *High technology, space and society*. Sage, Beverly Hills, 1985.
- CORAGGIO, J. L. *Repensando la política urbana metropolitana ante el embate de la globalización*. Conferência pronunciada no Congresso Internacional da cidade do México sobre Políticas e Estudos Metropolitanos, México, março de 1997.
- . *Economía Popular Urbana. Una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Programa de Desenvolvimento Local — ICO — UNGS, San Miguel, Buenos Aires, 1998.
- , Federico Sabaté, A., Colman, O. *La cuestión regional en América Latina*, Ciudad, Quito, Ecuador. edit., 1989.
- . *Economía urbana. La perspectiva popular*. "Propuestas", Quito, 1998.
- Documento de la Provincia de Buenos Aires (s/d). *Vida programa Materno infantil de la Provincia de Buenos Aires*. Conselho Estadual da Mulher, La Plata.
- KOHAN, G. *Conurbano Bonaerense — Datos 1*, ICO — UNGS, 1997.
- , Fournier, M. *La situación social local. La inserción laboral de los hogares de 4 Partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Programa de Desenvolvimento Local, ICO — UNGS, 1998.
- LOMBARDO, J. D. *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires*. Relatório de Pesquisa. ICO — UNGS, San Miguel, Buenos Aires, 1998.
- MORANO, C., Lorenzetti, A. *Conurbano bonaerense: los distintos espacios sociales y sus personificaciones socioeconómicas*. Trabalho nº 38 ASET, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- MURMIS, M., Feldman, S. La heterogeneidad social de las pobrezas. In: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres. Efecto de las crisis en la sociedad argentina*. Minujin, A. Unicef — Losada, Buenos Aires, 1995.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Transformaciones de la Estructura Socioespacial: segmentación y polarización en la Región Metropolitana de Río de Janeiro*. Trabalho apresentado no seminário "Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana". Caxambu, Brasil, 1997.

A cidade dos anéis: São Paulo

Suzana Pasternak Taschner
Lucia M. M. Bógus

A partir de um conjunto de estudos acerca da Região Metropolitana de São Paulo em que se busca compreender os condicionantes da estruturação espacial, das desigualdades sociais e da segregação, emergiu a necessidade de explorar com mais detalhe a situação do município-núcleo no que diz respeito a esses aspectos.

Isto porque, embora reproduzindo *grosso modo* os processos observados na RMSP como um todo, onde têm se aprofundado os mecanismos produtores da segregação e da exclusão social, o município de São Paulo possui peculiaridades que justificam sua condição de sede metropolitana, de feições cosmopolitas, de cidade mundial ou globalizada, conforme já apontado por inúmeros autores (ver a respeito Bógus e Montali, 1994; Vêras, 1997; Frúgoli, 1998).

Quaisquer que sejam os indicadores considerados, encontraremos em São Paulo sua expressão variada e, em alguns casos, acentuada. Trabalharemos neste texto com a espacialização de algumas variáveis sociodemográficas e habitacionais no município de São Paulo, de acordo com sua distribuição por anéis, conforme metodologia desenvolvida por Taschner (1990). Será também analisada a distribuição dos chefes de domicílios segundo sua classificação em categorias socioocupacionais (conforme Nota Metodológica, ao final do livro). A partir de tais categorias será possível confirmar a maior presença das elites dirigentes nos distritos centrais e da pobreza nas periferias. No contexto mais amplo das atividades econômicas, enfatiza-se o crescimento das atividades terciárias (comércio e serviços) com destaque para as atividades do ramo financeiro, como uma das faces mais modernas do núcleo metropolitano responsável pela absorção de parte dos profissionais de nível médio superior, residentes na cidade e no entorno.

No caso da cidade de São Paulo, a polarização social, visível quase a "olho nu" quando se analisa a região metropolitana, ganha novos contornos: a pobreza se espalha por vários distritos do município, e observam-se verdadeiros "enclaves de riqueza" na região Sudoeste, na

qual se concentram a elite dirigente e os profissionais de nível superior. As demais camadas sociais distribuem-se de forma espalhada, e nota-se a progressão da população pobre no espaço rumo à periferia. As favelas surgem sobretudo fora do centro expandido, diferenciando a paisagem da pobreza paulistana da carioca, onde favelas justapõem-se a áreas ricas, num tecido urbano mesclado. São Paulo tem características diversas das demais cidades brasileiras, nas quais a estreita convivência entre o privilégio e a pobreza se dá num mesmo espaço. Rio de Janeiro, Recife e Salvador são exemplos típicos. Embora presente em todo o tecido urbano de São Paulo, só na década de 1990 a degradação torna-se visivelmente escandalosa, com o cinturão de miséria aproximado-se dos antigos espaços do poder e da riqueza. Antes, na capital paulistana, as áreas de privilégio eram ainda mais definidas, expulsando pobres, miseráveis e marginalizados para as periferias distantes.

De acordo com Van Kempen e Marcuse (1997), as forças que moldam a estrutura interna das cidades podem ser agrupadas em três categorias gerais, a saber: as forças de nível supra-urbano, as forças internas e estruturais em relação ao padrão de distribuição intra-urbano e as forças específicas a cada cidade em particular.

No caso específico de São Paulo, o primeiro conjunto de forças refere-se à posição da cidade no conjunto das cidades mundiais e aos processos sociais e econômicos daí decorrentes, tais como mudanças na localização e no tipo e natureza das atividades econômicas, migração de capitais, migração de pessoas (mudanças demográficas), inserção nas redes mundiais de comunicação e alta tecnologia.

No que diz respeito ao aspecto espacial, “a primeira razão para esperar mudanças espaciais nas cidades é a mudança de natureza das atividades econômicas e a concomitante troca de localização de partes do processo produtivo. Uma das principais mudanças nas cidades ocidentais tem sido e ainda é a importância decrescente da manufatura e o crescimento significativo dos serviços, pelo menos em termos de emprego (...) e das novas qualificações exigidas” (Van Kampen e Marcuse, 1997:287).

Na cidade de São Paulo, a substituição das atividades manufatureiras pelo comércio e serviços inicia-se já em meados dos anos 70, com o processo de desconcentração industrial rumo ao interior do Estado. Esse processo vai depois, aos poucos, atingindo a região metropolitana como um todo, que, pela maior inserção na economia internacional, “passa a concentrar em seu espaço uma série de atividades terciárias, diversificando-as e sofisticando-as” (Cano e Pacheco, 1992:259). Parte do parque industrial paulistano migrou, na década passada, para cidades do

interior paulista e de outras regiões do Brasil. Pesquisa recente da Fundação Seade (1998) (www.seade.gov.br) mostrou que o interior paulista, atualmente com aproximadamente 17 milhões de habitantes, responde por 50% da produção industrial do Estado. Segundo a mesma pesquisa, realizada para orientar os programas de qualificação de mão-de-obra da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, entre os investimentos privados para os próximos dois anos (1998 e 1999), apenas 19% se concentrarão na região metropolitana. Alguns resultados da última PCV (Pesquisa sobre Condições de Vida), publicados no jornal *O Estado de São Paulo*, a 11 de maio de 1999, enfatizam a informação de que 88% dos investimentos previstos para o Estado entre 1995 e o ano 2000 dirigem-se para o interior (p. A18).

Tal situação favorece a residência em certas áreas da cidade de profissionais qualificados para atender a esse setor moderno do mercado de trabalho. Por outro lado, a saída de algumas indústrias e a incapacidade do setor terciário de gerar empregos para atender à demanda dos trabalhadores liberados dos setores ligados à produção manufatureira geram um grande contingente de desempregados e subempregados ao qual se somam, diuturnamente, os jovens aspirantes ao mercado de trabalho.

No que diz respeito à estruturação intra-urbana, tanto os processos de localização empresarial (no caso, sobretudo, dos serviços) como os de maior ou menor segregação populacional dependem, em grande medida, da atuação do Estado. Em relação às políticas de habitação, numa cidade como São Paulo, onde os conjuntos habitacionais se concentram nas áreas de periferia e as favelas proliferam desde os distritos mais centrais até outros bem periféricos, cabe mais falar em segregação de riqueza do que de pobreza, podendo-se estabelecer um gradiente, com acentuada presença de pobres nas áreas mais afastadas do setor mais rico da cidade, o setor Sudoeste. De fato, “a reestruturação econômica característica da cidade global também contribui para a dualização — desta vez espacial — pelos mecanismos do mercado fundiário e imobiliário, já que a concorrência entre os diversos usos possíveis do espaço leva à apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados, procurados, bem atendidos etc., pelas funções que forneçam um maior lucro ou que correspondam ao consumo de luxo.” (Preteceille, 1994:78).

A dinâmica demográfica e socioeconômica, além dos padrões específicos de sociabilidade, configuram as forças específicas da cidade.

OBJETIVOS

Este trabalho analisa algumas tendências e características da dinâmica urbana de São Paulo. Integra um conjunto de estudos¹ que avaliam, de maneira comparativa, os impactos do ajuste estrutural e da reestruturação produtiva nas metrópoles brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte), no atual contexto de globalização. A pesquisa como um todo articula-se em três eixos:

- estudo das modificações na estrutura econômica;
- estudo das desigualdades socioespaciais;
- estudo das políticas locais.

O presente texto é resultante de uma análise específica para o município de São Paulo. É intenção do trabalho analisar as transformações da estrutura social espacializada nas duas últimas décadas. Como material de investigação, foram usados dados dos chefes de família do Censo Demográfico de 1991, relativos a sexo, grupo etário, cor, educação, renda e categoria socioocupacional (conforme Nota Metodológica, ao final do livro) e dados da população total por sexo e idade dos Censos de 1960, 1970, 1980, 1991 e da Contagem Populacional de 1996. Em relação à qualidade do habitat, analisaram-se algumas variáveis relativas ao domicílio e às condições de infra-estrutura sanitária, através de tabulações especiais do boletim da amostra do Censo de 1991. O item quatro espacializa algumas variáveis sociodemográficas, visando mostrar, ainda que de maneira preliminar, certas características da estrutura socioespacial e da sua dinâmica temporal.

A análise se dará por anéis do tecido urbano. Foram selecionados cinco anéis — central, interior, intermediário, exterior e periférico. Estes anéis são resultado do agrupamento de distritos da capital (ver Nota Metodológica anexa deste artigo).

Dessa análise resultaram algumas constatações:

- Em 1º lugar, a espacialização das categorias socioprofissionais mostra alto grau de segregação. As categorias “elite”, “profissionais liberais” e “pequena burguesia” residem sobretudo na área central de São Paulo, enquanto os trabalhadores de sobrevivência se alocam preferencialmente na periferia. Há distritos na capital com mais de 50% de chefes nessas categorias.

¹ Tais estudos, de caráter comparativo, integram o projeto “Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana”, financiado pelo MCT-PRONEX, 1998-2002.

- Em 2º lugar, o crescimento populacional do município, embora menor, continua periférico, assim como mantém-se um diferencial na estrutura etária populacional: a população envelheceu como um todo, mas continua mais jovem na periferia que no centro.

- Em 3º lugar, a diminuição da proporção — e mesmo do número absoluto — de imóveis alugados no município entre 1980 e 1991 não conduziu apenas a um aumento da propriedade domiciliar, mas a um forte incremento na taxa dos “outros” (cedidos e outros). O aumento dos domicílios favelados é espantoso (segundo trabalho coordenado pela FIPE, entre 1987 e 1993 passou-se de cerca de 150 mil moradias faveladas para 378 mil; dados do Censo, com outra definição de favela, indicam para 1991, 146,8 mil casas). A percentagem de alugadas continua a cair por toda a década de 1990, evidenciando que pagar aluguel está problemático (dados da PCV fornecem, para a região metropolitana, percentual de 24,6% dos imóveis totais como alugados em 1994 e 22,5% em 1998; para as próprias e cedidas, a percentagem se mantém, enquanto para as invadidas aumenta para 40%).

- Os imóveis alugados são menores que os próprios. Enquanto entre os imóveis totalmente próprios apenas 10% têm menos de três cômodos, esse percentual cresce para 37% nos domicílios alugados. O número médio de cômodos nos domicílios totalmente próprios atinge 5,98, enquanto nos alugados é de 4,37.

- Uma estimativa grosseira do número de cortiços *stricto sensu* pode ser feita contabilizando-se os domicílios alugados com sanitário coletivo. Para todo o município, esse valor alcança 70,3 mil casas, 3% do parque domiciliar. A estimativa da FIPE para dezembro de 1993 foi de 23 mil imóveis, com média de 8,45 cômodos por imóvel, 161 mil famílias moradoras e cerca de 6% da população paulistana encortiçada. Dados da PCV para 1998 fornecem, para a RMSP, cerca de 5% de famílias encortiçadas, percentual que se manteve estabilizado entre 1994 e 1998. A análise por anéis mostrou forte declínio de moradias alugadas com sanitário coletivo na periferia. O *boom* da construção de banheiros na periferia fez decrescer o número total de imóveis alugados com sanitário coletivo de 182 mil em 1980 para 70,3 mil em 1991.

- A situação dos inquilinos na periferia é má: 50,56% das moradias alugadas no anel periférico têm três cômodos ou menos, enquanto no anel central esse percentual atinge 38,8% e no interior, apenas 18%, mostrando que, além da exiguidade do abrigo, o loteamento é distante,

em geral desprovido de infra-estrutura. O aumento relativo do aluguel entre 1980 e 1991 foi bem maior nos imóveis pequenos que nos maiores: uma média de 70% nos imóveis de apenas um cômodo e 22% nos de 5 cômodos, mostrando que os pobres pagam proporcionalmente mais pela moradia. Despejo e favela surgem como trajetória provável.

- A proporção de domicílios com número de cômodos insuficientes (três e menos) no município atinge 24% do total de moradias; para o interior do Estado, em 1994, atingia 8,9%.

- O índice de confinamento (pessoas por cômodo usado para dormir) aumenta em direção ao anel periférico. Cerca de 52% dos domicílios da periferia têm índice de confinamento superior a duas pessoas por dormitório.

- A situação das moradias em relação a serviços públicos é calamitosa no que se refere à telefonia fixa, com apenas 9% das casas com telefone. Esse percentual diminui para 3% no anel periférico. O sonho do paulistano de habitar uma cidade global aí se transforma em pesadelo: sem telefone, toda comunicação mais moderna não funciona.

- Geladeira e televisão são eletrodomésticos freqüentes em casas de toda a área municipal.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: AS VÁRIAS DIMENSÕES DO CRESCIMENTO E POBREZA

Crescimento demográfico: manutenção do padrão periférico

O município de São Paulo apresentou uma população de 9,84 milhões de habitantes em 1996 (Contagem do Meio da Década). Suas taxas de crescimento populacional são ainda mais fortemente declinantes que as da região metropolitana². Entre 1970 e 1980, a população paulistana aumentou a 3,67% anuais; entre 1980 e 1991, esse ritmo caiu para 1,16% e no período 1991-1996, para 0,40% ao ano. Cerca de 514 mil pessoas abandonaram a cidade entre 1991 e 1996. O município de São Paulo só não viu sua população diminuir em termos absolutos porque

² A Grande São Paulo, na década de 1960, possuía uma taxa de crescimento populacional de 5,56% ao ano; esta taxa reduziu-se para 4,46% nos anos 70 e para 1,87% entre 1980 e 1991, atingindo 1,44% no período 1991-1996.

o crescimento vegetativo foi de 680 mil pessoas, maior ainda que a emigração de 514 mil pessoas.

O fator que mais pesou para a estagnação da população paulistana foi o deslocamento de antigos moradores da cidade para o entorno da capital. Não é por acaso que a região do Estado que mais cresceu foi o cinturão de municípios da Grande São Paulo, com saldo positivo migratório de 440 mil moradores entre 1991 e 1996. A região metropolitana, sem a capital, cresceu a uma taxa de 3,21% ao ano entre 1980 e 1991 e de 3,08% anuais entre 1991 e 1996 (dados do IBGE, publicados no jornal *Folha de São Paulo*, 1/3/1997), recebendo um saldo migratório positivo de 43.752 pessoas por ano na década de 1980 e 87.992 anuais entre 1991 e 1996. Essa cifra é maior que o saldo migratório para o interior do Estado, com média anual de 54 mil pessoas neste último período.

A periferação da população metropolitana, já evidente nos anos 80, acentuou-se nos anos 90: os moradores mais pobres são impelidos para regiões cada vez mais distantes, tanto para o entorno da capital, como para as cidades limítrofes. Além disso, o processo de desconcentração industrial, para regiões com mão-de-obra mais barata e com menos impostos, continua. Aliam-se ao custo de mão-de-obra e ao custo da terra fatores como a migração de retorno e a fuga das classes médias para condomínios fechados nas cidades vizinhas.

A Tabela 1 mostra que as taxas geométricas anuais de crescimento populacional têm sido maiores no chamado anel periférico. Embora menores em cada década, as taxas do anel periférico são sempre maiores que as dos outros anéis. Na década de 1970, certo aumento da taxa do anel central levantou a hipótese de retorno da população pobre para o centro da cidade, através da moradia em cortiço. Na década de 1980, entretanto, o retorno ao centro não aconteceu: as taxas de crescimento populacional dos três anéis mais próximos do centro histórico — central, interior e intermediário — mostraram-se negativas. As taxas dos anéis exterior e periférico, embora menores que nas décadas precedentes, são positivas. Nos anos 90 acentuou-se a periferação: entre 1991 e 1996 todos os anéis, com exceção do periférico, apresentaram taxas negativas. Assim, a totalidade do crescimento municipal, de quase 200 mil pessoas naquele período, foi devido ao aumento populacional na periferia.

Tabela 1 — Município de São Paulo: taxas geométricas de crescimento populacional por anel, 1960 a 1996

ANEL	60-70	70-80	80-91	91-96
central	0,72	2,23	-0,91	-2,79
inteior	0,08	1,26	-1,14	-2,43
intermediário	2,79	1,28	-0,68	-1,44
exterior	5,52	3,13	0,86	-0,51
periférico	12,9	7,42	3,09	2,48
total	4,79	3,67	1,16	0,40

Fonte: Censos Demográficos de 1960,1970,1980,1991 e Contagem Populacional de 1996.

O anel periférico foi responsável por 43% do incremento populacional nos anos 60, por 55% desse incremento nos anos 70, por 94% entre 1980 e 1991 e por 262% entre 1991 e 1996. O aumento de mais de 500 mil pessoas no anel periférico compensou a perda de cerca de 312 mil nos outros anéis. A região entre as avenidas marginais perdeu quase 130 mil residentes nos anos 80 e 230 mil nos seis primeiros anos da década de 1990. De outro lado, a periferia ganhou cerca de 1,3 milhão entre 1980 e 1991 e quase 500 mil entre 1991 e 1996. O número absoluto de novos moradores de São Paulo tem diminuído: o incremento de população era de 2,5 milhões entre 1970 e 1980, reduzindo-se para 1,13 milhão nos anos 80, cerca de 105 mil pessoas por ano, e no início dos anos 90 diminuiu ainda mais, para 32,6 mil pessoas por ano entre 1991-1996. Mas esse incremento deu-se exclusivamente na periferia.

Alguns aspectos da população paulistana

A população paulistana está envelhecendo: o percentual de jovens (0 — 14 anos) em 1970 representava 32,40% do total populacional; em 1980, 29,95% e, em 1991, 28,58%. A outra face do mesmo fenômeno, a população idosa (60 anos e mais) aumentou o percentual entre 1970 e 1991 de 6,08% para 8,08%. Em 1980, o município de São Paulo era local de residência de 75% da população com mais de 60 anos da Grande São Paulo (Taschner, 1990:7). O percentual de idosos em 1991 excedeu o estimado para 1990 pela Fundação Seade, que seria de 7,24% da população do município (Informe Demográfico nº 18).

Percebe-se que tanto em 1970, como em 1980 e em 1991, a população jovem aumenta em direção à periferia: em 1970 o percentual de jovens no anel periférico era quase três vezes maior que no anel cen-

tral; em 1980, embora a percentagem de jovens se mantenha elevada no anel periférico, o diferencial entre os anéis central e periférico diminui (2,4 vezes), diferença que ainda é menor em 1991 (1,9 vezes). Até mesmo a periferia está envelhecendo — 4,60% da sua população em 1991 tinha 60 anos e mais, quando esse percentual era inferior a 3% nas décadas anteriores.

Em síntese, a distribuição das faixas etárias pelo tecido urbano manteve-se semelhante nos três anos estudados: anéis central e interior com proporção maior de população mais velha, anéis exterior e periférico com percentuais maiores de população jovem. São Paulo repete o padrão locacional de muitas cidades grandes, onde o preço da terra e da moradia faz com que casais em fase de expansão morem nas franjas urbanas.

Com referência à chefia do domicílio, 20,26% dos domicílios, em 1991, eram chefiados por mulheres. Essa percentagem é maior que a da região metropolitana, de 18,3%. Dentro do tecido urbano municipal, chama a atenção a proporção de chefes mulheres no anel central, onde 35,77% das chefias domiciliares são exercidas por mulheres.

A chefia é atribuída pelos entrevistados ao membro do grupo domiciliar que escolhem. Num país patrilinear, onde juridicamente até pouco tempo atrás a cabeça do casal era sempre o indivíduo de sexo masculino, os moradores costumam atribuir ao homem, sempre que existe, a condição de chefe. Para se ter o elevado percentual de chefes mulheres do anel central, é muito provável que se trate de domicílios com viúvas, mulheres sós e/ou mulheres sem companheiros. E por que essa concentração no Centro? Compõem essa região distritos como Bela Vista, República, Santa Cecília e Sé, onde a presença de cortiços é marcante; Liberdade e Consolação com apartamentos tipo quitinete. A estrutura etária da população no Centro é mais velha, o que favorece a presença de mulheres sós. Como a esperança de vida feminina é maior que a masculina, há um excedente feminino nas faixas etárias mais altas, em geral de viúvas. A proporção de chefes com mais de 45 anos em 1991 no anel central era de 45,45% do total de chefes na região. No anel interior também a proporção de chefes com mais de 45 anos mostra-se elevada: 53,66%. E é nessa região que se encontra o segundo maior percentual de chefes mulheres — 28,51%. A associação estrutura etária — chefia feminina parece existir no município, embora não haja elementos para considerá-la totalmente explicativa.

No município de São Paulo a proporção de chefes mulheres declina nitidamente do centro para a periferia. No anel interior, onde residem as famílias de renda mais elevada, a proporção de chefia feminina atinge 28,51%, maior que no anel periférico, onde se concentram as fa-

múlias pobres. Não há, portanto, a possibilidade de se estabelecer uma relação direta entre pobreza e chefia feminina, diferentemente do que tem sido senso comum e de forma semelhante ao que ocorre na cidade do Rio de Janeiro (Sant'Anna, 1998).

A cidade tinha mais mulheres do que homens, tanto em 1991 como em 1996. A causa pode ser explicada tanto pela sobremortalidade masculina como por fluxos migratórios. Pesquisa recente que comparou migrantes com não migrantes no Estado de São Paulo em 1993 (Patarra *et al.*, 1997) observou que a razão de masculinidade entre os dois segmentos era ligeiramente distinta, com predomínio do sexo masculino entre os migrantes (50,5% de homens) e do feminino entre os não-migrantes (51,4% de mulheres). Como o município de São Paulo está com migração reduzida, tendo inclusive saldo migratório negativo desde a década de 1990, o esperado seria que a proporção de mulheres estivesse aumentando, como de fato ocorreu.

O percentual de homens sobe em direção da periferia — *locus* de migrantes recentes. Em todos os anéis a proporção de homens supera a de mulheres, mas a diferença em pontos percentuais entre os anéis central e periférico se mantém nas duas datas estudadas. A maior proporção de mulheres aparece, em 1991 e em 1996, no anel interior (o de maior renda), seguido pelo anel central.

A população de chefes é majoritariamente branca no município — 70,72% dos chefes (nos outros municípios da RMSP a proporção de brancos é de 65,68%). No anel interior 87% dos chefes são brancos. Nesse anel, 42,97% dos chefes pertencem a categorias socioocupacionais superiores (elite dirigente + pequena burguesia + nível superior). É também a parcela do tecido urbano que agrega o maior percentual de chefes com alta escolaridade e renda com mais de vinte salários mínimos, o que permite estabelecer uma relação entre renda, raça, escolarização e local de residência no espaço urbano.

Distritos de alta renda como Alto de Pinheiros, Perdizes, Moema, Jardim Paulista têm menos de 10% dos chefes não-brancos. De outro lado, distritos como Jardim Ângela, Jardim Helena, Cidade Tiradentes, Itaim Paulista apresentam mais de 50% dos chefes não-brancos. Nestes distritos o percentual de chefes com renda de até dois salários mínimos era elevado: 33,93% dos chefes no Jardim Helena, 33,30% em Lageado, 34,03% no Itaim Paulista, 23,64% no Jardim Ângela, 27,08% em Cidade Tiradentes. Antigos enclaves étnicos no norte do município, como Brasilândia e Limão, ainda apresentam proporções elevadas de chefes não-brancos (42,35% e 34,99%, respectivamente), embora menores que nos bairros citados no parágrafo anterior. Itaim Paulista, Lageado,

Guaianazes, Jardim Helena e Cidade Tiradentes localizam-se no extremo leste do município. Jardim Ângela, por sua vez, é área de expansão sul, perto do manancial de Guarapiranga. São áreas pobres, de imigração e povoamento relativamente recente.

O anel periférico é o que apresenta percentagem maior de chefes não-brancos (41,38%), muito superior às proporções dos outros anéis e à média do município. Nos anéis interior e intermediário essas proporções eram de 12,64% e 16,90% em 1991.

Como se dispunha somente da variável cor, separando os chefes em brancos e não-brancos (negros, pardos e amarelos), é prematuro falar em aspectos étnicos das desigualdades socioespaciais. Informações mais precisas sobre etnia seriam necessárias no reconhecimento da estigmatização de contingentes populacionais, que, ao residirem em determinados locais, são discriminados por uma combinação de fatores de classe e etno-raciais (Wacquant, 1993). "Toda grande cidade tem suas colônias raciais (...) (p. 582). São cidades dentro de cidades, cuja característica mais interessante é a de que são compostas por pessoas da mesma raça ou da mesma classe social" (p. 582-3) (Park, 1915, *apud* Eufrásio, 1999:53). Burgess (1929) estudou a expansão de grupos raciais e de imigrantes em Chicago por vetores, observando que o deslocamento residencial de negros, italianos, irlandeses, poloneses e escandinavos tinha especificidade espacial. Willian Julius Wilson (1987), com seu livro seminal *The Truly Disadvantaged*, estimulou um grande esforço de pesquisa nos Estados Unidos para investigação da extensão, causas e conseqüências da "guetificação" de certas minorias. Uma capa da revista *Time* em 1987 cunhou a expressão "The America Underclass", referindo-se à população moradora dos distritos urbanos centrais, geralmente negra e de baixa renda, apontada pela mídia como selvagem, sem lei e dependente do *Welfare*.

No caso de São Paulo, a associação cor-pobreza-periferia parece nítida. Mesmo no anel interior — que concentra famílias com maior renda e escolaridade —, os distritos mais pobres são os que apresentam maior proporção de não-brancos (Pari e Brás). Não se percebe no município de São Paulo áreas segregadas como existiam (e ainda existem) nos Estados Unidos. Mas os distritos com presença significativa de não-brancos apresentam escolaridade e renda mais baixas.

NOVAS CENTRALIDADES, DUALIZAÇÃO E POBREZA URBANA

A literatura especializada vem registrando mudanças nas configurações espaciais urbanas nas últimas décadas. O padrão de aglomeração em torno da concentração industrial (acumulação fordista) vem

sendo afetado pelas grandes transformações econômicas. O impacto da reestruturação produtiva, da financeirização global e da formação dos megamercados faz-se sentir nas cidades.

O paradigma das cidades globais tem recebido avaliações que oscilam entre otimistas e pessimistas. É preciso contextualizar cada cidade, suas coordenadas histórico-sociais e seus papéis regionais e nacionais, além das funções internacionais.

Segundo Sassen (1991), as grandes cidades do mundo têm-se reestruturado como "cidades globais", em função da nova divisão internacional do trabalho, ou seja, sofrendo o impacto da chamada globalização — combinação de novas tecnologias, aumento do comércio e da mobilidade, concentração do poder econômico e financeiro e redução do Estado do Bem-Estar Social. A hipótese central de Sassen é a "existência de vínculo estrutural entre o tipo de transformação econômica característica dessa cidade e a intensificação de sua dualização social e urbana. (...) A reestruturação econômica característica da cidade global também contribui para a dualização — dessa vez espacial — pelos mecanismos do mercado fundiário e imobiliário, já que a concorrência entre os diversos usos possíveis do espaço leva à apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados-procurados-bem atendidos etc. pelas funções que forneçam o maior lucro ou que correspondam ao consumo de luxo" (Preteceille, 1994:66-78).

Dentro desse quadro, qual seria a dinâmica urbana das grandes cidades dos países em vias de desenvolvimento? Nos pólos urbanos do chamado Terceiro Mundo sempre existiram contrastes fortes entre as elites locais e os pobres marginalizados. São Paulo assiste a uma perda de emprego industrial, a uma redução do incremento demográfico e a um menor crescimento do PIB por habitante. A pobreza visível aumentou com o crescimento de favelados e sem-teto.

De outro lado, os espaços socialmente mais polarizados correspondem a 19,49% dos chefes (soma das categorias elite + pequena burguesia + profissionais liberais) e 24,58% dos trabalhadores manuais e de sobrevivência. Essas categorias residem em áreas diferenciadas, numa paródia dos círculos de Burgess, Escola de Chicago às avessas, onde os ricos estão no centro e os pobres na periferia (Bettin, 1982). São espaços que marcam profundamente a estrutura urbana. Mas cerca de 52% dos chefes residem sobretudo nos interstícios do tecido urbano, de forma indistinta (são os trabalhadores não-manuais, que se espalham na maior parte da área paulistana; ver Tabela 2).

Tabela 2 - Município de São Paulo: categoria socioocupacional do chefe de domicílio, por anel, 1991

ANEL	% agrícolas	% elite dirigente	% burguesia	% nível superior	% nível médio	% com/serv	% manuais	% sobrev.	% total	%
central	281	5,291	8,322	16,375	33,092	34,38	4,281	4,45	96,241	100,00
interior	644	13,911	14,396	31,138	37,790	27,31	28,601	20,67	138,350	100,00
intermediário	1,091	16,386	28,533	38,102	69,198	26,36	66,975	25,52	262,469	100,00
exterior	2,794	11,693	52,752	38,676	144,845	24,80	191,629	32,81	584,002	100,00
periférico	3,915	6,474	43,991	18,514	134,332	19,54	248,185	36,11	687,357	100,00
total	8,725	53,755	147,994	142,805	419,257	23,71	339,787	19,21	1,768,419	100,00

Fonte: Tabulações especiais do Censo Demográfico de 1991.

A distribuição de renda dos chefes no município de São Paulo mostra 6,32% na faixa superior (mais de vinte salários mínimos) e pouco mais de 20% com renda até dois salários mínimos. Esses dados revelam uma polarização que resulta num espaço social específico; por exemplo, embora a Zona Oeste do município compreenda apenas 10,52% do total de chefes da capital, possui 29,35% dos chefes com renda superior a vinte salários mínimos, mostrando uma concentração da riqueza nessa área (por exemplo, Distritos de Butantã, Alto de Pinheiros e Lapa). O anel interior, que compreende distritos como Jardim Paulista, Perdizes, Pinheiros e Vila Mariana, apresenta percentual de chefes com renda superior a vinte salários mínimos maior do que o de outros anéis (23,65% dos chefes), indicando acentuada tendência à segregação.

O percentual de chefes de domicílio com renda inferior a dois salários mínimos é menor no município que na RMSP como um todo (20,06% *versus* 25,40%). A concentração da pobreza está na periferia: 40,57% dos chefes com renda de até um salário mínimo moram no anel periférico, assim como 34% dos que se declararam sem renda.

A riqueza, por sua vez, aparece nos anéis interior e intermediário, nos quais estão 66,87% dos chefes que ganhavam mais de vinte salários mínimos em 1991.

Quadro 1 - Comparação da renda do chefe, por anéis (em salários mínimos)

ANEL	MEDIANA (s. m.)	MÉDIA (s. m.)	MODA (s. m.)
Central	2 a 5	11,23	2 a 5
Interior	10 a 20	12,71	Mais de 20
Intermediário	1 a 2	10,46	2 a 5
Exterior	1 a 2	6,82	2 a 5
Periférico	1 a 2	6,38	2 a 5
Município de São Paulo	1 a 2	8,41	2 a 5

Fonte: Tabulações especiais do Censo Demográfico de 1991.

O Quadro 1 mostra um gradiente de rendas médias cada vez mais baixas em direção da periferia. A renda média dos chefes no município alcançava 8,41 salários mínimos em 1991. Mas essa média encontra-se fortemente deformada pela existência de segmentos de alta renda, tanto que a renda modal é bem mais baixa, entre um e dois salários mínimos (com 27% dos chefes), e a mediana está entre dois a cinco salários mínimos.

No anel central a renda mediana é maior que no município como um todo, embora a moda seja coincidente. A média, bastante alta, mostra que a diferenciação interna dentro do anel é grande. Nesse anel o percentual de chefes com renda muito baixa, entre 0 e um salário mínimo, atinge 3,34% dos chefes na Liberdade e 2,77% na Sé. Os outros distritos apresentam percentagem inferior nessa categoria. De outro lado, a proporção de chefes com alta renda no anel central era de 14,40%, devido sobretudo a distritos como Consolação, com percentagem de 26% de chefes com renda alta.

No anel interior está concentrada a população mais rica — tanto a mediana, como a média e a moda da renda do chefe foram as mais altas. Chama a atenção um anel onde a renda modal situa-se num patamar superior a vinte salários mínimos e onde mais de 50% dos chefes ganham mais de dez salários. Estão nesse anel alguns dos distritos onde a proporção de chefes ricos é bastante alta, como no Jardim Paulista, em que 42,19% dos chefes ganham mais de vinte salários mínimos; em Pinheiros, 32,12%; e em Vila Mariana, 27,59%. A pobreza aqui aparece sobretudo nos distritos do Pari e Belém, com 9,22% e 7,49% dos chefes respectivamente ganhando até um salário mínimo. Nestes distritos o número de cortiços é elevado, o que constitui outro indicador de pobreza. Na Administração Regional de Sé, onde se encontra o Pari, está o maior número de imóveis encortiçados da cidade (FIPE, 1994). Mas, apesar dos bolsões de pobreza, a proporção de chefes com até um salário mínimo no anel interior é de apenas 3,50%.

No anel intermediário, tanto a moda como a mediana igualam-se às do município como um todo. A média, entretanto, é bem superior — 10,46 salários mínimos — quando comparada à do município, de 8,41. Isso indica um tecido heterogêneo, que agrega distritos com alto percentual de ricos, como Moema (40,56%), Alto de Pinheiros (36,08), Itaim Bibi (31,46%) e Campo Belo (29,05%). São estes, aliados ao Jardim Paulista, Pinheiros e Perdizes (anel interior), ao Morumbi (anel exterior) e a Santo Amaro (anel periférico), os distritos com maior proporção de chefes ricos em São Paulo.

No anel exterior a renda média cai bastante, aproximado-se da renda modal. Embora o anel apresente uma pobreza mais homogênea, nele aparecem distritos com chefes ricos em proporção elevada: o Morumbi, na Zona Sul, com 41,58% dos chefes ganhando mais de vinte salários mínimos e apenas 0,92% com renda de até um salário mínimo. Distritos como Vila Sônia e Santana apresentam também certo percentual de renda alta — 19,37% e 15,08% respectivamente.

A pobreza está localizada na periferia, onde a renda média desce para 6,38 salários mínimos e onde a proporção de chefes com até um salário mínimo de renda mensal é de quase 6%, e a de chefes com até dois salários mínimos alcança 24%. O único distrito com alta proporção de chefes ricos nesse anel é o de Santo Amaro (29,50%). O distrito de Campo Grande também apresenta percentagem não desprezível de chefes com vinte e mais salários mínimos (17,46%). Entre os 12 distritos com maior proporção de chefes pobres no município, nove estão na periferia leste [Itaim Paulista, com 34,03% de chefes pobres; Jardim Helena (33,93%), Lageado (33,00%), Guaianazes (28,72%), São Miguel (28,70%), Vila Curuçá (27,87%), Vila Jacuí (27,78%), Iguatemi (26,39%), Ermelino Matarazzo (26,10%)], dois estão no sul [Marsilac (32,96%) e Parelheiros (29,39%)] e um distrito é central — o Pari, com 26,60% de chefes ganhando até dois salários mínimos.

Se às informações acerca da renda forem agregadas a classificação dos chefes de domicílio por categorias socioocupacionais e sua distribuição na cidade, observa-se que os trabalhadores da sobrevivência — menos qualificados, mais pobres e em situação mais precária em termos da inserção no mercado de trabalho — representam apenas 5,37% do total dos chefes residentes no município, concentrando-se, especialmente, nos anéis exterior e periférico. Depreende-se daí que, embora a pobreza esteja presente no município, seus níveis mais acentuados encontram-se na periferia metropolitana, onde 6,32% do total de chefes ocupados residentes pertencem a esta categoria.³

Analisando-se a distribuição espacial por anéis, a segregação manifesta-se de modo também marcante na localização das elites empresarial e intelectual nas áreas mais centrais do município. Assim, os chefes pertencentes à elite dirigente, à burguesia, e os profissionais de nível superior representam 31% dos chefes residentes no anel central, 43% dos residentes do anel interior e 31% dos que residem no anel intermediário. Convém apontar que, apesar dos percentuais desses chefes serem iguais para os anéis central e intermediário, essas áreas possuem características distintas no que diz respeito aos níveis de renda (ver Quadro 1). Acredita-se que os níveis mais elevados de renda observados para o anel central possam ser atribuídos ao maior percentual de trabalhadores não-manuais de nível médio ali residentes (4,3% do total) e de trabalhadores do comércio e serviços (26,6% do total), que estariam “empurrando para cima” o patamar de rendimentos médios desse anel.

³ O total de chefes ocupados na região metropolitana era de 2,78 milhões em 1991, dos quais 1,79 milhão residiam no município central e 1,01 milhão, nos municípios periféricos.

De outro lado, no anel intermediário, a presença mais acentuada de trabalhadores manuais contribui para o rebaixamento da renda média, já que estes somados aos trabalhadores da sobrevivência perfazem um percentual de 16% do total de chefes residentes (contra 7,5% do total de chefes dessas duas categorias para o anel central).

Cabe mencionar que, do conjunto de chefes ocupados, o maior percentual no município refere-se aos trabalhadores do comércio e serviços (31,7%), o que condiz com o perfil da cidade terciária, cujo setor de comércio e serviços — inclusive informais — cresce exponencialmente.

Em relação à escolaridade expressa em anos de estudo, o grupo modal é o de 1 a 4 anos de estudo (38,22% dos chefes), tal como na RMSP. A escolaridade é maior na capital que nos outros municípios da Grande São Paulo (onde 44,92% dos chefes tem de 1 a 4 anos de escolaridade). Com mais de 12 anos de estudo tem-se 16,72% dos chefes paulistanos e apenas 7,94% dos chefes residentes em outros municípios da região metropolitana. Mas chama a atenção o percentual de quase 9% de chefes sem nenhum ano de escolaridade formal.

A escolaridade modal é distinta por anel: nos anéis central e interior, ela se encontra na categoria mais alta — 12 anos e mais. Já nos anéis intermediário, exterior e periférico, a moda estatística desce para 1 a 4 anos de estudo. Os três anéis mais distantes do centro histórico, embora com igual categoria modal, apresentam distribuição muito diferente: no anel exterior o valor logo abaixo da moda é o de chefes com alta escolaridade (27,51% de chefes com 12 anos de estudo e mais); nos outros dois anéis, esse valor imediatamente abaixo da moda é bem mais baixo, de cinco a oito anos de estudo.

No anel interior do município concentram-se os chefes com maior escolaridade — 41,98% dos chefes residentes nesse anel têm 12 anos e mais de estudo. Na periferia há a maior concentração de chefes sem nenhuma escolaridade (12,14%). A diferença de escolaridade, medida em anos de estudo formal, entre os dois anéis mais centrais do tecido urbano e o periférico é enorme — no anel interior há sete vezes mais chefes com alta escolaridade que no periférico; de outro lado, há quatro vezes menos chefes sem nenhuma escolaridade nos anéis central e interior quando comparados com o periférico, e três vezes menos quando comparados com o exterior. Há um gradiente de menor para maior nos percentuais de chefes iletrados à medida que nos afastamos do centro histórico.

A associação escolaridade–renda reafirma-se quando se nota que a proporção de chefes com renda superior a vinte salários mínimos é alta no anel interior (23,65% dos chefes do anel) e extremamente baixa

no periférico (3,02% dos chefes). A renda modal dos chefes paulistanos, em 1991, era de dois a cinco salários mínimos (27,09% dos chefes).

Em relação às centralidades, conceituadas tanto como local com densidades de empregos terciários quanto como espaço simbólico, São Paulo assiste a uma mudança, embora falar em "gentrification" em grande escala ainda seja prematuro. Nada se assemelha às *Docklands* londrinas, ao *Battery Park* americano, ao *Puerto Madero* argentino ou mesmo ao baiano Pelourinho. O centro de negócios e mesmo o simbólico migraram do Centro Histórico, deteriorado e com processos pontuais de renovação urbana, para a Avenida Paulista, símbolo do capital financeiro dos anos 70, em seguida para a Avenida Faria Lima, centro de comércio e serviços que agora começa a abrigar bancos e financeiras (Nova Faria Lima), e recentemente para a Avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini, sede de empresas terciárias, hotéis e comércio sofisticado desde meados de 1980 e dos anos 90 (Frúgoli, 1998).

Nas regiões tradicionalmente industriais (ABCD, Brás, Mooca, Belenzinho, Tatuapé, Ipiranga, Santo Amaro), já é nítido um esvaziamento das plantas industriais e mudanças para usos residenciais e comerciais.

ASPECTOS FÍSICOS DA SEGREGAÇÃO

Domicílios: aspectos gerais

Na cidade de São Paulo predominam as casas isoladas — 50,55% do parque domiciliar de 2,4 milhões de moradias. O percentual de apartamentos atingiu 17,70% do estoque, enquanto aglomerados subnormais, pelo Censo de 1991, representavam 6,03% das moradias, e os conjuntos populares, 4,77%.

A verticalização concentra-se no anel central — onde 84,31% das moradias localizam-se em apartamentos — e no anel interior, com 57,63% do total de suas casas em apartamentos. De outro lado, apenas 3% das moradias periféricas foram classificadas como apartamentos. Na periferia concentram-se os conjuntos populares; esses conjuntos, que eram 4,77% do estoque de moradias paulistanas, situam-se preferencialmente no anel periférico, que possui 9,52% de suas casas classificadas como conjuntos.

A estatística do IBGE em 1991 apresentou, para o município de São Paulo, o total de 146,89 mil domicílios em "aglomerados subnormais", ou seja, localizados em aglomerados urbanos com pelo menos cinquenta domicílios em terrenos invadidos. Percebe-se que fo-

ram computadas apenas casas em favelas — terrenos públicos e/ou privados invadidos — com mais de cinquenta unidades habitacionais. A distribuição territorial desses domicílios favelados mostra sua forte periferação: 55,6% deles encontram-se no anel periférico; 32%, no anel exterior, ou seja, mais de 80% das unidades domiciliares faveladas, medidas pelo Censo de 1991, localizam-se nos anéis externos do município, com cerca de 5% de suas casas em favelas. Nos anéis central e interior, menos de 1% dos domicílios é favelada, com pouco mais de 12% do total de casas faveladas.

Cabe ressaltar que o IBGE separou, a partir de 1991, os domicílios em que apenas a construção é própria. Como o aluguel ou cessão de lote para construção habitacional não é prática comum em São Paulo, o total de casas em que só a construção é própria deveria ser igual ao de casas faveladas. Essas estatísticas, entretanto, não coincidem: o total de casas em que só a construção é própria era de 177 mil em 1991. Segundo o IBGE, o total de domicílios favelados na época do Censo foi de 146,8 mil. O cadastro de favelas da SEHAB (Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município de São Paulo) computou, para 1993, mais de 378 mil unidades domiciliares faveladas. Três estatísticas para o mesmo fenômeno... Tanto a definição de aglomerado subnormal (invasão com mais de 50 unidades) como a forma de coleta do IBGE tornam essa medida imprecisa. É provável que muita casa favelada esteja sendo recenseada como própria.

Outras pesquisas indicam forte crescimento de favelas no município (Taschner, 1995 e 1997). A análise “mostra o assombroso crescimento da população favelada paulistana nas duas últimas décadas: passa-se de 1% da população morando em invasões para quase 20%, na maior metrópole industrial do país. O crescimento da população favelada entre 1987 e 1993 é de 15,22% ao ano, maior que entre 1980 e 1987, de 9,25% anuais” (Taschner, 1995:68).

A taxa de crescimento domiciliar entre 1980 e 1991 é maior que a taxa de crescimento populacional — para o município como um todo, o quadro domiciliar aumentou em 1,51% ao ano, enquanto a população cresceu a 1,16% anuais. Embora essa taxa de crescimento domiciliar seja maior que a populacional em todos os anéis, é no anel periférico que atinge seu maior valor, de 10,68% ao ano, contra um crescimento populacional de 3,09%. A proliferação de unidades domiciliares novas na periferia foi grande nos anos 80. Esse fato, juntamente com a existência de 200 mil unidades ilegais construídas no município entre 1980 e 1991, indica uma provável precariedade das casas, associada ao percentual de pobreza da periferia da cidade.

Concluindo, a análise domiciliar apresenta as seguintes características:

- Verticalização central;
- Conjuntos populares na periferia;
- Favelas na periferia;
- Loteamentos precários na periferia.

Essas características domiciliares não são novas. Talvez a grande novidade seja a intensidade desse incremento de invasões e a quase exclusividade da construção de moradias populares públicas na franja urbana. A continuação, na década de 1990, do padrão periférico de crescimento, aliado à presença mais intensa da pobreza nessa periferia, retrata uma cidade com núcleos de bonança, rodeada por grandes camadas de domicílios pobres, com infra-estrutura deficiente, em parcelamentos sem área verde ou outras benfeitorias urbanas.

A alvenaria predomina nas construções do município — 97,16% das moradias foram construídas com material definitivo. A proporção é ligeiramente inferior no anel periférico, onde 3% de suas moradias utilizaram materiais aproveitados, madeira e/ou taipa na edificação das paredes. Entre os 2,37 milhões de moradias com informação sobre material de construção, apenas 70 mil usam material de construção precário, sendo 58 mil localizadas nos anéis exterior e periférico. Da cidade de taipa do século XVII, retratada nos textos dos viajantes e tão bem descrito por Lemos (1985, p. 91), pouco sobra, como já comentava este cronista sobre “ a cidade nova, a cidade de tijolos”. As 1,3 mil unidades em taipa, nos anéis exterior (566) e periférico (715), nada têm de semelhante com a casa antiga, com sala na frente e varanda e cozinha atrás, geminada dos dois lados, coberta com telhado de duas águas e cumieira paralela à rua. Não são vestígios da colônia, mas perenidade da pobreza.

Na cobertura, a telha de barro cede lugar à laje de concreto (55% dos domicílios cobertos com laje e apenas 30% com telha de barro). São Paulo fica mais cinzenta, quando o concreto e o cimento-amianto (em 14% das moradias) compõem a paisagem urbana. Na cobertura, ao contrário das paredes, há diferencial por anel: a verticalização traz como consequência a presença hegemônica da laje no anel central; a presença da telha de barro é significativamente maior no anel intermediário, onde os percentuais relativos à laje e à telha de barro se igualam; o cimento-amianto, material barato, surge com mais intensidade no anel periférico.

As condições de confinamento dentro da moradia são também indicador de diferencial no tecido urbano. Para o estudo da densidade habitacional, alguns indicadores têm sido tradicionalmente utilizados:

número de cômodos no domicílio, pessoas por cômodo, número de cômodos usados como dormitório, pessoas por dormitório. Entretanto, normas de moradia são, em grande parte, ligadas a fatores culturais e historicamente determinadas. Por exemplo, qual o nível que o indicador pessoas por cômodo deve apresentar para caracterizar uma casa congestionada? Quais os efeitos adversos desse congestionamento, se é que ele existe? (Van Vliet, 1990). A melhor resposta para essa questão é: depende. Depende do contexto cultural e, dentro dele, do tempo. Muitas vezes indivíduos aceitam momentaneamente densidades muito altas durante certo tempo, esperando por melhorias na moradia. De outro lado, as densidades habitacionais tendem a declinar com aumento de renda.

Os valores para os diversos países variam. Na Europa Oriental, por exemplo, a situação na década de 1980 era ruim. Na Hungria, em 1984, o número de cômodos por domicílio era de apenas 2,2, quando nos Estados Unidos atingia 5,3, no Canadá, 5,7, e mesmo no Brasil, 5,0. Em relação ao número de pessoas por domicílio e por cômodo, na Hungria a média era de 2,77 e 1,33 respectivamente. No Brasil, no mesmo ano, as cifras eram de 4,30 e 0,66. No Paquistão, em 1980, o número de cômodos por domicílio era de 2,0, com 6,7 pessoas por moradia e 3,5 por cômodo, patenteando uma situação bastante precária.

Observou-se que as moradias interioranas têm maior espaço interno. Nota-se que residências com mais de cinco cômodos respondiam, em 1994, por 45,7% das casas no interior do Estado de São Paulo, 31,8% da região metropolitana e 36,8% das casas no município em 1991. Considerou-se que um domicílio com três cômodos ou menos oferece espaço interno insuficiente, partindo-se do princípio racionalista segundo o qual as quatro funções básicas de qualquer moradia — estar, repouso, preparação de alimentos e higiene — devem ser exercidas em locais apropriados e exclusivos. Dessa forma, um domicílio com espaço indispensável deve ter, no mínimo, sala, quarto, cozinha e banheiro. Concluindo, por esse critério, 21% das moradias estaduais eram insuficientes em 1994, assim como 9% das casas no interior, 26% da metrópole e 24% do município.

Dentro do tecido municipal, a proporção de imóveis com espaço insuficiente é grande nos dois extremos: nos anéis central e periférico, com 26% e 31% de imóveis com três cômodos e menos, respectivamente. Associa-se ao comportamento dessa variável prováveis imóveis encortçados no anel central e a precariedade e pobreza que caracterizam o anel periférico. No anel exterior o valor assemelha-se ao periférico (24%), enquanto nos anéis interior e intermediário as casas são bem maiores (8% e 13% de moradias com três cômodos e menos). Além dis-

so, o tamanho dos domicílios varia com a condição de propriedade: a média de cômodos por domicílio apresenta-se alta em todos os anéis para as casas totalmente próprias (média geral de 5,98), diminuindo para os alugados (média geral 4,37) e para os cedidos, tanto pelo empregador como por particular (4,16 e 4,14 como média geral, respectivamente). A diferença entre próprios e alugados é mais visível nos anéis exterior e periférico, mostrando a precariedade do aluguel na periferia.

Existe uma tendência decrescente em relação ao número de pessoas por domicílios em São Paulo. Não se está como na França, onde cerca de 25% das casas eram habitadas por apenas uma pessoa, já em 1982. Os moradores sós representavam cerca de 10% dos domicílios franceses em 1956. Esse percentual subiu para 20% em 1962 e aumentou 69% em vinte anos, tanto que uma casa em quatro é habitada por pessoa só (Bonvalet, 1987). Mas nota-se no município de São Paulo que o número médio de pessoas por domicílio reduziu-se de forma significativa entre 1940 (4,76) e 1991 (3,97) — redução de 20%. No espaço intra-urbano, as médias de pessoas por domicílio, por anel, mostram aumento gradual desse indicador em direção à periferia. Como entender esse dado no anel central, onde se esperava forte densidade domiciliar, dada a presença de cortiços? Deve ser lembrado que, para os pesquisadores do Censo, em edifícios de apartamentos e cortiços e casas de cômodos cada unidade residencial foi considerada como um domicílio particular. Assim, entre todos os domicílios do anel central, incluindo os cômodos de cortiço com entrada independente, a média de pessoas por moradia era de 3,02 pessoas por domicílio. Na pesquisa sobre cortiços em 1993 (FIPE, 1994), o número médio de pessoas por domicílio foi de 2,89.

Higienistas chamam a variável pessoas por cômodo de índice de confinamento e estabelecem os seus limites em 1,5 pessoas por cômodo, ou 2,0 pessoas por cômodo habitável (exclusive banheiro e cozinha). Não há, entretanto, “evidências convincentes que o superpovoamento da unidade contribui materialmente para desordens mentais ou instabilidade emocional” (Wilnek e Baek, 1970, *apud* Mitchell, 1971). Os dados censitários permitem os cálculos de pessoas por cômodo e pessoas por dormitório. A equipe de Chombart de Lauwe (1967) aponta a cifra de 2,5 habitantes por peça como limiar patológico e 2,0 como limiar crítico. No Canadá, para o Escritório Federal de Estatística, a unidade superpovoada seria simplesmente aquela onde o número de pessoas supera o de cômodos. No município de São Paulo, a situação de congestionamento domiciliar vai existir sobretudo nos anéis exterior e periférico, onde a média de pessoas por dormitório em 1991 era de 2,13 e de 2,41, respectivamente.

Usando-se o limiar de acima de 1,5 pessoa por cômodo, quase 10% das casas em São Paulo precisam ser ampliadas, sobretudo nos dois anéis externos. Já a utilização mais refinada do limiar de duas pessoas por cômodo utilizado para dormir mostra que 39% das moradias paulistanas estão congestionadas. No anel periférico a situação é crítica, com mais de 50% dos domicílios com superlotação.

DOMICÍLIOS: CONDIÇÃO DE PROPRIEDADE

A proporção de casas alugadas era de 40% em 1980. Essa proporção desce para 28,42% em 1991, queda de 12 pontos percentuais, menor que a de 14 pontos percentuais do aluguel na Grande São Paulo. Como já foi dito para a região metropolitana (Bógus e Taschner, 1999), o aumento de proporção das casas próprias não deve ser relacionado a melhores condições financeiras. Em 1980, havia no município de São Paulo cerca de 800 mil casas alugadas; em 1991, essa cifra reduziu-se para 685 mil, com uma diferença de 120 mil unidades entre 1980 e 1991, 15% de decréscimo. Esse decréscimo foi grande nos anéis interior e intermediário (cerca de 22%) e menor nos anéis central (11%) e periférico (8,5%). O decréscimo menor no anel periférico mostra que a casa própria, quando possível, fica cada vez mais longe; no anel central, retrata certa manutenção do aluguel precário. Até meados da década de 1970, grande parte dos trabalhadores de São Paulo, com distintas estratégias, viabilizava o seu desejo de propriedade domiciliar. Num país como o Brasil, com a insegurança do emprego e da seguridade social, a casa própria representa mais que a segurança de não perder o abrigo. Representa também a propriedade de um bem de grande valor, que pode ser dado como garantia hipotecária. Significa a possibilidade de moldar a casa segundo desejos e necessidades da família proprietária, inclusive sublocando parte dela e transformando-a em gerador de renda. O que se percebe na década de 1990 é que, aliado à diminuição de cerca de 120 mil domicílios alugados (responsável pela diminuição de 24% do diferencial entre domicílios de 1991 e 1980), houve um aumento de 74 mil domicílios cedidos (15% da diferença 1991-1980). É interessante que entre os 179 mil domicílios cedidos em 1991, 82% sejam cedidos por particulares e apenas 18%, por empregador. Forte contradição: num momento em que as relações capitalistas dominam, formas de obtenção de moradia próprias de relações não-mercantis aumentam.

Uma análise detalhada sobre a propriedade da habitação permite inferir que o percentual de dono de imóveis costuma ser maior em países que enfrentam algum tipo de instabilidade, quer de ordem políti-

ca, quer de ordem econômica e/ou social. Artigo de Fernandez Mera, publicado na *Gazeta Mercantil* de 14/7/1999, p. A-2, afirma que “a propriedade do imóvel busca suprir a segurança que o país não fornece aos seus cidadãos, inclusive no que diz respeito à perspectiva de emprego (imóvel é garantia de renda)”.

Na Itália, por exemplo, 75% dos imóveis são ocupados por proprietários. Percentuais significativos são encontrados em Portugal (66% de proprietários), Espanha (78%), Grécia (75%) e Irlanda (80%). Nos países com maior estabilidade, a locação tende a predominar, como na Alemanha (39% de proprietários), Áustria (50%) e França (54%).

Associada à crise da “década perdida” e ao crescente desemprego, a diminuição de imóveis alugados mostra que a dificuldade em pagar o aluguel vai existir em todas as camadas de renda e em todos os anéis paulistanos. Dados dos Censos de 1980 e 1991, que fornecem valores de aluguel em salários mínimos, mostram que o aumento médio de aluguel no período foi de 69% para domicílios de apenas um cômodo — provavelmente encortiçados —, de 36,6% para os de dois cômodos e de 22,4% para os de cinco cômodos. Apesar de os salários mínimos não possuírem, nas duas datas, o mesmo poder de compra, a comparação mostra um maior aumento justamente nos domicílios menores, geralmente ocupados pela camada mais pobre. Não surpreende que os aluguéis sejam relativamente mais altos em moradias menores.

O aluguel médio para o total dos domicílios alugados em 1991 foi de 1,71 salário mínimo, com fortes variações causadas pela localização espacial. Assim, a média no anel interior, onde estão os melhores imóveis e as camadas mais ricas da população, foi de 2,47 salários mínimos. Essa média desce para 2,25 salários mínimos para os domicílios do anel central e reduz-se em direção da periferia (2,04 salários mínimos no anel intermediário, 1,51 no anel exterior e 1,28 no anel periférico). Nota-se que o aluguel médio no anel periférico era menos da metade que no anel interior. Na periferia, 14% dos domicílios pagavam aluguel de até 0,5 salário mínimo. Já no anel central apenas 6,6% tinham aluguel tão reduzido.

No anel central, o valor do aluguel de uma casa com cômodo único era 2,13 vezes o aluguel de casa semelhante na periferia, em 1980; em 1991, essa diferença se reduziu para 1,60 vezes, fruto do aumento maior do aluguel no anel periférico, *locus* de abrigo dos mais pobres. De outro lado, nas casas de cincocômodos o aluguel em 1980 era 1,46 vezes maior no centro que na periferia. Em 1991 o diferencial reduziu-se para 1,36 vezes. Nas casas maiores a diferença entre centro e periferia era menor em 1980 e continua menor em 1991. O aluguel de casas pequenas subiu mais na periferia que no centro.

O aumento percentual de aluguel nos domicílios de cômodo único entre 1980 e 1991 foi distinto por segmento espacial e bem maior na periferia que nos anéis centrais. No anel periférico esse aumento chegou a 72%, enquanto nos anéis exterior, intermediário, interior e central ele foi de 65%, 57%, 24% e 27% respectivamente.

O mesmo diferencial entre as duas datas apresenta-se diferente para os domicílios de dois cômodos, com aumento semelhante nos anéis exterior e periférico (cerca de 58%), interior e intermediário (cerca de 39%) e ligeiramente maior no anel central (42%). O aumento médio de 36,6% nas casas de dois cômodos, bem inferior ao das moradias de cômodo único retrata que os mais pobres, com as menores casas, foram os grandes prejudicados como inquilinos. Essa constatação é corroborada pelo aumento de 22,4% — ainda menor — para as casas de cinco cômodos. Não só as casas menores tiveram aumento maior, quanto as unidades menores na periferia tiveram aumento maior que no centro. Ou seja, quanto menor e mais longe, maior o aumento...

Um dos aspectos perversos do inquilinato é a existência de cortiços. Chama-se cortiço, *stricto sensu*, ao "domicílio alugado, com superlotação de pessoas, acesso e uso comum das instalações sanitárias e dos espaços não edificadas, circulação e infra-estrutura em geral precárias, constituído por uma ou mais edificações em lote urbano, divididas em vários cômodos alugados, sublocados ou cedidos, com sobreposição de funções no mesmo cômodo" (definição da Lei 10.928, de 8 de janeiro de 1991). Pelos dados do Censo, não se pode perceber a superlotação de forma precisa, nem tampouco a multiplicidade de funções no mesmo quarto. Mas estimativas grosseiras de cortiço podem ser feitas:

- através das variáveis aluguel e sanitário coletivo;
- através das variáveis aluguel e cômodo único (como para o Censo cômodo inclui cozinha e banheiro, e é pouco provável alguém morar no banheiro, pode-se supor que domicílio alugado com cômodo único utilize banheiro comum. De fato, computando-se este cruzamento para os dados de 1991, apenas 3% dos domicílios com apenas um cômodo desfrutavam de banheiro individual).

A série histórica de domicílios alugados com apenas um cômodo mostra sua redução percentual entre 1970 e 1991. Em 1970, 5,60% dos domicílios alugados possuíam apenas um cômodo; essa percentagem sobe para 8,48% em 1980 e reduz-se muito em 1991, para 3,81%. Haverá uma redução nos percentuais de alugados com um cômodo, de 8,48% do total de alugados em 1980 para 3,81% em 1991, assim como nas mo-

radias de dois cômodos, de 14,21% em 1980 para 7,89% em 1991 (provavelmente os dois cômodos são constituídos de sala-cozinha e banheiro), e aumento considerável das casas alugadas com sete e mais cômodos (11,39% em 1980 para 13,49% em 1991).

Em 1980, 8,83% do parque imobiliário paulistano era constituído de casas alugadas com sanitário coletivo, num total de 182 mil unidades domiciliares. Em 1991, esse total reduz-se para pouco mais de 70 mil, que representam 2,82% do parque imobiliário de São Paulo naquela data. Percebe-se que a redução do total de casas alugadas (menos 120 mil) deveu-se sobretudo à diminuição da sua parcela mais precária, a do aluguel com sanitário coletivo (menos 112 mil, ou seja, 93% da redução total). A década caracteriza-se por um *boom* de construção de sanitários unifamiliares. Espacialmente, a maior diminuição foi nos anéis interior e intermediário (22%). No anel central a diminuição foi de pouco mais de 10%, enquanto no periférico ficou em cerca de 8%. Seja, no centro e na periferia subsistem — ainda que reduzida quantitativamente — a forma mais precária de aluguel.

Como já foi dito, a diminuição de imóveis alugados foi compensada pelo aumento dos próprios e dos “outros” (condição de propriedade que reúne os cedidos por empregador, por particular e outros). A enorme taxa de crescimento de “outros” no anel intermediário chama a atenção. A categoria surge nos distritos com menor renda — Água Rasa (7,97%), Carrão (9,44%), Penha (9,08), Vila Leopoldina (7,86%) —, indicando a possibilidade de aumento de arranjos não convencionais quanto à condição de propriedade, usados com maior frequência em períodos de crise e desemprego. Uma exceção refere-se ao percentual de “outros” em Moema, com inexplicáveis 8,84%. Dos 73 mil imóveis a mais nessa condição de propriedade no anel, 78,6% situam-se no anel intermediário.

O aumento de 524,5 mil domicílios próprios no município é devido ao incremento de casas próprias nos anéis periférico e exterior — quase 86% dos novos domicílios próprios em São Paulo, sendo mais de 300 mil no anel periférico. A associação pobreza-periferia-casa própria impõe-se.

Além da favela, o loteamento clandestino tem sido forma de obtenção da casa própria, através da autoconstrução. Em 1981, órgãos oficiais levantaram 3.567 loteamentos irregulares, correspondentes a 23% da área municipal e a um terço da área urbanizada. Perante esse quadro, foi criada uma categoria de lotes com menores exigências, para reduzir os custos e permitir maior produção de lotes populares. Entretanto, o incentivo não foi suficiente; entre 1981 e maio de 1990, apenas 4.200 lotes foram submetidos à aprovação, mesmo nesta categoria especial (Barreto Silva e Castro, 1997:39).

A relação inversa entre renda e propriedade domiciliar, rara nos países desenvolvidos, é freqüente no Brasil. Em São Paulo, por exemplo, é justamente no anel periférico, onde a concentração de pobres e a renda média são menores, que o percentual de casas próprias é maior, quase 70% do total de domicílios do anel. E é justamente nos vetores mais ricos que a proporção de unidades alugadas é maior — 51% das moradias no anel central e 36% no anel interior. No anel periférico encontram-se as maiores percentagens de casas com apenas a construção própria, que, muito provavelmente, são faveladas. Esse fato vem ao encontro da constatação das invasões nas franjas periféricas junto às áreas de preservação dos mananciais ao sul (Guarapiranga) e ao norte (Cantareira).

Infra-estrutura e serviços públicos

As condições de saneamento do município central são melhores que as da região metropolitana. Mesmo assim, quase 7% dos domicílios da capital têm instalações sanitárias coletivas (6,31%) ou não as têm (0,57%). A situação dos domicílios no anel periférico é mais precária, com 7,7% das suas casas com instalação sanitária coletiva.

Em relação ao destino dos dejetos, as condições sanitárias pioram visivelmente do centro para a periferia. No anel periférico 8% das casas utilizavam fossa negra e 7,5% jogavam os dejetos diretamente em valas e vias hídricas. Esse percentual é reduzido nos anéis central, interior e intermediário, atingindo 2% e 4,3% no anel exterior, respectivamente. Para o município como um todo, existiam cerca de 200 mil casas (8,14%) com destino dos esgotos domésticos inadequado, além de 14 mil que não têm sanitário de espécie alguma (0,57%).

Em relação ao abastecimento de água, a capital apresenta situação boa, com 97,4% das casas com abastecimento de água adequado. Com água oriunda de rede pública e com canalização interna estão 91% das moradias do município. Nos anéis central e interior a cobertura é superior a 99%, descendo em direção à periferia, onde 16% dos domicílios não eram atendidos plenamente. Cerca de 25 mil casas usufruem de água potável, mas sem canalização interna (pouco mais de 1% do total de domicílios). Dessas 25 mil, 9 mil situavam-se no anel periférico e 6 mil, no exterior. O uso de poços, quer com canalização interna quer sem, atinge 20 mil casas, das quais 17 mil no anel periférico.

A presença de filtros se dá em 70% das moradias paulistanas, variando de 82% nas casas do anel interior a 62% nas moradias do anel periférico.

A energia elétrica é o elemento de infra-estrutura mais bem difundido: 99,92% dos domicílios a possuem, com e/ou sem medidor (90,70% e 9,22%,

respectivamente). Quase não existe diferencial por anel. O serviço de coleta de lixo é também abrangente, cobrindo 98,37% dos domicílios municipais. A cobertura é quase total nos anéis central, interior e intermediário, diminuindo levemente nos anéis exterior (98,96%) e periférico (96,81%).

Gás de rua e telefone eram serviços públicos mais raros. Apenas 9,25% das residências de São Paulo usufruem de gás de rua, com percentagem mais elevada no anel interior (38%) e no anel central (35%). A rede de distribuição não atinge os anéis exterior e periférico, resultando em percentuais mínimos de casas abastecidas (3,46% e 3,05%, respectivamente). O botijão de gás é presente em todo o tecido urbano — 90,14% dos domicílios do município o utilizam como combustível, variando de um mínimo de 61% no anel interior a 96% no anel periférico.

Com 65% das moradias sem telefone fixo, São Paulo mostrava-se despreparada para novos tempos em que rapidez de comunicações e o uso de serviços *on-line* são imprescindíveis. Mesmo no anel interior, onde a escassez era um pouco menor, 27,10% dos domicílios não tinham nem mesmo uma linha de telefone fixo. Esses percentuais aumentam para 38,19% no anel central, 43,07% no intermediário, 66,81% no exterior e 85,14% no anel periférico. Novamente os segmentos populacionais mais pobres são os mais prejudicados. Durante a década de 1990, moradores da periferia começaram a utilizar intensamente a telefonia celular, bem mais cara. Novamente o contra-senso: quanto pior a condição socioeconômica do indivíduo, mais caro ele paga pelos serviços: mais horas de transporte, piores condições sanitárias, aluguel relativamente maior, uso de gás liquefeito de petróleo em vez de gás natural, falta de telefonia fixa, obrigando ao uso do celular.

Bens de consumo individual

O eletrodoméstico mais presente nos domicílios municipais foi a geladeira: apenas 6,44% das casas paulistanas não a possuíam, sobretudo nas áreas mais pobres, no anel exterior (46 mil casas) e no anel periférico (84 mil moradias). No forte calor de São Paulo a geladeira é uma garantia de correta estocagem dos alimentos. Já o *freezer* é aparelho que apenas recentemente começou a ocupar as cozinhas da cidade. Seu uso está mais difundido nas casas do anel interior, onde mais de 30% dos domicílios o possuem e está praticamente ausente do universo do anel periférico, onde aparece em apenas 9% dos domicílios.

Cerca de 11% dos domicílios não têm televisão. Mesmo o aparelho em cores, bem mais caro, é frequente nos anéis central, interior e inter-

mediário. Veículo de lazer e informação, ocupa espaço, tempo e as mentes. Após a geladeira, a TV surge como o eletrodoméstico mais usual.

O precário transporte público do município faz com que mais de um milhão (1.094.457) de domicílios apresentem pelo menos um carro, particular ou do trabalho, o que representa 45% do total das moradias. No anel central, o que agrega população com maior renda, 62,35% dos domicílios têm pelo menos um automóvel. Já no anel periférico esse percentual cai para cerca de 30%. A pesquisa O-D (Origem-Destino), levada a cabo pela Cia. do Metrô de São Paulo em 1997, entretanto, indica que as maiores alterações modais quanto à forma de transporte ocorreram nas faixas de renda mais baixas, em que houve acréscimo significativo da participação do transporte individual.

CONCLUSÕES

A análise da cidade por anéis — inspirados nos anéis de Burgess para Chicago — desvenda meandros do tecido urbano, verdadeira colcha de retalhos, apontando para a existência de uma estrutura social fragmentada, que tende à crescente segregação.

A origem histórica da segregação na cidade ocidental liga-se à Revolução Industrial, quando o grau de urbanização cresceu, trabalho e residência se separaram no espaço físico, e burguesia e operariado passaram a morar em locais distintos no espaço intra-urbano. Uma questão importante seria saber por que uma cidade “escolheria” crescer da forma tradicional, com os ricos na área central e a pobreza cada vez mais empurrada para a periferia, ou se a classe média usaria seus recursos para lotear a terra virgem das áreas limítrofes, indo residir na franja suburbana, em casas individuais isoladas, formando aquilo que Fishman (1996) chamou a “utopia burguesa”, forçando a classe trabalhadora a ocupar uma zona “ensanduichada” entre o CBD (*Central Business District*) e os subúrbios ricos. Como diz Fishman, pode-se resumir de forma grosseira que as cidades da Europa continental e as latino-americanas optaram pela estrutura tradicional, enquanto as britânicas e norte-americanas tomaram o rumo da suburbanização. Fishman lembra que, embora a cidade industrial seja descrita por um diagrama claro e “objetivo” pelos estudiosos da Escola de Chicago, sua forma liga-se no fundo às escolhas e valores de grupos poderosos dentro da cidade. “A decisão da burguesia de Manchester e de outras cidades industriais pioneiras em 1840 de se suburbanizar criou a estrutura básica da cidade anglo-americana, enquanto a decisão de grupo comparável em Paris nos anos 1850 e 1860 (auxiliada por considerável aju-

da e intervenção governamental) em viver em apartamentos centrais criou a cidade moderna estilo continental” (Fishman, 1996:30).

Nas cidades brasileiras, o modelo tradicional — pobreza na periferia — acentuou-se no século XX. Apenas depois dos anos 70 algo semelhante ao modelo americano surge em algumas cidades, com a edificação de condomínios ricos em terrenos afastados (tipo Alphaville).

O processo de segregação tem se aprofundado, no quadro de uma metrópole complexa, internacionalizada ou globalizada, onde ao lado de enormes mudanças tecnológicas — a serviço de alguns — observa-se a concentração da propriedade privada e a polarização crescente do ponto de vista social. A polarização se expressa nos níveis muito desiguais de renda, educação formal e qualificação profissional e se reflete de várias formas nos espaços da cidade.

Neles, observa-se cada vez de forma mais acentuada a presença de espaços residenciais e comerciais exclusivos, a privatização de espaços públicos, com o “fechamento” de ruas e praças para garantir a segurança de setores da população ameaçados pelas “classes perigosas”. Tal privatização dos espaços públicos pode ocorrer tanto em áreas centrais, onde residem os maiores percentuais de famílias de alta renda, como em áreas menos segregadas e menos centrais, onde a presença acentuada da pobreza constitui uma ameaça às famílias de “renda média” que, muitas vezes, “expulsas” das áreas centrais, devido a valores imobiliários incompatíveis com seus salários, reproduzem nos novos locais de residência os processos vigentes nas áreas mais valorizadas.

Esse processo pode ser, também, inserido no contexto que Marcuse (1997) denomina de “cidadela”, que serve para designar os grandes condomínios cercados, de casas e apartamentos, em que guardas particulares e sistemas *high-tech* de segurança, buscam garantir que os mais pobres e menos poderosos fiquem “de fora” da vizinhança.

Dentre as “cidadelas” detectadas hoje em grandes metrópoles, pode-se perceber segundo aquele autor, algumas habitadas por aqueles que estão no “topo” em termos de poder econômico e político. Outras, no entanto, são ocupadas por famílias “bem-sucedidas”, que embora não estejam no topo da escala social, sentem-se vulneráveis em relação aos mais pobres, em cuja proximidade residem e querem manter-se longe deles. A este segundo tipo, Marcuse denomina de “exclusionary enclaves” (p. 247).

Considerando-se o quadro mais amplo dos debates teóricos recentes que apresentam a necessidade de rever o modelo de dualização da estrutura socioespacial, para o caso das metrópoles brasileiras (ver Lago, 1998), cabem aqui algumas observações a partir da análise ainda muito preliminar dos dados.

De fato, esta primeira aproximação aponta para a presença da pobreza em todo o espaço municipal, a exemplo do que ocorre no conjunto da região metropolitana (Bógus e Taschner, 1999), o que indica uma estrutura espacial não-dual, com o aumento relativo das camadas médias nas áreas periféricas. Entretanto, nossos dados para o MSP apontam, também, e com força relativa considerável, para a existência de espaços fortemente segregados, onde a presença seja de população de alta renda e alta qualificação profissional seja de população de baixa renda e precária qualificação para o trabalho é pouco permeada por elementos de outras camadas sociais.

É nesse contexto que, segundo Lago (1998:3), “emergem novas modalidades de segregação socioespacial baseadas na exclusividade residencial e comercial, tanto nas áreas centrais quanto nas periféricas”.

Entretanto, se de um lado pode-se falar da existência de espaços quase exclusivos para as categorias superiores/inferiores na escala social, por outro, detecta-se a diversificação da estrutura social e redistribuição no espaço urbano, particularmente das camadas de renda média.

Tais camadas buscam, em geral, localizar-se em áreas próximas às habitadas por população de alta renda, estando também dispersas — como já foi apontado — por toda a região metropolitana, criando espaços sociais mistos ou de estruturação social mais complexa, tecido indistinto, retalhado e remendado, um complicado mosaico urbano... O título do trabalho inspirou-se em Tolkien (*O senhor dos anéis*). Mas a cidade não é obra de ficção. Parafrazeando Dante, embora o município se assemelhe mais a um diabólico drama que a uma divina comédia, tanto no inferno como em São Paulo cada círculo tem sua própria personalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- BARRETO SILVA, H. M. e CASTRO, C. M. P. de — *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. Workshop habitação: como ampliar o mercado? IPT, 25 a 27 de agosto de 1997.
- BETTIN, G. — *Los Sociólogos de la Ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili,, 1982
- BÓGUS, L. e MONTALI, L. — *A Reestruturação Metropolitana de São Paulo*, Revista Margem, nº 3, EDUC, pp. 159-178, São Paulo, 1994.
- BÓGUS, L. e TASCHNER, S. P. — *São Paulo, velhas desigualdades, novas configurações espaciais*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais 1, pp. 153 -174, Campinas, maio de 1999.
- BONVALET, C. e MERLIN, P. (ed.) — *Transformation de la famille et habitat*. Éditions de L'INED, Travaux et Documents Cahier nº. 120, Presses Universitaires de France, Paris, 1988.
- BURGESS, E. W. — *Urban Areas*. In: SMITH, T. V. e WHITE, L. (edit.) Chicago: An Experiment in Social Research. University Of Chicago Press, pp. 113-138, Chicago, 1929.
- CANO, W. e PACHECO, C. A. — *São Paulo no limiar do século XXI*. F. Seade, volume I, São Paulo, 1992.
- CHOMBART DE LAUWE, P. H. *et al.* — *Famille et habitation*. Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1967.
- EUFRÁSIO, M. A. — *Estrutura Urbana e Ecologia Humana*. Editora 34, São Paulo, 1999.
- FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) — *Cortiços na cidade de São Paulo*. FIPE/USP, São Paulo, março de 1994.
- FISHMAN, R. — *Burgoeis Utopias: Visions of Suburbia*. In: FAINSTEIN, S and CAMPBELL, S. (ed.). Readings in Urban Theory Oxford, pp. 23-60, 1966.
- FRÚGOLI, H. — *O Centro, a avenida Paulista e a avenida Luiz Carlos Berrini na perspectiva de suas associações: Dualidade Urbana e Exclusão Social* — Tese de Doutorado apresentada à FFLCH, USP, Sociologia, 1998.
- LAGO, L. C. — *Estruturação Urbana e Mobilidade Espacial: uma análise das desigualdades socioespaciais na metrópole do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, São Paulo, 1998.
- LEMONS, C. A. C. — *Alvenaria burguesa*. Nobel, São Paulo, 1985.
- MARCUSE, P. — *The enclave, the citadel and the guetto. What has changed in the post-fordist U.S. City* — Urban Affairs Review, Sage Pbl. Inc., vol. 33, nº 2, pp. 228-264, novembro de 1997.
- MITCHELL, R. E. — *Some social implications of the high density housing*. In: American Sociological Review 36:18-29, fevereiro de 1971.

- PATARRA, N. et al. — *Migração, Condições de vida e Dinâmica Urbana*. São Paulo, 1980-1993. UNICAMP/FAPESP, São Paulo, 1997.
- PRETECEILLE, E — *Cidades globais e Segmentação Social*. In: QUEIROZ RIBEIRO, L.C. e O. Santos Junior. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Civilização Brasileira, pp.65-92, Rio de Janeiro, 1994.
- SANT'ANNA, M.J.G. — *Cidade, Habitação e Família Contemporânea: Os flats cariocas como uma nova forma de morar*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, 1998.
- SÃO PAULO, MUNICÍPIO. Empresa Municipal de Urbanização. Departamento de Estudos Urbanos — *Análise Demográfica do município de São Paulo*. EMURB, (mimeo.), São Paulo, julho de 1977.
- SASSEN, S. — *The Global City*. In: FAINSTEIN, S. e CAMPBELL, S. (edit.). *Readings in Urban Theory*, Oxford, Blackwell, pp. 61-71, 1997.
- TASCHNER, S. P. *Habitação e demografia intra — urbana em São Paulo*. In: *Revista Brasileira de População* (1), pp. 3-34, Campinas, janeiro/junho de 1990.
- TASCHNER, S. P. *Compreendendo a cidade informal*. In: *Anais do Seminário Internacional Compreendendo a cidade informal*, pp. 57-76, Belo Horizonte, 11 a 15 de setembro de 1995.
- TASCHNER, S. P. — *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas*. In: *CADERNOS de Pesquisa do LAP 18*, FAU-USP, março/abril de 1997.
- VAN KEMPEN, R. e MARCUSE, P. — *A new spatial order in cities?* In: *American Behavioral Scientist*, pp. 285-298, novembro/dezembro de 1997.
- VAN VLIET, W. (org) — *International handbook of housing policies and practices* Westport, Greenwood Press, 1990.
- VERAS, M. P. B. — *Novos olhares sobre São Paulo — notas introdutórias: espaços e sujeitos da cidade mundial*. *Revista Margem*. PUC-SP/ FAPESP, vol. 6, pp. 65-82, São Paulo, dezembro de 1997
- WACQUANT, L. — *Proscritos da cidade: estigma e divisão social no gueto americano e na periferia urbana francesa*. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP, nº 43, pp. 64-83, São Paulo, novembro de 1995.
- WILSON, W. J. *The Truly Disadvantaged*. Malden: Blackwell, 1987.

ANEXO

Nota metodológica

A divisão do tecido urbano de São Paulo em cinco anéis seguiu metodologia proposta por Taschner em trabalho para a Empresa Municipal de Urbanização (São Paulo, 1977), posteriormente reutilizada em publicação de 1990 (Taschner, 1990).

Na construção dos anéis privilegiou-se a variável demográfica proporção de população jovem (com até 15 anos de idade) sobre a população total em 1970. Agruparam-se os então subdistritos e distritos componentes do município em 1970 em cinco conjuntos: *o anel central*, com unidades territoriais em torno de 15% de população jovem, *o anel interior*, com cerca de 20% de população com menos de 15 anos, *o anel intermediário*, com quase 30% da população considerada jovem, *o anel exterior*, com 35%, e *o anel periférico*, com subdistritos e distritos com cerca de 40% de população entre 0 e 15 anos.

O anel central agrupava sete subdistritos junto ao centro histórico da cidade: Bela Vista, Cerqueira César, Consolação, Liberdade, Santa Cecília, Santa Ifigênia e Sé.

O anel interior compunha-se de 13 subdistritos com comportamento etário semelhante ao anel central nos grupos mais velhos, mas com especificidade em relação aos subgrupos jovens (população com menos de 1 ano e de 5 a 14 anos). Faziam parte desse anel os subdistritos de Aclimação, Barra Funda, Belenzinho, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Jardim América, Jardim Paulista, Mooca, Pari, Perdizes, Pinheiros e Vila Mariana.

Um outro padrão de distribuição de idades foi encontrado em dez subdistritos, já mais longe do centro histórico. A esse grupo chamou-se *anel intermediário*, que era composto de: Alto da Mooca, Ibirapuera, Indianópolis, Ipiranga, Lapa, Penha, Saúde, Vila Guilherma, Vila Madalena e Tatuapé. Nesse anel, a percentagem de população jovem em 1970 era em torno de 30%, caindo para 25% em 1980.

Os rios Pinheiros e Tietê de certa forma ajudaram a definir os limites de outro anel, cujo percentual de população jovem estava em torno de 35% em 1970 e de 30% em 1980. *O anel exterior* era constituído de 16 subdistritos: Butantã, Cangaíba, Casa Verde, Jabaquara, Limão, N. Sra. do Ó, Pirituba, Santana, Tucuruvi, Vila Formosa, Vila Jaguara, Vila Maria, Vila Matilde, Vila Nova Cachoeirinha, Vila Prudente e Sapopemba.

O anel periférico agregava subdistritos e distritos com percentual maior de população jovem, cerca de 40%. Suas unidades eram: Brasilândia,

Santo Amaro, Socorro, Ermelino Matarazzo, Guaianazes, Itaquera, S. Mateus, Jaraguá, Parelheiros, Perus, S. Miguel e Itaim Paulista (este último criado em 1980 a partir de São Miguel).

Os chamados *anéis central e interior* correspondiam à grande zona central, tal como foi definida pelo Plano Diretor de 1985. A zona intermediária do Plano Diretor congregava os *anéis intermediário e exterior*, além dos subdistritos de Vila Jaguara e Pirituba. A zona periférica coincidia praticamente com o *anel periférico*, com a única diferença de Brasilândia. O Mapa 1 mostra a divisão em anéis em 1970 e 1980.

Em 1991, o IBGE usou nova divisão da trama urbana, mudando-a para 96 distritos. Como já havia alguns trabalhos com a divisão anterior, para fins de comparação achamos interessante continuar com unidades territoriais equivalentes. Para isso comparou-se o desenho dos anéis de 1970-1980 com o mapa base, de 96 distritos, de 1991, procurando-se manter o traçado anterior e compatibilizando-o com os novos distritos. Nem sempre os limites coincidiam e não usamos os setores censitários. Como variável controle, além do traçado, usamos os totais populacionais por anel, conforme o quadro a seguir.

Comparação entre totais populacionais por anel, base 1980 e 1991

ANEL	POP 1991 (base distritos 1980)	POP 1991 (base distritos 1991)
Central	374.445	385.472
Interior	705.542	689.177
Intermediário	1.470.143	1.418.956
Exterior	3.240.351	3.277.970
Periférico	3.836.417	3.874.630
Município São Paulo	9.626.898	9.646.205

A população total apresenta diferença, dado que as somas dos distritos em 1980 e em 1991 fornecem resultados distintos. Mas tanto o total municipal como os dos anéis apresentam aproximação aceitável. Dessa forma, os novos distritos foram agrupados nos cinco anéis de estudo, conforme Mapa 2.

São componentes do:

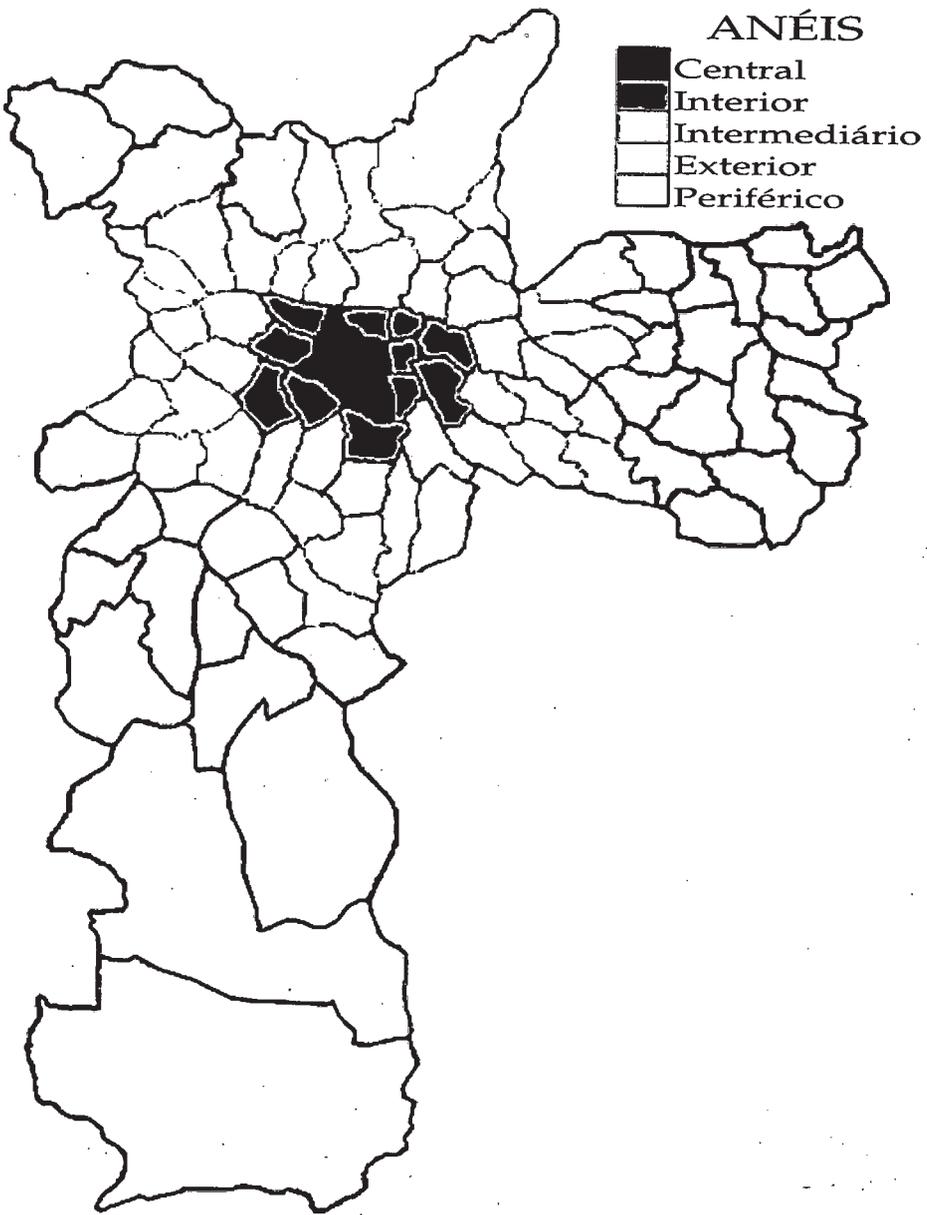
Anel central (6): Bela Vista, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

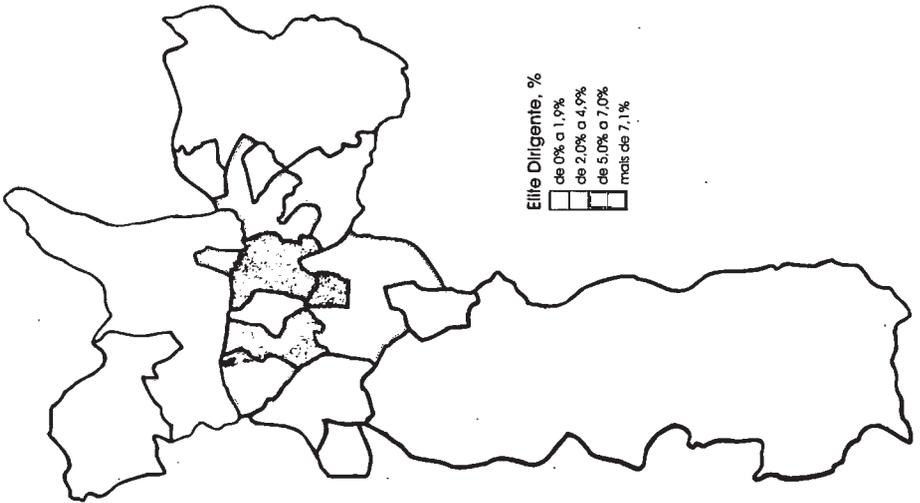
Anel interior (11): Barra Funda, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Jardim Paulista, Mooca, Pari, Perdizes, Pinheiros e Vila Mariana.

Anel intermediário (15): Água Rasa, Alto de Pinheiros, Campo Belo, Carrão, Cursino, Ipiranga, Itaim Bibi, Lapa, Moema, Penha, Sacomã, Saúde, Tatuapé, Vila Guilherme e Vila Leopoldina.

Anel exterior (28): Aricanduva, Butantã, Cachoeirinha, Cangaíba, Casa Verde, Cidade Ademar, Freguesia do Ó, Jabaquara, Jaçanã, Jaguará, Jaguaré, Limão, Mandaqui, Morumbi, Pirituba, Rio Pequeno, Santana, São Domingos, São Lucas, Sapobemba, Tremembé, Tucuruvi, Vila Formosa, Vila Maria, Vila Matilde, Vila Medeiros, Vila Prudente e Vila Sônia.

Anel periférico (36): Anhangüera, Artur Alvim, Brasilândia, Campo Grande, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Dutra, Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Grajaú, Guaianazes, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jaraguá, Jardim Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luís, José Bonifácio, Lajeado, Marsillac, Parelheiros, Parque do Carmo, Pedreira, Perus, Ponte Rasa, Raposo Tavares, Santo Amaro, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Socorro, Vila Andrade, Vila Curuçá e Vila Jacuí.





Organização metropolitana e estrutura social: o caso de Belo Horizonte*

João Gabriel Teixeira

José Moreira de Souza

Os anos 80 constituíram-se em importante marco para desenvolver estudos inovadores como subsídio ao planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Entre os diferentes fatores que contribuíram para tal, merecem destaque a emergência de um discurso em favor de um planejamento mais participativo, no contexto da abertura política que culminou na chamada "Nova República", e principalmente o agravamento da recessão econômica que exigiu do Estado políticas assistencialistas, com uma preocupação com a pobreza urbana e as desigualdades sociais criadas pela acumulação.

No planejamento metropolitano tornou-se possível aprofundar questões que preocupavam os técnicos mas não encontravam acolhida na condução política no período autoritário. Daí o esforço de desenvolver uma teoria do espaço que tratasse ao mesmo tempo dos diferentes agentes que constroem a cidade e de suas contradições, favorecendo, entre outros, estudos sobre os processos de morar, o mercado de imóveis e de terras e a lógica de alocação de recursos públicos.

Para favorecer a compreensão do processo de construção teórica, parte-se da narração de percurso de um viajante imaginário que, proveniente de São Paulo, chega a Belo Horizonte pela BR-381 e, ao se aproximar, depara com um conjunto de espaços contínuos ocupados pela indústria e as atividades complementares. Sem dificuldade, o recém-chegado interpreta estar no interior de uma área criada artificialmente, e acerta ao afirmar que está percorrendo um espaço planejado. Será levado a pensar que, cercada e permeada de vilas operárias e bairros residenciais, aquela porção do território gravita em torno da atividade industrial. Prosseguindo, o visitante percorrerá alguns quilôme-

* Os autores são pesquisadores do CEURB/UFMG. O primeiro é do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG e o segundo é técnico da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

tros de uma cidade medianamente verticalizada, marcada por prédios de apartamentos de até quatro pavimentos, interpretando tratar-se de “bairros de classe média”. Enfim, chegará a uma área altamente verticalizada, com avenidas amplas se entrecruzando e atinentes a diferentes eixos viários, com intenso fluxo de veículos de passageiros e grande diversificação de atividades com predominância do comércio, dos serviços públicos, de lazer, ou seja, do terciário. Ao longo do trajeto, o visitante não visualizará de imediato áreas deterioradas nesse local de chegada nem mesmo nos “bairros de classe média”; apenas pequenos pontos se destacam, próximos à via férrea. Nosso visitante pode se considerar apto a definir o espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Há ali três áreas bem caracterizadas, uma industrial, outra de moradia de classe média e uma terceira, central, onde os usos predominantes são o comércio e os serviços metropolitanos. Mas essa percepção provoca um conjunto de interrogações. As áreas estratificadas do operariado permanecem todas no espaço das indústrias? O espaço das classes médias é homogeneamente caracterizado apenas pelas pequenas manchas em áreas deterioradas pela via férrea? Onde residem os proprietários das indústrias, do grande comércio, os dirigentes das grandes empresas de serviços, os altos executivos? Para onde conduzem os eixos viários que convergem para a área central? A essas questões, o visitante, sobretudo se for um especialista, acrescentará outras: como se iniciou a ocupação da região industrial? Como se organizou o espaço operário em contato com o espaço das grandes indústrias? Que diferenças internas marcam esse espaço tanto no que tange aos diferentes ramos de atividade quanto à localização das moradias operárias? Certamente não terá passado despercebido ao visitante que a região operária é diferenciada quanto às condições de sobrevivência, comércio de bairro, escolas.

Os eixos viários convergindo para a área central despertarão de tal modo a curiosidade que nosso visitante, no dia imediato, opta por aquele que lhe parece o mais importante a percorrer do começo ao fim. O escolhido é o da Afonso Pena. Muito racionalmente, o visitante, sem dúvida um urbanista, parte do início da avenida. Com espanto, percebe ser um eixo interno ao centro, não conduzindo para fora da cidade, que começa na Estação Rodoviária e leva à barreira da Serra do Curral. Nota de imediato que é a avenida mais verticalizada da cidade e ali se misturam comércio e serviços metropolitanos, áreas de lazer e prédios de apartamentos. No seu final encontra grandes mansões, entre elas a residência do governador. Lá no alto, descobre finalmente um lugar privilegiado

para contemplar a cidade. Vê ao longe, à sua esquerda, as chaminés das indústrias e um extenso espaço marcado por um amontoado de residências horizontais. À direita, acompanhando o contorno da serra, nota que tão logo cessam as grandes mansões começam as ocupações desordenadas das encostas. Olhando ao redor, conclui que a nordeste, norte e noroeste, quanto mais se distancia do centro, tanto mais horizontal se torna a cidade. Bem longe, ao norte, depara um estádio de futebol, uma grande extensão de área verde e os reflexos de uma lagoa.

A essa altura, o visitante instruído está cheio de perguntas que se atropelam umas às outras. Não seria ingênuo a ponto de descrever a cidade como se ela tivesse nascido tal qual se encontra. As diferenças observadas pedem um exame dos processos que a regem, e nosso visitante, ao mesmo tempo que percorre as ruas e avenidas a pé, de automóvel, de metrô, de ônibus ou mesmo de helicóptero, resolve também visitar os arquivos e bibliotecas. O resultado disso é que para descrever o espaço metropolitano ele se vê obrigado a buscar a história da formação espacial, da estrutura urbana e seu processo.

Ao aprofundar o conhecimento da cidade, é fácil perceber que o espaço construído é concretização de uma história e que os processos urbanos têm aí sua dinâmica. Certamente, o nosso visitante descobriu algumas diferenças na estruturação do espaço metropolitano antes de se aprofundar nelas a partir das perguntas suscitadas. Mas imagine-mos que ele resolvesse percorrer nada mais do que a área central, considerando como tal apenas a que é limitada pela Avenida do Contorno. Mais uma vez ele se dirige para a praça onde se origina a Afonso Pena e encontra os números iniciais da Avenida do Contorno. Entende então que um quase triângulo formado pelo entroncamento da Avenida Santos Dumont com Afonso Pena, até a praça da Estação Ferroviária, tendo como limite a Avenida do Contorno, forma uma unidade bastante nítida. Ali são pouquíssimos os moradores, praticamente não existem "famílias", predominam um comércio atacadista, pequenas lojas e prédios quase abandonados, lembranças de uma época em que florescia a zona boêmia. Tentando descrever essa unidade, encontra dificuldades. A primeira delas é a presença de três quadras ocupadas pela escola de Engenharia da UFMG, a segunda é de delimitação; as atividades predominantes na Avenida Santos Dumont são diferentes em escala e qualidade das existentes na área inicialmente delimitada. Descobre-se então que uma unidade aparentemente homogênea não pode ser delimitada apenas por quadras, mas por faces de quadras. Ao final de alguns percursos, o visitante teria uma brochura cheia de croquis e registros de impressões, separando áreas como o Parque Municipal; o com-

plexo de hospitais vinculados ao *campus* da Saúde; as áreas residenciais em torno da igreja de Santa Efigênia, delimitadas pela Avenida Carandaí; as áreas residenciais do bairro dos Funcionários, partindo da Avenida Carandaí até a Cristóvão Colombo; as áreas residenciais delimitadas pelas Avenidas Afonso Pena, Getúlio Vargas e do Contorno; as áreas residenciais do bairro de Lourdes delimitadas pelas Avenidas João Píneiro e Álvares Cabral até a do Contorno; as áreas formadas pelas Avenidas Álvares Cabral, Augusto de Lima, até Olegário Maciel; daí até a Rua dos Timbiras, a Avenida Amazonas e a do Contorno, formando o Bairro de Santo Agostinho. A área do Barro Preto, delimitada pela Praça Raul Soares, Avenida Olegário Maciel, Rua dos Timbiras, Avenida Amazonas, até a do Contorno, daí até a Rua dos Goitacases, e desta até a Olegário Maciel. O trecho da Avenida Olegário Maciel que parte da Rodoviária até a Rua dos Goitacases e que é limitado pela Avenida do Contorno, a porção restante que terá como limite a Avenida Amazonas até a avenida Paraná, até a Estação Rodoviária e, finalmente, o centro de negócios, formado pelo eixo da Afonso Pena, tendo como limites à esquerda a Avenida Paraná e à direita a Rua da Bahia.

A simplicidade inicial foi substituída por uma cidade de altíssima complexidade. Tanto as atividades quanto os moradores de cada uma daquelas porções do território que compreende o núcleo central não são iguais.

Como retratar espacialmente tais processos, como captar seus resultados? Se eles não são amorfos e nem indeterminados ou aleatórios, existe uma lógica que os presida? Essas e outras questões têm sido formuladas e diferentemente tratadas ao longo das últimas três décadas.

Há áreas residenciais dos mais variados tipos, umas em franca mudança de uso, outras mantendo usos consagrados, umas se verticalizando vertiginosamente, outras resistindo. A manutenção e as mudanças exigem, mais do que simples descrição, explicações. Essa explicação deve ser buscada nos agentes públicos e privados que constroem o espaço urbano, em seus movimentos, lutas, negociação e acordos.

No sistema estadual de planejamento, em 1972, essa questão foi inicialmente resolvida com a apropriação do zoneamento em uso pela SUDECAP (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), com a finalidade de planejar o transporte e o trânsito, para o qual compôs um conjunto de 205 zonas, ou de dar suporte às pesquisas socioeconômicas, consubstanciando um conjunto de 48 zonas. Interessante notar que é dessa época a utilização das informações dos *setores censitários* de 1970 como a primeira aproximação do universo das pesquisas. Um estudo sobre os processos de morar mostrava a complexidade daqueles espa-

ços urbanos e propunha a criação das chamadas *áreas homogêneas*, procurando distinguir aqueles espaços onde predominavam os conjuntos habitacionais e as favelas¹.

Um sistema de unidades espaciais como se concebe hoje foi produzido em 1979 e 1981, num contexto de amplas discussões sobre o processo de metropolização e a representação espacial adequada às diferentes instâncias do planejamento da RMBH². Das discussões resultaram algumas idéias-força importantes. A distinção inicial era a de aglomeração metropolitana e aglomeração não-metropolitana. Ora, tal distinção já orientava o trabalho de planejamento nos diferentes setores. A novidade está na incorporação da metropolização como um processo de dimensão variável, ou seja, existem graus distintos de comprometimento com tais processos na grande Belo Horizonte do começo dos anos 80. Se antes havia uma distinção entre área conurbada e não, agora todo o espaço formal da região metropolitana passou a ser lido sob o enfoque do nível de comprometimento dos diferentes lugares com os processos metropolitanos³.

O outro destaque, agora de natureza paradigmática, foi o esforço de aceitação de que várias são as lógicas que explicam a estruturação do espaço metropolitano. De um lado, há uma lógica do mercado capitalista, da posição periférica internacional e mesmo nacional. De outro, há uma lógica mais próxima, relativa ao *in fieri* urbano desde o sítio natural à construção de representações simbólicas, que conferem diferentes qualidades e reconhecimentos aos espaços. Tais lógicas — complementares, combinadas e mesmo contraditórias — ajudam a explicar uma articulação entre os diferentes lugares, ordenando-os, hierarquizando-os, segregando-os ou integrando-os. Dos pressupostos de uma teoria do espaço, o mais claro deles se refere ao entendimento da cidade como mediação entre os processos gerais e o cotidiano das populações. Tal concepção de inspiração *lefebvriana* significa a superação da compreensão do urbano como simples *locus*, um reflexo de determinações externas.

Na revisão em que se desenvolve tal conceito, o espaço urbano deixa de ser simples sítio para ser compreendido como posição, de *locus* para a noção de relação. Dessa forma, não se restringe a ser expressão de uma ordem global, externalidade de uma realidade econômica, política e social, mas uma das formas de divisão social do trabalho. Nesse

¹ PLAMBEL. *Pesquisa dos Processos de Morar, metodologia - 1ª etapa*. Belo Horizonte, 1977.

² PLAMBEL. *Algumas recomendações para ida a campo*. Belo Horizonte, 1980.

³ PLAMBEL. *A estrutura urbana da RMBH: O processo de formação do espaço urbano*, v. 1, Belo Horizonte, p.146-152, 1986.

contexto, aborda-se o espaço das classes e dos grupos sociais a partir do espaço da moradia. O morar entendido como processo — casa, trabalho, consumo, lazer, deslocamento —, o que de certa forma é o resultado de um processo e início de outros: assentamentos humanos estruturalmente diferenciados compondo uma metrópole de desigualdades, integrações e exclusões. A relação estabelecida entre classes sociais e espaço favorece a compreensão tanto do aspecto histórico das classes, seus movimentos, conflitos e lutas, quanto do espaço visto não mais como receptáculo e categoria reificada de uma ordem territorial, mas como configuração de um conjunto de relações da ordem e da desordem urbanas.

Nessa discussão, a distinção sistematizada por Henri Lefèbvre⁴ entre ordem distante e ordem próxima foi de grande valia na construção de novos referenciais, o que proporcionou visualizações e orientou interpretações empíricas. Numa interpretação generosa, havia uma insatisfação com os estudos que tratavam as cidades como estruturas sem sujeitos ou, no outro extremo, como obra de sujeitos liberados de qualquer constrangimento estrutural, usando livremente termos de Coraggio, ou ainda de análises de contradições urbanas sem classes em conflito ou de atores sem identidade percorrendo caminhos num ambiente destituído de determinações, segundo Kowarick⁵.

A implicação metodológica dessa abordagem se traduz na possibilidade de se construírem modos diferentes de leitura do espaço seja a partir da estrutura, seja a partir dos seus agentes. A categoria principal de apreensão da realidade metropolitana do ponto de vista dos moradores e dos desafios ao seu cotidiano é denominada *campo*. Campo é uma unidade de vida urbana, tensionada por diferentes forças e capaz de sintetizá-las no espaço, ensejando centralidade como resposta às simultaneidades dos usos. Há uma tentação de confundir o conceito de *campo* com o de *bairro*. Pode-se dizer que todo bairro, assumido em seu

⁴ LEFÈBVRE, Henri. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Ed., 1976. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974. *La vie quotidienne dans le monde moderne*. Paris: Gallimard, 1968. Outros autores contribuíram também para essa construção, a exemplo de SANTOS, Milton. *Região, o espaço dividido*. Rio de Janeiro: 1979; SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros", In: *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

_____. "De Urbanistas e antropólogos todos nós..." In: *Movimentos sociais urbanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

⁵ CORAGGIO, J. Luiz. *La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y a recorrer*. Quito: Ciudad, 1990, apud KOWARICK, Lúcio. "Investigação urbana e sociedade". In: REIS, E., ALMEIDA, T., FRY, P. (orgs.) *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC, 1995.

pleno sentido, é um campo, mas nem todo campo é um bairro. Um bairro é um campo quando constrói e mantém a identidade dos seus moradores e a impõe à vizinhança e aos visitantes. O campo se caracteriza pela centralidade, espaços criados favoráveis aos encontros, às trocas, às permutações, às simultaneidades. Sem centralidade não existe campo. Como espaço de moradia ou de atividades, os campos não são homogêneos; eles sintetizam a história de construção do espaço, são tanto transgressões à lógica dos usos homogêneos, quanto das leis que pretendem capturar a apropriação do espaço. O campo não se restringe ao conceito de moradia, mas de múltiplos usos, encontros, usuários, fundando conflitos, complementos e relações de urbanidade.

Enquanto *unidades de vida urbana*, os campos se articulam com seus vizinhos e com a cidade como um todo, impondo-lhe restrições e sofrendo suas coações; entre as primeiras contam-se a resistência à homogeneização e, entre as segundas, a pressão pela fragmentação e a especialização, determinada pela divisão social do espaço da cidade. A leitura das unidades surgidas desse conflito possibilita a criação dos *complexos diferenciados de campos*.

Nesse sentido, a área central de Belo Horizonte não é um campo, mas um complexo diferenciado de campos. Nela podem-se distinguir, de início, dois campos principais, o chamado centro antigo, cuja centralidade é definida pela Praça Sete de Setembro, e o centro novo, em que a centralidade é marcada pela praça da Savassi. Em um e outro evidenciam-se as marcas do metropolitano e suas mudanças. Outros campos têm a centralidade definida por características mais especiais: o do Barro Preto, pela concentração de lojas de atacado de roupas, o de São Lucas, pela concentração hospitalar, e o de Lourdes, pelas residências de classe média alta, pela verticalização e pela mudança de uso. A característica principal desse complexo diferenciado de campo é a presença das forças metropolitanas com todo o seu vigor simbólico. Centro político, centro econômico-financeiro, centro comercial e de serviços, lugar selecionado de moradia das elites econômicas e políticas e de uma classe média tradicional e renovada.

As relações entre os diferentes espaços na vida social da cidade terminam por exercer coações sobre cada um deles, ao mesmo tempo que lhes conferem identidade. A coação mais constante é a relativa a funções especializadas, e a identidade resulta do surgimento de complexidades, marcando o espaço como síntese. Assim a área central, vista como complexo diferenciado de campos, deixa explicitadas as coações vividas pelos moradores para conferir identidade aos respectivos campos a partir das suas condições de moradia. Desse modo, os usos

residenciais tendem a ser substituídos por outros, e a função de residência unifamiliar busca outras áreas da cidade, onde se realize isenta dessas coações. A pressão sobre as moradias na área central favoreceu a expansão do centro para a Zona Sul, criando um novo complexo diferenciado de campos. Ali predominam as moradias da elite dirigente e da nova classe média, que convivem, no entanto, com moradores que encontraram na mesma área oportunidade de ocupar as encostas da serra e lá construíram favelas.

O exame desses dois espaços evidencia sua estreita articulação, nota-se que participam de um mesmo processo. Torna-se, pois, conveniente tomá-los como complexos diferenciados de campos, denominando a essa nova unidade de Núcleo Central. Assim, o Núcleo Central é composto pela Área Central e a Zona Sul. Cada uma pela sua história específica passa a ser denominada subcomplexo de campos.

Segundo essa hierarquia, os processos metropolitanos podem ser examinados considerando-se num extremo as *áreas homogêneas*, unidades menores em que se realiza o espaço funcionalizado, as atividades especializadas e dirigidas pelo mercado imobiliário; no outro, *os complexos de campos*, que evidenciam o esforço de especialização dos espaços complexos. Parte-se de uma simplificação imposta para a complexidade vivida.

Mas, acima dos complexos diferenciados de campo, pode-se contemplar a concretização dos processos gerais, espacialmente retratadas pelas *macrounidades*. Nelas a metropolização é captada através de suas características básicas e como um processo gradual. O menor comprometimento é definido pela maior autonomia local dos campos, e o maior, pela forma como as forças metropolitanas tensionam as unidades de vida urbana. No interior do metropolitano, as divisões municipais e distritais são examinadas como resultado de forças estruturantes do poder municipal ou como espaços submetidos a forças maiores, que as ultrapassam e desconhecem.

A região pode ser objeto de análises formais ou institucionais, o que permite relacioná-la com outras regiões, tratar da sua inserção no Estado ou país sob algum aspecto, como também analisá-la internamente. Os estudos concluíram que a relação centro-periferia pode sintetizar a estrutura metropolitana, entendida como a resultante das forças que organizam o espaço, que o dinamizam e lhe dão coesão.

Na região da Grande BH, essa centralidade é captada pelo binômio centro metropolitano — cidade industrial, ou seja, na forma urbana, através da distribuição espacial de atividades, bens, serviços e fluxos, gerando concentração e dispersão, inclusão e exclusão. É assim que neste nível se distinguem o Núcleo Central, a Área Pericentral, a Pampulha,

as Periferias, o Eixo Industrial, as Franjas, as Áreas de Expansão Metropolitana e as Áreas de Comprometimento Mínimo.

Núcleo Central é o lugar que mantém a dominância sobre o espaço regional e onde as forças de metropolização se mostram mais visíveis. Engloba os centros de serviços mais importantes, concentra os benefícios urbanos e as classes sociais dominantes, tendendo a ter reforçada a elitização. A renda familiar de seus moradores é três vezes a da média regional, não sendo maior ainda devido às favelas nela incrustadas. Apresenta alta densidade demográfica relativamente a outros espaços, embora o ritmo de seu crescimento demográfico seja persistentemente decrescente. As contradições e resistências aí instaladas são registros dos processos de formação desse espaço.

Área Pericentral é aquela que gravita em torno do centro e o liga às periferias. Aparentemente é o grande espaço das classes médias, com exclusão progressiva das camadas de menor renda, que nela permanecem apenas nas porções mais afastadas. Sua importância regional é crescente, graças à substituição do uso residencial pelo comercial e de serviços. Nos anos 80, chegou a perder população em termos absolutos, embora seja a região que apresenta a mais alta densidade demográfica da RMBH.

Pampulha corresponde aos assentamentos desenvolvidos ao redor da represa, com características elitizadas, contrastando com áreas bem menos abastadas. Interessante notar que essa heterogeneidade é decrescente, foi uma das regiões que apresentaram um incremento da renda *per capita* na década de 1980, durante a qual aumentou a participação residencial de famílias de camadas intermediárias e superiores bem como uma acentuada presença de atividades terciárias. No processo de ocupação e elitização, a Pampulha só assume sentido, tanto como macrounidade e complexo diferenciado de campos, graças à característica inicial de ser uma projeção de funções do Núcleo Central, sem estar contígua ao mesmo. A localização do aeroporto da capital nessa unidade carreou investimentos públicos que lhe conferiram a função de um espaço elitizado, ao mesmo tempo que favoreceu a periferação de seu entorno.

Periferias são áreas essencialmente carentes, nas quais se aglutinam os excluídos dos benefícios urbanos. Nela já se verifica uma ampliação da participação do operariado da indústria de transformação. O processo de valorização dessas áreas se dá com a melhoria de acessibilidade ao centro metropolitano e com a conseqüente ocupação por população de maior poder aquisitivo. Foi a região que experimentou maior crescimento demográfico, com salto nas taxas de densidade. A renda familiar das periferias situa-se bem abaixo da média regional. Pelas

suas características, evidencia ser o espaço do subproletariado com alternativas para a pequena burguesia.

Eixo Industrial é a faixa reservada à expansão da atividade industrial e acompanha os eixos de ligação com Betim, BR-381, BR-040, BR-262. Sua característica básica é ser um espaço operário, apesar da participação crescente dos empregos do setor terciário e mesmo da classe média. Apresenta renda *per capita* abaixo da regional e foi a segunda em crescimento demográfico na década de 1980.

Franja, espaço com baixíssima densidade demográfica, praticamente sem atividade econômica e com uma população ínfima, tem como função no processo de metropolização realizar o potencial de ocupação existente. É um espaço caracterizado por crescente número de condomínios fechados, o que em termos funcionais agrega população de renda muito precária, determinando uma das mais elevadas desigualdades internas entre as macrounidades.

Áreas de Expansão Metropolitana compreendem, principalmente, as sedes municipais que servem ao processo de metropolização, com relações cada vez mais acentuadas com o Núcleo Central, valendo-se dos seus serviços e sendo fortemente pressionadas para o parcelamento e incorporação de seu território. Assim, apresentam altas taxas de crescimento demográfico e baixas taxas de densidade. Foi aí que se verificaram as mais acentuadas quedas de renda na década de 1980.

Áreas de Comprometimento Mínimo são espaços cuja característica principal é a relativa autonomia em relação ao restante da região. São os municípios mais distantes do Núcleo Central, dotados de vida própria e aparentemente com baixo comprometimento com a metrópole. Esse baixo comprometimento deve ser entendido do ponto de vista das relações urbanas e não necessariamente das atividades econômicas⁶.

Essas oito macrounidades sintetizam a diferença espacial dos processos de metropolização, seja do ponto de vista da ordem distante, seja da ordem próxima, abrigando a história da formação do espaço metropolitano que pode ser sintetizada nos seguintes aspectos⁷:

– O Núcleo Central foi o primeiro objeto de cuidados na construção da cidade como capital do Estado de Minas Gerais; nele a cidade deve se realizar em sua plenitude. Mas a concretização desse projeto abriga a configuração de um espaço estratificado, ao destinar para os operários

⁶ PLAMBEL. *Estrutura Urbana e Unidades Espaciais*. Belo Horizonte, 1985. *Informações Básicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1985. *Dossiê das UBES*. Belo Horizonte, 1986.

⁷ Ver PLAMBEL. *A estrutura urbana da RMBH: O processo de formação do espaço urbano*, v. 1, p. 146-152.

que constroem a cidade uma área periférica e ao definir as áreas de abastecimento como zonas suburbanas/colônias agrícolas. Na concepção inicial da cidade, o espaço é separado segundo as atividades econômicas, os locais de moradia dos funcionários burocráticos e dos trabalhadores, e segundo a representação simbólica do poder local e estadual. O momento da construção da cidade definirá os caminhos da estruturação metropolitana, ora incorporando à área central os trabalhadores, ora destinando-lhes áreas periféricas. As periferias imediatas que formam o Anel Pericentral resultam do extravasamento da população interna e da substituição dos moradores suburbanos. Este primeiro momento tem suas marcas definidoras da construção da capital até o início dos anos 30.

– O segundo momento da formação espacial é marcado pelo despartar para a industrialização, ensejando a emergência de um espaço operário situado nas vilas destinadas aos trabalhadores das indústrias e seguido da procura de local de moradia, o que reforça o mercado imobiliário voltado para o trabalhador da indústria. Antes de se concretizar a Cidade Industrial de Contagem, são criados espaços industriais ao longo da via férrea, nas proximidades do Centro Metropolitano. Assiste-se, a partir de 1936, à “marcha para o Oeste”, no esforço de industrialização de Belo Horizonte.

– O terceiro momento é o do incremento da imigração, intensificando os espaços da marginalidade urbana; favelas no Núcleo Central, no Anel Pericentral e no Eixo Industrial, e o crescimento das Periferias, a partir dos anos 50.

CLASSES E ESPAÇOS

Naquele conjunto dos estudos sobre a estruturação da metrópole, a questão básica — parece-nos com os olhos de hoje — se referia à relação sociedade e espaço, o que envolve duas temáticas recorrentes de grande complexidade, a da estruturação social e a do espaço urbano. A exposição até o momento mostrou como uma delas foi enfrentada e que resultados proporcionou. Da outra questão trataremos nesta segunda parte.

Como nos atuais estudos do Projeto “Metrópoles e Desigualdades Socioespaciais”, a questão da estrutura social passa pelas relações de trabalho, pelas ocupações e pela natureza da atividade econômica. Teixeira (1986)⁸ trabalhou informações referentes a tais processos, usando explicitar uma estrutura social, expressa numa complexa forma-

⁸ TEIXEIRA, João Gabriel. *As classes sociais no espaço urbano de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG (dissertação de mestrado em ciência política), 1986.

ção de classes e categorias sociais, circunstanciada; bem como as examinou nos diferentes espaços intra-urbanos, criados por suas relações, numa conformação socioespacial histórica, provisória, momento de um processo que envolve os agentes, a mancha da urbanização e o contexto político.

Aquele trabalho será retomado aqui com intentos bem delimitados: o de mostrar o perfil da estrutura social metropolitana, relacionando classes e espaços, e o de servir de referência para a análise das mudanças nos anos 90.

Ao definir seu objeto, o autor julga conveniente lembrar o alerta de Giddens⁹ há mais de duas décadas:

Qualquer pessoa que cometa a temeridade de escrever sobre a teoria das classes sociais é imediatamente lançada numa polêmica pela simples maneira de abordar o objeto, pelo material que escolhe para discutir e pelo que ignora, porque qualquer estudo nesse campo não pode se referir senão a uma seleção muito pequena a partir da literatura quase infinita que há sobre o tópico.

Além das implicações e omissões contidas nas escolhas efetuadas, existem certamente lacunas teóricas e insuficiência/ausência de estudos empíricos sistemáticos, particularmente daqueles que enfocam os grupos e categorias sociais que habitam os espaços e neles participam de processos sociais e urbanos, superando a visão simplista dos conflitos macroestruturais, havidos como universais, necessários e queridos. O objetivo é, pois, ultrapassar o esquematismo estruturalista, a classificação apriorista e também a hierarquização de postos de trabalho num *continuum* vazio, temporal e espacialmente. Para tal, algumas pinceladas do cenário econômico do início dos anos 80.

Estudos mostram uma constelação de condições propícias ao desenvolvimento do país e nelas a participação de Minas Gerais, que apresentou ainda uma série de incentivos seletivos — como infra-estrutura, recursos naturais e um generoso aparato institucional, voltado sobretudo para o crescimento industrial —, cujos resultados significaram excelente desempenho. A conseqüência foi o aumento do peso econômico da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no âmbito regional e nacional.

Tal crescimento vai representar alterações de diferentes ordens; demográfica, econômica e social. Assim, nos anos 70, a população residente chega a 58% e a população com mais de 10 anos, a 65%; a popula-

⁹ GIDDENS, A. *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p. 9.

ção economicamente ativa experimenta um incremento de 92% e a população ocupada, de 94%!

A análise das alterações da população ocupada nos setores de atividades mostra uma crescente importância das atividades secundárias como fontes de emprego, que de 28,4% da população ocupada em 1970 passa a concentrar 34,9% em 1980, com taxa anual de crescimento de 9,1%, bastante superior à do emprego total, que é de 6,9%. Mostra também perdas relativas no terciário, setor que embora largamente majoritário — 68,2% em 1970 e 63,8% em 1980 — não acompanhou o ritmo do crescimento total, sendo seu aumento de 6,2% a.a.

No setor secundário, o destaque nos anos 70 foi o crescimento da ocupação nas indústrias de transformação. Privilegiadas no chamado modelo mineiro de crescimento pelos subsídios, financiamentos, ofertas de infra-estrutura e áreas, tornaram-se a mola mestra da, na época chamada, “nova” industrialização mineira por oposição à “antiga”, caracterizada pela resolução dos problemas energéticos, pelo espaço privilegiado oferecido pela cidade industrial e pela consolidação do setor siderúrgico, no Quadrilátero Ferrífero. O resultado implicou profundas alterações; a indústria de transformação, que detinha 13,9% da população ocupada em 1970, passa a absorver 18,8% dela, a taxas anuais de crescimento de 10,1%, com grande impacto no tamanho e composição do operariado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Embora o setor terciário não tenha experimentado mudança da mesma magnitude, convém destacar alterações na sua composição: uma perda relativa de postos de trabalho nos serviços de produção e nos serviços de consumo coletivo e a manutenção da participação dos serviços de consumo individual no total das ocupações. A complexidade e a heterogeneidade do terciário justificam um maior detalhamento.

A categoria serviços de produção abarca atividades ligadas ao comércio — nas quais cresceu a ocupação —, a atividades ligadas aos transportes, à circulação — nas quais se mantêm as taxas de ocupação — e as atividades de suporte, cujas taxas já eram declinantes na época. A capitalização, as alterações tecnológicas e organizacionais e a política de fusão e rearranjo das atividades financeiras — que em Minas passa pelo esvaziamento de seus bancos — refletiram-se no nível de emprego. Da mesma forma, a queda relativa de ocupação nos serviços de consumo coletivo se deve ao resultado da junção do crescimento dos postos de trabalho nas atividades sociais, particularmente as vinculadas aos serviços de educação e saúde, com as grandes quedas de participação no emprego total das atividades estatais de administração e segurança. Os serviços de consumo individual foram os que mais cres-

ceram no terciário, acompanhando de perto o crescimento do emprego total; alojando nele serviços em que está um quarto da população ocupada, e dos quais 85% são do ramo serviços pessoais, lugar privilegiado do subemprego, dos baixos rendimentos e do trabalho feminino.

Sobre esse quadro da economia metropolitana característico dos anos 80, são desenhadas novas paisagens que destacam o processo de urbanização. Percebe-se, num balanço das mudanças em marcha no padrão de urbanização, que a dinâmica populacional das décadas anteriores se expressa em altas taxas de crescimento, com relativa redução de seus ritmos a partir dos anos 70, porém com alta mobilidade espacial.

A metropolização se traduz na conurbação, uma novidade dos anos 70, concentrando atividades e população, relacionando e aproximando municípios antes isolados para, em seguida, extravasá-los e negá-los como espaços autônomos de mercado e de relações cotidianas. A isso dá-se o nome de Aglomeração ou Aglomerado Metropolitano. Tal espaço é dinâmico e cambiante. Cresce extensivamente, agregando populações nos seus novos limites, como cresce intensivamente, incrementando densidades demográficas bastante delimitadas. A leitura da evolução do Aglomerado Metropolitano mostra a incorporação de novas áreas em Contagem, Betim e Ribeirão das Neves, manifestando suas forças estruturantes, a consolidação do Eixo Industrial a oeste e a formação e expansão das periferias, especialmente a noroeste e norte. De fato, dez anos depois, a conurbação se estende, ao norte, com grandes conjuntos para população de baixa renda, para Santa Luzia e Vespasiano e, a oeste, para todo o município de Betim¹⁰. Nesse contexto, a população residente na RMBH que era 1,6 milhão em 1970, passa a 2,5 milhões em 1980 e 3,3 milhões em 1991, tendo crescido a uma taxa de 3,4% a.a. no período, 4,5 milhões na década de 1970 e 2,4 milhões nos anos 80. A densidade demográfica dobra, passando de 4,33 hab/ha. em 1970 para 8,82 em 1991.

O processo de crescimento e expansão do Centro Metropolitano não interessa apenas como exercício demográfico. A consolidação da economia regional, os modelos de política econômica têm a ver diretamente com a maneira como a cidade se forma, como os diferentes agentes conformam e transformam a cidade. Atividades econômicas e moradia são dois aspectos desse processo, que enseja a diferenciação espacial, determinando igualdades e desigualdades.

¹⁰ PLAMBEL, 1986, v. 1: 72.

As Tabelas no Anexo mostram uma profunda transformação na distribuição espacial da população nas duas últimas décadas. Em 1970, mais da metade da população, 55%, tinha o Núcleo Central e o Anel Pericentral como o seu espaço de moradia, enquanto quase um terço residia no Eixo Industrial e nas Periferias. Em 1991, tais proporções se invertem: o Centro e sua seqüência têm menos de um terço dos habitantes e a Periferia e o Eixo Industrial, mais da metade. Haja vista a diferença nas taxas anuais de crescimento.

Em todo o período, nas áreas mais centrais, as taxas variam entre um terço e um quinto da metropolitana, enquanto nas regiões industrial e periférica oscilam em torno de valores equivalentes ao dobro da média. Assim, as densidades demográficas vigentes em 1991 revelam-se altas nas áreas central e pericentral — 81 e 100 hab/ha. —, quando comparadas às da região industrial e pericentral — 50 e 58. A evolução das taxas evidencia, porém, um processo caracterizado pelo seu estancamento nas duas primeiras e alto crescimento nas últimas.

Tais constatações mostram a pujança da ocupação extensiva do território. A evolução das densidades demográficas mostra sua intensificação em regiões mais distantes do centro.

A Tabela Síntese, a seguir, retrata a distribuição da população ocupada residente na conurbação metropolitana de Belo Horizonte. É uma primeira aproximação da estrutura social pensada como relações sociais a partir do trabalho. Alguns esclarecimentos sobre os termos utilizados, a realidade retratada e o seu dimensionamento parecem necessários, o que faremos — dentro dos limites desta seção.

Mantivemos os conceitos, incluindo sua denominação, utilizados no trabalho já citado (Teixeira, 1986), embora saibamos de alterações na realidade que designam e até do modo de interpretá-la. Assim, o que se chama de burguesia é a composição de proprietários capitalistas, presumivelmente¹¹ com mais de cinco empregados, e ocupantes de altos cargos de direção (um sexto dela), cujo tamanho relativo é estimado em 2,3% da população ocupada. Está longe de ser uma categoria homogênea quanto ao tipo de atividade a que se vincula, ao porte e ao valor de seus rendimentos.

¹¹ SINGER, P. *Dominação e Desigualdade: estrutura de classe e repartição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 75 e ss.

**Tabela Síntese - Distribuição da População Ocupada por Classes/
Categorias Sociais. Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte.
1981**

Classes/categorias sociais	%
Burguesia	2.3
Operariado	29.6
Pequena burguesia	2.5
Nova classe média	10.2
Classe média tradicional	17.3
Situação contraditória de classe (semi-proletários dos serviços)	14.1
Subproletariado	19.3
Sem informações	4.7
TOTAL	100.0 (785,1 mil)

Fonte: PLAMBEL, Pesquisa origem e destino/81 — dados trabalhados.

O operariado, como foi concebido, significa 29,6% da população ocupada e tem a vantagem de não ficar restrito ao secundário pois incorpora trabalhadores assalariados vinculados à indústria de transformação (41,2%), à construção civil (32,7%), a outras atividades industriais (5,2%), além dos serviços de transporte, comunicação e armazenagem (20,9%). Da mesma forma não se prende às ocupações manuais (76,8%), especializadas ou não (53,2 e 23,2%, respectivamente), ou ocupações não manuais (11,8%). Dele também participam ocupantes de cargos técnicos ou de comando intermediários, como técnicos de nível médio (7,6%) ou contramestres ou equivalentes (3,8%). Contudo, o conceito, como foi trabalhado, se prende à noção de trabalho produtivo.

A análise das classes médias tem sido problemática, ora se utilizando basicamente de critérios de posição e não de produção, ora porque essa análise não se centra nelas mas na relação delas com as demais. Se as mudanças tecnológicas, produtivas e gerenciais têm afetado a estrutura social, as chamadas classes médias são as mais atingidas. Elas foram estudadas sob interessantes recortes. A distinção tradicional/moderno no caso é histórica e estrutural; identifica os executivos — técnicos especializados e assalariados com autoridade delegada pelo capital ou pelo Estado — denominados como *nova classe média* (10,2% do total de ocupados), bem como separa os trabalhadores dos serviços coletivos, também assalariados, que fazem funcionar a máquina do Estado ou então exercem ocupações técnicas e não manuais relativas ao consumo individual ou serviços de produção, fração denominada classe média *tradicional* (17,3%), sem falarmos da *pequena burguesia*.

Esta foi definida como o grupo de pequenos empregadores ou autônomos, cujas ocupações manuais apresentam um rendimento equivalente a mais de dois salários, dos quais a imensa maioria está vinculada ao pequeno comércio e aos serviços pessoais. Significa 2,5% dos ocupados.

A análise elaborada até aqui examinou cerca de 70% da população ocupada. A complexidade social metropolitana de Belo Horizonte é ainda aumentada por duas situações: a primeira fala de inclusão parcial enquanto a outra trata diretamente de uma exclusão real/inclusão virtual. Uma dificuldade de cada vez.

— Primeira: há uma ampla camada de trabalhadores nos serviços — os comerciários e os balconistas são exemplos típicos — que concretiza a “expansão horizontal dos serviços”, necessária e funcional ao padrão da acumulação capitalista no período que analisamos, de que falava Oliveira,¹² caracterizada pelos baixos rendimentos — baixos salários e extorsivas comissões —, pelo emprego majoritariamente feminino, inconstante e sazonal, pelas condições de trabalho (em pé durante no mínimo oito horas etc.). Toda essa situação revela ambigüidades: um quase pertencimento ao suboperariado, uma forma de reserva de mão-de-obra embora na ativa; um quase pertencimento às camadas médias, considerados os níveis de escolaridade, de apresentação e de representações no reconhecimento de si e de terceiros; um quase pertencimento ao proletariado, considerada a exploração, embora localizado na circulação e no consumo. Essa camada significa 14,1% da população ocupada na Grande Belo Horizonte.

— Segunda: refere-se ao caráter excludente da organização socioeconômica, incapaz de integrar minimamente a massa de trabalhadores disponíveis. Não se trata simplesmente de “um exército industrial de reserva”, como lembra Fernandes. Tal noção dá conta parcial da realidade mais ampla e complexa dos candidatos à proletarização. O autor oscila na denominação: fala de “classe” dependente urbana, de “condenados do sistema”, sem interesse e sem situação de classe. Fazemos aqui mera referência à questão da marginalidade urbana. Tomamos emprestado de Singer a denominação e o conteúdo de ser mão-de-obra potencial, mas ativa. Seus ocupantes trabalham, embora sua remuneração em quase 90% dos casos seja inferior ao salário mínimo.

Tal resultado justifica o questionamento do caráter de classe dessa sociedade, a exemplo do que fez Florestan Fernandes, pois para ele

¹² OLIVEIRA, F. O terciário e a divisão social do trabalho. *Estudos CEBRAP* (24):137-68, 1980.

classe social participa de um arranjo societário historicamente específico, no qual

*A classe social só aparece onde o capitalismo avançou suficientemente para associar, estrutural e dinamicamente, o modo de produção capitalista ao mercado como agência de classificação social, e à ordem legal que ambos requerem, fundada na universalização da propriedade privada, na racionalização do direito e na formação de um Estado Nacional formalmente representativo.*¹³

Ora, essa ordem social competitiva requer uma economia auto-sustentada, um padrão tecnológico dinâmico e autônomo, uma integração no mercado internacional, uma articulação econômica, sociocultural e política das revoluções agrícola, urbana e industrial, um processo de acumulação de capital cujo impulso diferenciador reorganize o sistema, uma proletarianização das camadas destituídas, transformadas em classe operária, pela racionalização jurídica, administrativa e política do Estado, enfim, pela formação de uma ordem civil burguesa, com diferenciação, conciliação e acomodação de interesses.

Outra é a situação brasileira por diferentes motivos. Em primeiro lugar, a dinâmica capitalista exclui aqui uma categoria numerosa e heterogênea, de tal forma que os setores integrados coexistem com uma massa de despossuídos condenados a níveis de vida inferiores ao da subsistência, a diferentes formas de desemprego e desocupação, de pobreza e miséria, de marginalidade e exclusão. Assim, as classes sociais se superpõem a outras categorias sociais de agrupamentos e solidariedade. Em segundo lugar, as poucas classes integradas não se vêem como tais, negando tal reconhecimento às demais. Em terceiro, nos poucos casos de reconhecimento, as novas realidades vinculam-se não à expropriação capitalista, mas mistificadamente à herança colonial, ao estilo de vida, à apatia e ao conformismo das massas, designando como classe o equivalente a estamento da velha ordem.

Assim, a acumulação não é suficientemente forte e autônoma, não destrói de todo as estruturas arcaicas nem instaura uma ordem construtivamente burguesa. A exacerbação de interesses se faz legal e extralegalmente, inclusive com violência, desmoralizando o modelo de democracia restrita e dificultando a estabilidade institucional. Persistem as iniquidades, tanto as herdadas como as mais recentemente construídas.

¹³ FERNANDES, F. Problemas de conceituação das classes na América Latina. In: ZENTENO, R. B. (org.) *As classes sociais na América Latina: problemas de conceituação*. 1977. p.173 e ss.

Nesse ponto aquele pensador desafia: as mudanças atribuídas à mobilidade social, à urbanização, à industrialização e à educação são superficiais pois não engendram negação da dependência, mas desemprego em massa e miséria generalizada.

Reconhece que a expansão do capitalismo atingiu proporções suficientes para fazer da ordenação em classes sociais o núcleo estrutural e dinâmico da organização societária. Mas, mantida a situação esboçada, a hipótese que se delineia não é a de autocorreção do regime de classes em que vivemos e sim de sua persistência e agravamento contínuos, cujas singularidades, debilidades e deficiências estruturais formam institucionalidades e são funcionais, incorporando-se no cálculo capitalista, como as deficiências crônicas de nossas grandes cidades.

Nessa situação de uma ordem social inacabada, de um capitalismo dependente, em que existem classes sociais que são mais classes que outras, a ordenação não se dá pela produção mas pelo mercado, o que fica ainda mais complexo num quadro de inserção subordinada internacional.... Por isso, o estudo que apresentamos se insere entre os estudos básicos do trabalho maior referente às metrópoles e às mudanças socioespaciais mais recentes.

Após esse percurso, é possível apresentar a dinâmica das classes sociais no espaço urbano de Belo Horizonte, cujas conclusões virão a seguir. A principal conclusão parece ser a complexidade social das áreas, não se tratando, via de regra, de espaços uniclassistas, na escala urbana adotada, como se vigorasse uma lógica de guetos. No entanto, a distribuição das moradias das populações identificadas a partir das relações de trabalho está longe de ser aleatória, como se o espaço urbano fosse socialmente indeterminado. Na realidade, há um padrão social de moradia que se define a partir das classes e suas relações.

No âmbito da moradia, a burguesia e a nova classe média parecem próximas nas formas de usufruir do espaço urbano. Com diferenças: a burguesia é mais complexa quanto às frações, natureza e porte do capital e com os conseqüentes diferenciais de riqueza. Essa complexidade é reproduzida pela relativa dispersão urbana, além de sua concentração na Área Central, Zona Sul e mesmo Pampulha. A nova classe média é mais concentrada, morando ao lado da burguesia somente nos espaços mais seletivos.

Desse modo, quando chegam os anos 80 a estruturação metropolitana traz marcas nítidas dos processos anteriores, o das contradições de uma cidade planejada, o da forte industrialização aliada à expansão do mercado imobiliário e o da imigração intensificada.

A Zona Sul, a Área Central e a Pampulha são espaços destacadamente burgueses, nos quais a proporção dessa classe na população residente lo-

cal é mais que o dobro de sua proporção na população metropolitana. As áreas imediatas ao Centro, a exemplo de Carlos Prates e Floresta, são espaços onde se nota uma burguesia menos expressiva, quanto ao número. Quanto ao porte, as análises indicam uma associação entre a fração mais fraca da burguesia e o espaço pericentral, e entre a mais forte e o Centro, Zona Sul e Pampulha.

O espaço mais nitidamente burguês é também o espaço que exclui o operariado (basicamente inexistente na Área Central e na Zona Sul). A presença deste não chega a ser significativa na população residente na área Pericentral e Pampulha. Distinguindo-se o operariado da indústria de transformação do da construção civil, fica evidente o caráter mais periférico do último. E ambos têm espaço predominantemente seus: o industrial, no eixo industrial; o da construção, nas periferias. Mas se não apresentam proporcionalmente a mesma localização, ambos coabitam o mesmo espaço: o tipo não predominante se faz presente no espaço do outro, em valores próximos ao da média metropolitana.

A nova classe média é o ator social mais seletivo, quanto à moradia, apresentando uma concentração mais acentuada que a própria burguesia. Os executivos se concentram sobretudo na Zona Sul e na região central de Belo Horizonte; fazem-se relativamente presentes em outros espaços, topicamente situados na extensão do Centro e na Pampulha, mas em proporções bem reduzidas em relação às duas primeiras regiões.

Bem diferente da localização da classe média é a da fração tradicional, que não habita destacadamente espaço algum. Santa Efigênia seria quase uma exceção. Tal fração, ao lado de outras classes, habita o Centro Metropolitano e suas imediações, mas não a Zona Sul.

Os trabalhadores dos serviços pertencentes às classes médias apresentam um padrão residencial mais difuso que o do setor tradicional dos serviços coletivos: embora mais concentrados no centro, habitam todo o Anel Pericentral, sem exceções, a Pampulha e mesmo conjuntos habitacionais como o do Alípio de Melo — marcadamente unifamiliar, de bom padrão arquitetônico e com infra-estrutura.

Os ocupantes daquela situação contraditória de classe, a dos semiproletários dos serviços, não têm um padrão locacional definido, a não ser sua exclusão do espaço da Área Central e da Zona Sul. Se fôssemos aprofundar a análise para ressaltar pequenas diferenças, destacaríamos esses trabalhadores habitando Lagoinha-Cachoerinha, Ressaca, Venda Nova-Justinópolis e Aarão Reis.

Já a pequena burguesia se faz presente em todos os espaços da Aglomeração Metropolitana, estando excluída apenas da Área Central.

No entanto, há indicações de processo em curso de diferenciação socioespacial: os lugares em processo mais acentuado de elitização não se configuram como espaços da pequena burguesia, a exemplo da Zona Sul e sua extensão para o Grajaú e Prado. A situação de Santa Efigênia e Lagoinha-Cachoerinha — ambas sem igual processo de elitização — confirma, por oposição, essa tendência. No eixo industrial, a pequena burguesia é incrementada nas polarizações secundárias, como as das sedes municipais de Contagem e Betim, e nas concentrações periféricas, a exemplo de São Benedito.

A localização intra-urbana do subproletariado é de uma evidência inconteste: presente, em proporções quase idênticas, em todo o espaço metropolitano. Tal fato é explicado em grande parte pela inclusão do emprego doméstico naquela categoria. A sua exclusão esclarece diferenças: reduz sua presença à metade na Zona Sul, praticamente a elimina na Área Central, continua a mesma na região pericentral, aumenta ligeiramente no eixo industrial e significativamente nas periferias.

Para que os grupos mais privilegiados usufruam do urbano, faz-se necessária a incorporação, no seu espaço, do pessoal dos serviços domésticos, pessoais e familiares. Assim, a composição burguesia e executivos não se sustenta, requerendo a presença do subproletariado. A *nova* integração é uma reinvenção de relações, uma combinação de desiguais. Não de todos os desiguais, porém. O operário e o semiproletário dos serviços participam desta combinação pela exclusão dos espaços centrais.

Sem dúvida, a situação mais complexa na relação classe e espaço está na região pericentral. Região suburbana, colônias agrícolas e vilas operárias do início da nova capital foram sendo incorporadas ao espaço urbano como periferias. As alterações das três últimas décadas construíram novos espaços. Agora as periferias são outras, o pericentro é intermediário entre o centro ampliado e as novas periferias. É uma região receptora de muitas atividades transferidas do espaço central, que se expande por corredores a partir do núcleo, adquire um novo *status* e absorve uma população com rendimentos cada vez mais altos. Tais transformações resultaram num espaço densamente ocupado demográfica e economicamente, retratando não só a divisão de trabalho presente como também marcas pretéritas.

Assim é que sua composição social é a mais universal das grandes áreas da aglomeração. Dela não se acha excluída de todo nenhuma categoria social. Os proprietários dela participam, embora sejam os extratos de sua fração mais fraca; os operários estão presentes, mas com baixa significação; a pequena burguesia mora aí, sem destaque e em al-

guns de seus espaços internos, o que também ocorre com as diferentes frações de classe média e mesmo trabalhadores de serviços.

A predominância do operariado industrial se dá no espaço que é também o da produção, o vetor oeste. Betim, Contagem, cidade Industrial e o Barreiro vivenciam a marca das unidades fabris e a residência operária. Deles não participam a burguesia e a nova classe média, mas estão presentes a pequena burguesia (não tanto nos centros como nas polarizações secundárias), frações tradicionais da classe média, trabalhadores dos serviços e os subproletários e semiproletários.

Finalmente, a periferia. Não é tautologia, pensando na metrópole de tantas desigualdades sociais, afirmar que a periferia é dos periféricos. Ela é a combinação do emprego doméstico, do biscateiro e do subemprego, de parcelas do operariado — não tanto do industrial especializado como daquele trabalhador da construção civil e da massa de trabalhadores manuais. Nela há também a presença inconstante da pequena burguesia e a ausência sistemática da burguesia e classes médias.

Enfim, a cidade, ao concretizar as relações estruturais, as redefine e transforma em relações de vizinhança, num extremo, e de segregação social, noutro.

A metrópole passa por uma contínua mudança. Uma leitura do trabalho da SAGMACS¹⁴ (Pe. Lebret e equipe) elaborado no final da década de 1950, por exemplo, mostraria uma cidade segregada sim, mas não com esses contornos. Não havia um espaço tão próprio do operariado. Residia e se misturava nas periferias de então, hoje áreas intermediárias. Via-se mais a exclusividade do espaço das elites, caminhando então para o sul. O espaço retratava mais o dualismo elite/povo que uma clara divisão de classes sociais. O quadro apresentado é marcado como classista, por maior que seja sua heterogeneidade interna. Aparecem nítidos o espaço operário, especialmente o do mais qualificado, o espaço da burguesia e seus prepostos, o das classes médias e o da periferia — de excluído/disponível/agente da expansão de fronteiras. O preço da terra urbana, a distribuição das empresas e atividades e a alocação dos recursos públicos, com certeza, ajudariam muito no entendimento da estrutura urbana prevalecente na década de 1980. Mais recentemente, assiste-se a uma crescente criação de espaços exclusivos de moradia, que aumenta a distância entre os que acumulam e os espoliados. A construção desses espaços exclu-

¹⁴ SAGMACS — Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas aplicadas aos Complexos Sociais. *Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1958. Mimeo.

sivos, no entanto, resulta de processos de maturação que já duram desde a década de 1980, ensejando a ocupação inicial pelas famílias de caseiros, antes de se consolidarem como condomínios fechados de moradia das elites¹⁵.

Por outro lado, o crescimento das periferias permite que nelas se instalem residências da pequena burguesia que sobrevive e até cresce favorecida por atividades econômicas relacionadas às necessidades de subsistência imediata da população local — pequeno comércio, serviços locais e principalmente depósitos de material de construção. Tais atividades são pouco atraentes para outras classes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DIALOGANDO COM O PROJETO “METRÓPOLES E DESIGUALDADES”

Realizado o percurso, cabe perguntar sobre os ganhos dessa maneira de abordar a estruturação do espaço em relação ao que se propõe para o PRONEX. Acredita-se valer a pena comparar os critérios de delimitação das unidades para se proceder à análise da estruturação. Convém desde já explicitar a diferença da abrangência dos objetivos. Nos estudos para o planejamento metropolitano de Belo Horizonte, buscava-se construir uma teoria da estruturação do espaço, para a qual um dos testes foi a localização das classes sociais e sua importância nesse processo. Por sua vez, a metodologia do PRONEX se propõe a agregar unidades dos censos demográficos para estudar a localização de categorias profissionais no interior de uma teoria de classes.

A trajetória de construção de unidades espaciais do PLAMBEL constatou que cada agente estrutura e define unidades espaciais de acordo com a forma e a abrangência de atuação. Assim existem, nas cidades, rotas dos leituristas da CEMIG ou da COPASA, zonas de entrega de correspondência da EBCT que se expressam nos códigos de endereçamento postais (CEP), zonas de tráfego, distritos geoeducacionais, distritos de saúde, além das tradicionais zonas de uso e ocupação do solo, das bacias, sub-bacias e vales. Além e, talvez, acima de todos esses, situam-se os agentes do mercado imobiliário, intérpretes por excelência dos impactos reais e potenciais das legislações de uso do solo, dos projetos viários, e da estruturação do espaço e de sua

¹⁵ SOUZA, José Moreira de e TEIXEIRA, João Gabriel. “Desigualdade socioespacial e mobilidade intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, 80-91. Caxambu: XXI Encontro Anual da ANPOCS, 1997.

tradução para os moradores¹⁶. Todos esses agentes produzem informações agregadas segundo as unidades mínimas consideradas, de difícil comparação, mas que revelam sua lógica de estruturação do espaço urbano.

Os setores censitários dos censos demográficos do IBGE são apenas mais uma dessas unidades que obedecem a uma lógica de percurso de um recenseador. A divisão espacial elaborada pelo PLAMBEL teve como objetivo captar os efeitos espaciais de todos esses agentes, incluindo aí os das classes sociais na configuração de unidades de vida urbana e priorizando a descrição de uma cidade do ponto de vista de seus habitantes. Dado que o setor censitário é a menor unidade de agregação de informações, seus limites tornam-se prioritários para definir outras unidades, considerando as diferentes forças de estruturação das relações espaciais. Contudo, a produção de informações se fez em dois estágios. No primeiro, examinou-se a presença ou não de homogeneidade socioeconômica e urbanística dos setores censitários e, no segundo, esses foram agregados ou desagregados de acordo com a hipótese de homogeneidade. Para garantir o estudo da estruturação intrametropolitana, foram feitas pesquisas socioeconômicas e de transportes, em que a unidade menor de agregação é a área homogênea e não mais os setores censitários. Disso resultou que o sistema de unidades espaciais elaborado pelo PLAMBEL tornou-se independente das coações impostas pelo IBGE quanto ao emprego de informações agregadas e obedientes a um plano amostral para o qual a estruturação interna do espaço não é uma hipótese. Esse foi um ganho para o estudo específico da estruturação intrametropolitana da RMBH e uma dificuldade para construir unidades PRONEX, posto que essas se propõem a trabalhar com informações da amostra dos Censos Demográficos.

Expressamente a divisão da RMBH não tinha o objetivo de comparar a estruturação intrametropolitana de Belo Horizonte com as outras regiões; contudo, sua intenção declarada de compreender as diferenças de estruturação interna da RMBH fundadas na concepção de estrutura e processo — espaço e agentes históricos — insere-a na senda dos estudos comparativos. A escolha busca evitar as categorias analíti-

¹⁶ O PLAMBEL desenvolveu estudos sistemáticos sobre a estruturação do espaço centrados na ação dos agentes e na conformação do mercado imobiliário. Os mais importantes foram *Plano de Ocupação do Aglomerado Metropolitano*. Belo Horizonte, 1976. *O Mercado da Terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1977. A avaliação de preços de terrenos por bairros e unidades equivalentes aos complexos diferenciados de campos tornou-se objeto de registros sistemáticos constituindo-se em série histórica cobrindo quatro décadas, a partir dos anos 50.

cas que uniformizam as explicações, dizendo-se de um “capitalismo pasteurizado”, e afirma como compromisso a atenção para agentes em seu esforço de optarem por determinadas formas de estruturação das relações sociais, caracterizando o espaço e sua dinâmica.

Do mesmo modo, nossa equipe ao definir as Unidades PRONEX esforçou-se por não restringi-las a categorias analíticas, entendendo que os resultados dos estudos anteriores ficariam prejudicados, correndo o risco de se perder o referencial histórico e urbano. Para garantir a comparação, tanto com outras regiões metropolitanas, quanto com o processo de metropolização da RMBH, defendemos que a comparação será tanto mais proveitosa quanto mais se demarcarem as diferenças. E as diferenças não são dadas pela estrutura mas pelos processos de estruturação¹⁷.

A definição das unidades torna-se fiel a “l’un des buts de la typologie finale d’analyser les évolutions de la structure socio-spatiale entre 1980 et 1991”¹⁸, enfatizando na análise a idéia de “*evolução da estrutura socioespacial*”. O Mapa 1 revela isso ao explicitar a compatibilização entre as unidades menores e as oito unidades que identificam os macroprocessos de uma metrópole em formação; essas de alguma forma já passaram por testes empíricos e externos.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem publicando nessa década o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, por ele, classificando países segundo critérios mais amplos que os puramente econômicos anteriormente utilizados. No Brasil, o PNUD se associou ao Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), e dessa parceria saiu um primeiro relatório sobre o IDH das grandes regiões e dos Estados federados, em 1996. Ainda nesse ano, agora com a participação da Fundação João Pinheiro, foi publicado o livro *Condições de vida nos municípios mineiros*. Estes mesmos órgãos decidiram refinar a análise produzindo um estudo intra-urbano das condições de vida na Região Metropolitana de Belo Horizonte¹⁹. Foi nessas condições que os autores trabalharam com a idéia de se pôr à prova esta metodologia de interpretação do espaço.

¹⁷ Em um estudo recente (Villaça, 1998), o autor enumera três questões que nos interessaram durante esses anos: “O que há de comum entre a distribuição territorial das classes sociais, além da óbvia distinção centro-periferia? Que papel desempenham as classes sociais na estruturação territorial urbana?”, p. 12. “Quais seriam os principais elementos da estrutura espacial intra-urbana e por quê?”. p. 26.

¹⁸ PRETECEILLE, Edmond. *Typologie socioprofessionnelle de la région métropolitaine de Rio*. Rio de Janeiro: CSU-IPPUR-IUPERJ, 1996. p. 2.

¹⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: indicadores para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1980 - 1991*. Belo Horizonte: FJP/IPEA, 1998.

Uma seção foi dedicada a analisar especificamente a desigualdade de renda, decompondo a renda familiar *per capita* entre campos, macrounidades e municípios. O índice de *Theil* foi o indicador de desigualdade usado, graças à sua capacidade de permitir agregação e decomposição de forma bastante completa. A desigualdade total de renda, na RMBH/91, foi desagregada segundo as divisões espaciais citadas em dois componentes: o componente *intra* (desigualdade entre pessoas/famílias de uma mesma unidade espacial) e componente *inter* (desigualdade entre rendas *per capita* médias das unidades espaciais).

Os resultados mais importantes, a nosso ver, mostram em primeiro lugar que o componente espaço está associado à desigualdade de renda, mas que o peso relativo do componente espacial é variável, sendo maior quando se processou uma desagregação segundo os 173 campos (42%) e menor quando ela se deu segundo os critérios oficiais, os limites dos municípios membros (14%). Merece destacar mais uma vez que os campos, como unidade de vida urbana, congregam a desigualdade, muito mais do que os municípios. A especialização de funções nos campos é captada nas áreas homogêneas. Os municípios, no interior da metrópole, tendem a agregar diferenças que se anulam quando confrontadas no nível de indicadores de desigualdade.

É muito importante deixar claro que não procede o suposto de que quanto maior a desagregação, maior o peso do componente espacial.

Ora, na desagregação em oito macrounidades o peso do componente espacial é muito maior que aquele verificado na divisão dos dezoito municípios existentes em 1980-1991. Dito de outra forma, depende da forma ou da qualidade da desagregação. Em termos de desigualdade de renda familiar, a distinção segundo os níveis de comprometimento com os processos de metropolização foi muito mais explicativa que a subdivisão político-administrativa.

Afinal, a hipótese que preside a construção do sistema metropolitano de unidades espaciais é que os municípios sofrem coações sobre seu poder de estruturação do espaço para as quais o modelo vigente de gestão local se torna insuficiente e às vezes insatisfatório. A divisão em campos, complexos diferenciados de campos e macrounidades tem o objetivo de explicitar essa realidade, destacando o papel dos agentes maiores da estruturação local e metropolitana.

Para concluir, destacamos três pontos:

1. A definição de unidades espaciais obediente à homogeneidade das categorias socioprofissionais oferece contribuições importantes para

estudos comparativos entre regiões metropolitanas, permitindo, além disso, estabelecer diferenças e semelhanças do processo de estruturação interna característico de cada uma delas.

2. Apesar disso, posto que o programa se centra no esforço de comparação, deve-se ter presente que as diferenças detectadas são apenas aquelas que marcam os processos metropolitanos em geral, exigindo algumas hipóteses externas ao modelo, tanto para hierarquizar as estruturas diferenciadas dos espaços metropolitanos, quanto para explicar as opções desenvolvidas em cada região ao definir a forma urbana e sua implicação para os moradores.

3. Por último, a escolha da base de dados traz limitações metodológicas que se devem ter sempre presentes. Os setores censitários não são homogêneos por definição, embora a maioria deles tenda para tal. Isso exige que, na análise das unidades PRONEX, agreguem-se outros conhecimentos sobre o espaço estudado. Esse cuidado deve ser maior nas áreas que sofreram grandes intervenções ao longo da década ou nas áreas em expansão, onde vários setores foram desmembrados entre um censo e outro.

Em síntese, o estudo comparativo favorece a explicação de um dos lados da estruturação metropolitana, o da ordem distante, deixando de lado, nessa primeira fase, o da ordem próxima. Os autores entendem que, uma vez vencida essa primeira etapa, haverá esforços que favoreçam a compreensão do segundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORAGGIO, J. Luiz, *La investigación urbana en America Latina: caminos recorridos y a recorrer*. Quito: Ciudad, 1990.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Zahar, Rio de Janeiro, 1968.
- _____. (1977) *Problemas de conceituação de classes sociais na América Latina*. In: ZENTENO, R.B. *As classes sociais na América Latina: problemas de conceituação*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: indicadores para a Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 1980 — 1991. FJP/IPEA, Belo Horizonte, 1998.
- GIDDENS, A. *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Zahar, Rio de Janeiro, 1975
- KOWARICK, Lúcio, *Investigação Urbana e Sociedade*. In: REIS, E., ALMEIDA T. de, FRY, P. (orgs.) *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. ANPOCS/HUCITEC, São Paulo, 1995.
- LEFÈBVRE, Henri, *La revolución urbana*. Alianza, Madrid, 1976.
- _____. *La vie quotidienne dans le monde moderne*. Gallimard, Paris, 1968.
- _____. *La production de l'espace*. Anthropos, Paris, 1974.
- OLIN WRIGHT, Eric. *Classe, crise e Estado*. Zahar, Rio de Janeiro, 1981.
- PLAMBEL. (1986) *A estrutura urbana da RMBH*. vol. 1. *O Processo de Formação do Espaço Urbano*. Belo Horizonte, 1986.
- PLAMBEL. *Algumas recomendações para ida a campo*. Belo Horizonte, 1980.
- PLAMBEL. *Estrutura Urbana e Unidades Espaciais*. Belo Horizonte, 1985.
- PLAMBEL. *Pesquisa dos Processos de Morar, metodologia — 1ª etapa*. Belo Horizonte, 1977.
- _____. *Plano de Ocupação do Solo do Aglomerado Metropolitano*. Belo Horizonte, 1976.
- _____. *O Mercado da Terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1977.
- _____. *Informações Básicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1985.
- _____. *Dossiê das UBES*. Belo Horizonte, 1986.
- POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
- _____. *Poder político e classes sociais no Estado Capitalista*. Martins Fontes, São Paulo, 1977.

- PRETECEILLE, Edmond. *Typologie socioprofessionnelle de la région métropolitaine de Rio*. CSU-IPPUR-IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.
- SAGMACS — Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas aplicadas aos Complexos Sociais. *Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Mimeo., Belo Horizonte, 1958.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Velhas Novidades nos modos de Urbanização Brasileiros*. In: *Habitação em questão*. Zahar, Rio de Janeiro, 1980.
- _____. De Urbanistas e antropólogos todos nós... In: *Movimentos sociais urbanos*. Zahar, Rio de Janeiro, 1981.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido, os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1979.
- SINGER, P. I. *Dominação e desigualdade: estrutura de classe e repartição de renda no Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1981.
- SOUZA, José Moreira de. e TEIXEIRA, João Gabriel. *Desigualdade Socioespacial e mobilidade intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 80-91*. XXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1997.
- TEIXEIRA, João Gabriel. *As classes sociais no espaço urbano de Belo Horizonte*. FAFICH/UFMG, (dissertação de mestrado em ciência política), Belo Horizonte, 1986.
- VILLAÇA, Flávio, *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, São Paulo, 1998.

ANEXO

Tabela 1 - RMBH: População total, em idade economicamente ativa, economicamente ativa e ocupada. (mil)

População	1970	1977	1980	1981	1991
Total	605	2266	2540	2671	58
10 anos e +	164	1709	1916	2011	65
PEA	18	888	994	1070	92
Ocupada	98	853	968	999	94

Fonte: FIBGE. Censos demográficos.

Tabela 2 - RMBH: tipo de população e taxas anuais de crescimento.

População	1970/77	1970/80	1970/81
Total	5.1	4.7	4.7
10 anos e +	5.6	5.1	5.1
PEA	8.0	6.7	6.8
Ocupada	8.0	6.9	6.6

Fonte: FIBGE. Censos demográficos.

Tabela 3 - População ocupada por setores e grupos de atividade e taxas de crescimento. RMBH 1970-80.

Atividades	População		Taxas anuais crescimento
	1970	ocupada 1980	70/80
Indústrias de transformação	13.9	18.8	10.1
Construção civil	11.8	13.6	8.4
Outras atividades industriais	2.7	2.5	6.0
Setor secundário	28.4	34.9	9.1
Serviços de produção	24.7	22.7	6.0
Serviços de consumo individual	25.7	25.7	6.9
Serviços de consumo coletivo	17.8	15.4	5.3
Setor terciário	68.2	63.8	6.2

Fonte: FIBGE. Censos demográficos.

Tabela 4 - Distribuição da população segundo unidades espaciais de estrutura urbana RMBH – 1970-91.

Unidades Espaciais	1970		1980		1991	
	N	%	N	%	N	%
Núcleo central	220.464	13,75	255.598	10,24	270.351	8,30
Anel Pericentral	659.052	41,12	755.932	30,27	757.732	3,27
Pampulha	52.189	3,26	97.522	3,91	117.699	3,61
Eixo Industrial	263.793	16,46	581.927	23,30	845.720	25,97
Periferias	226.713	14,14	563.898	22,58	953.763	29,29
Franjas	10.655	0,66	17.416	0,70	14.711	0,45
Exp. Metropolitana	122.353	7,63	161.680	6,47	220.710	6,76
Compromet. Mínimo	47.624	2,97	63.057	2,53	75.371	2,31
RMBH	1.602.843	100,00	2.497.030	100,00	3.256.057	100,00

Fontes: FIBGE, Censos demográficos e FJP - dados trabalhados.

Tabela 5 - Taxas de crescimento demográfico segundo unidades de estrutura urbana. RMBH 1970-91

Unidades Espaciais	70/80	80/91	70/91
Núcleo Central	1.6	0.6	1.0
Anel Pericentral	1.4	0.2	0.7
Pampulha	6.4	1.7	3.9
Eixo Industrial	8.2	3.4	5.7
Periferias	10.2	4.9	7.1
Franjas	5.0	-1.6	1.6
Exp. Metropolitana	2.8	2.9	2.8
Compromet. Mínimo	2.8	1.6	2.2
RMBH	4.5	2.4	3.4

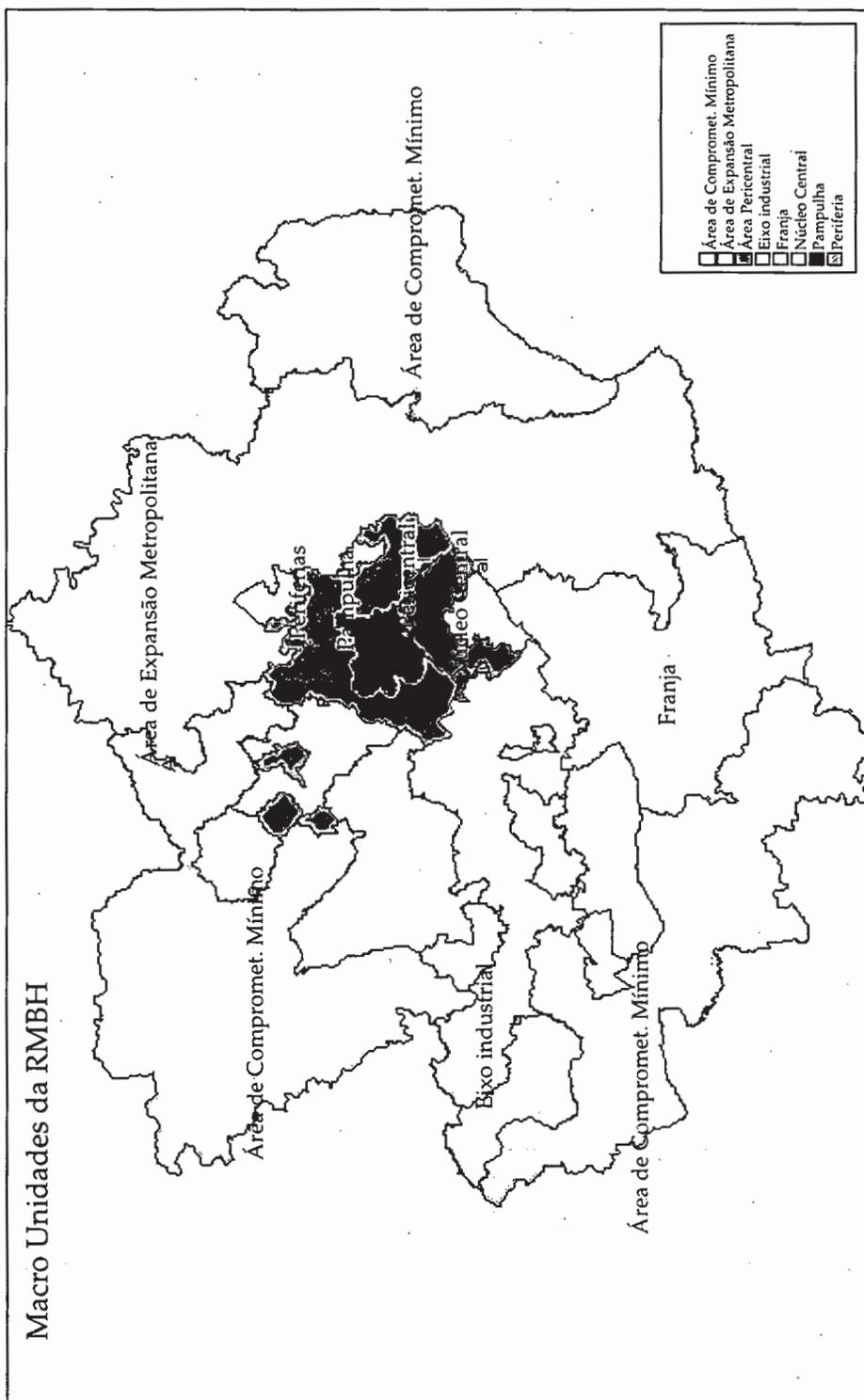
Fontes: FIBGE, Censos demográficos e FJP - dados trabalhados.

Tabela 6 - Densidades demográficas segundo unidades espaciais de estrutura urbana. RMBH. 1970-91

Unidades Espaciais Espaciais	Área (ha.)	Densidades			Evolução (1970 = 1)	
		1970	1980	1991	1980	1991
Núcleo Central	3.335	66.10	76.64	81.06	1.16	1.22
Anel Pericentral	7.575	87.00	9.79	100.03	1.15	1.15
Pampulha	4.896	10.65	19.92	24.04	1.87	2.26
Eixo Industrial	16.894	15.61	34.46	50.06	2.23	3.21
Periferias	16.473	13.76	34.23	57.90	2.49	4.21
Franjas	92.692	0.11	0.18	0.16	1.63	1.45
Exp. Metropolitana	135.574	0.60	1.19	1.63	1.32	1.81
Compromet. Mínimo	91.991	0.52	0.69	0.82	1.33	1.57
RMBH	370.163	0.34	6.76	8.82	1.56	2.03

Fontes: FIBGE, Censos demográficos e FJP - dados trabalhados.

Macro Unidades da RMBH



Mercado imobiliário e segregação: a cidade do Rio de Janeiro¹

Adauto Lucio Cardoso

Ao longo dos anos 70 e, principalmente, após a reestruturação econômica que atinge os países centrais na década de 1980, tem início um processo de transformação urbana acelerada. A literatura especializada tratou desse fenômeno através da concepção das "cidades globais"². Essas mudanças refletem a forma e a extensão da integração das cidades na nova divisão internacional do trabalho, em que algumas delas tornam-se base para a articulação e a organização espacial de produtos e mercados³. As principais características dessas mudanças seriam as seguintes:

- desestabilização de antigas áreas industriais, substituídas por complexos industriais, instalados em regiões periféricas (*outer cities*), criando *novas centralidades* e transformando as metrópoles modernas em complexos urbanos multinodais e espalhados;
- transformação das áreas centrais (CBDs), que passam a concentrar serviços financeiros e atividades ligadas às funções de controle e gestão geradas pela nova divisão técnica e territorial do trabalho;
- renovação residencial das áreas centrais, com a substituição do parque imobiliário decadente, ou de áreas industriais cuja localização se inviabiliza pelas mudanças na divisão técnica do trabalho, por moradias de luxo, destinadas às novas camadas socioprofissionais emergentes, ligadas aos setores dinâmicos⁴;

¹ Este trabalho retoma e atualiza o livro *Dualização e Reestruturação Urbana: o caso do Rio de Janeiro*, escrito em co-autoria com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

² O conceito de cidade global pressupõe uma mudança radical na estrutura social, na base econômica e na organização espacial, advindas de seu papel estrutural no ordenamento geográfico que se segue aos processos de globalização. Conforme Sassen, (1991).

³ Conforme a formulação original de Friedman; Wolf, (1982).

⁴ Processo originalmente tratado na literatura como *gentrification*. Nos anos 80 essa denominação foi estendida, sendo associada à globalidade dos processos de reestruturação espacial econômica e social das grandes cidades. Conforme Sassen, (1991:255).

- uma polarização social extrema — também chamada de dualização — nas áreas urbanas centrais, entre as elites ascendentes e altas concentrações de imigrantes e grupos étnicos empobrecidos, compondo, em grande parte, os novos mercados de trabalho desqualificados e informais que acompanham a reestruturação econômica⁵.

Com relação à questão das mudanças no mercado de moradias, ressaltam-se duas tendências: a revalorização das áreas centrais para as novas elites emergentes⁶; e a criação de uma série de *outer cities* centradas em indústrias de alta tecnologia e que têm suas próprias áreas habitacionais e complexos comerciais e de lazer (*malls, shoppings, hotéis, escritórios*)⁷.

No âmbito do mercado imobiliário, verifica-se uma expansão dos mercados — concentrados na oferta para as novas camadas médias em ascensão — e uma tendência à internacionalização dos investimentos. Essa expansão também se qualifica por uma ampliação sem precedentes na escala e na complexidade dos novos empreendimentos, que passam a mobilizar uma extensão considerável de espaço, associando residências de alto luxo, escritórios caros, áreas comerciais e oferta de amenidades e serviços como áreas de lazer, esporte e equipamentos culturais. Esses novos empreendimentos são a face mais visível dessas transformações.

Contrariamente ao que aconteceu nos países desenvolvidos, as grandes cidades brasileiras e latino-americanas, ao longo dos anos 80, refletem em sua dinâmica as conseqüências da crise econômica que resultaram na chamada “década perdida”. A queda nos índices de crescimento, a inflação acelerada, as sucessivas crises políticas, o aumento do desemprego e da pobreza, a expansão da violência e da criminalidade são algumas das facetas da crise social que caracterizou a década passada. A partir da década de 1990, tem início um amplo processo de ajuste estrutural, orientado pelos princípios do Fundo Monetário Internacional. Esse processo, que é bem-sucedido no controle da inflação, trouxe enormes custos sociais, com redução da atividade econômica, aumento do desemprego e redução dos investimentos públicos na área social. Alia-se a isso a instabilidade gerada pela dependência da estabilidade da moeda em relação ao fluxo de capitais externos, com crises

⁵ Ver, a respeito, Preteceille, 1993; Molenkopf; Castells, (1991); Davis, (1992); Fitch, (1993); Sassen, (1991), entre outros.

⁶ Este parece ser o caso de Nova York, Londres e, ainda, Tóquio.

⁷ Este é o caso, principalmente, de Los Angeles. Ver, a respeito, Soja, (1986).

recorrentes, principalmente nos últimos anos. Nesse quadro, a inserção da economia brasileira nos processos de globalização e reestruturação econômica é parcial e limitada pela dinâmica do ajuste.

A crise da década de 1980 trouxe um efeito direto sobre a dinâmica da produção da moradia, com a extinção do BNH, que, desde a década de 1970, não só cuidava da habitação de interesse social como financiava o mercado privado, que atendia aos setores de maior renda, com juros subsidiados e prazos longos. Desde 1984, quando a crise se abate sobre o banco, reduz-se fortemente o volume de recursos que se dirigem ao setor imobiliário, que passa a depender quase exclusivamente de fontes de autofinanciamento, reduzindo os prazos e trabalhando com juros de mercado. Além disso, a crise econômica também tem impactos sobre o setor através da queda dos rendimentos e, conseqüentemente, da capacidade de consumo das camadas médias.

Cabe ressaltar que esse fenômeno é sentido com mais vigor na Cidade do Rio de Janeiro, que combina os efeitos da crise nacional com uma tendência histórica de desindustrialização e de perda de dinamismo econômico. Esse movimento já pode ser percebido no período 1970-1985, conforme é mostrado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Participação do Rio de Janeiro no crescimento econômico (1970-1985) (%)

Unid. Fed.	1970	1975	1980	1985	1985-1970
SP	39,42	40,08	37,61	34,39	-5,03
RJ	16,66	15,30	13,74	12,19	-4,47
MG	8,27	8,43	9,43	9,42	+1,15
UFs	35,65	36,19	39,22	44,00	+8,35

Fonte: Mesentier, 1993:36

A crise dos anos 80 veio apenas acentuar, assim, uma tendência histórica, manifestando-se como uma forte instabilidade da economia fluminense no período recente, como se observa no Quadro 2:

**Quadro 2 - Estimativa do produto interno bruto
(Estado do Rio de Janeiro)**

Anos	Preços de 1995 (1) (R\$)	Índice (2)	Variação anual (%)
1980 (3)	63.289.325.758	100,00	-
1981	63.358.224.273	100,11	0,11
1982	65.734.666.556	103,86	3,75
1983	64.711.651.206	102,25	-1,56
1984	65.825.137.925	104,01	1,72
1985	69.347.758.196	109,57	5,35
1986	79.523.690.821	125,65	14,67
1987	77.938.405.341	123,15	-1,99
1988	77.822.775.166	122,96	-0,15
1989	80.701.374.486	127,51	3,70
1990	72.755.829.022	114,96	-9,85
1991	73.551.843.576	116,22	1,09
1992	68.827.144.297	108,75	-6,42
1993	69.537.750.790	109,87	1,03
1994	71.757.437.545	113,38	3,19
1995 (4)	72.924.290.801	115,22	1,63

Fontes: Diversas (ver notas explicativas) e Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro — CIDE.

Nota: (1) Deflator implícito do PIB. (2) Base: 1980 = 100. (3) Dados censitários. (4) Dados preliminares.

A tendência histórica de declínio da economia fluminense tem suas raízes em dois fatores:

- perda da capacidade competitiva da indústria, com o eixo mais moderno deslocando-se para São Paulo e sua região de influência e, mais recentemente, para Belo Horizonte ou para a Região Sul;
- perda na atratividade para a localização de sedes de empresas, privadas e estatais, principalmente no que diz respeito ao sistema financeiro (sedes de bancos), que se desloca para a cidade de São Paulo (Mesentier, 1993).

É nesse quadro, pois, que se deve pensar a dinâmica da atividade imobiliária na cidade. Para fazê-lo, no entanto, é necessário, antes, caracterizar a dinâmica metropolitana e, também, avaliar a posição do setor empresarial, que será o objeto específico de nossa análise, em relação a outras formas de produção de moradia.

EVOLUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA RMRJ

O município do Rio de Janeiro, ponto de partida para a expansão de toda a região metropolitana, teve sua origem nas proximidades do Morro do Castelo e Praça XV, junto ao primeiro porto da cidade. Dessa base a cidade cresceu na direção de pequenas localidades criadas a partir de outros pequenos portos situados na orla da baía e nas margens de rios afluentes, cujas ligações eram feitas inicialmente apenas por meio de pequenas embarcações. Desses locais partiram também algumas das primeiras rotas de penetração para o interior. Posteriormente, percursos por terra levariam às propriedades rurais, na maioria das vezes engenhos de açúcar. A abertura progressiva desses caminhos rumo a outras províncias definiu eixos de penetração e propiciou o assentamento de localidades mais tarde atingidas por linhas de diligências, de bonde ou de trem.

As linhas de bonde tiveram, a partir de 1868, papel indutor da ocupação urbana de tipo residencial. Instaladas através de diversas concessões, devidamente articuladas com o empreendimento dos primeiros parcelamentos de terra, essas linhas tiveram um papel pioneiro na ocupação de áreas não servidas pelos ramais ferroviários.

O sistema de bondes compôs uma extensa malha, que passou a ligar o centro da cidade aos bairros distantes e, na área central, interligava as principais praças e terminais ferroviários e hidroviários, garantindo assim a integração de grandes áreas urbanas com bastante mobilidade. As ligações entre estações de diferentes ramais ferroviários contribuíram para a consolidação tanto de áreas comerciais que se formavam nas proximidades das estações como também da primeira área industrial da cidade, no bairro de São Cristóvão. Com sua extinção na década de 1960, o sistema foi substituído por linhas de ônibus que se utilizaram dos mesmos eixos formados a partir do sistema de bondes.

A malha ferroviária da RMRJ teve seu primeiro trecho inaugurado em 1858 com 48 km, ligando a estação D. Pedro II, no centro urbano da metrópole, a Queimados, na Baixada Fluminense, atingindo a estação de Japeri já no ano seguinte, tendo como intermediárias Engenho Novo e Cascadura e, mais tarde, S. Francisco Xavier, Sampaio, Méier, Todos os

Santos (hoje extinta), Engenho de Dentro, Madureira e Deodoro. Desta última seguiu a bifurcação para Santa Cruz, cujo ramal foi inaugurado em 1878. Em 1883 entrou em atividade a Estrada de Ferro Rio Douro com ramais para Tinguá e Xerém, ao pé da Serra das Araras (todos desativados, atualmente). Em 1886 foi inaugurada a Estrada de Ferro Leopoldina, que, partindo da gare Barão de Mauá, inicia o contorno da Baía de Guanabara para atingir mais tarde Caxias, Gramacho, Magé, Guapimirim e Inhomirim, na raiz da Serra dos Órgãos. E, em 1893, entra em operação a chamada Linha Auxiliar, ligando D. Pedro II a Belford Roxo, que passaria a distrito de Nova Iguaçu, emancipando-se recentemente.

Utilizada inicialmente para transporte de cargas, a malha ferroviária viria mais tarde a cumprir papel importante no processo de expansão da ocupação urbana. Essa vasta rede, entretanto, não chegou a completar um século de vida no seu desenho original do final do século passado. Vários ramais foram desativados na segunda metade deste século, com a implantação da malha viária que atenderia à prioridade dada à produção automobilística.

A expansão dos subúrbios vem como decorrência da entrada em operação do transporte de passageiros nos ramais ferroviários. Núcleos residenciais se formam em torno das estações. As ruas adjacentes às vias férreas tornam-se longos eixos de acesso aos bairros, atingindo, inclusive, os municípios vizinhos da região metropolitana, compondo uma estrutura urbana baseada em corredores rodoferroviários de disposição radiada, a partir dos centros do Rio de Janeiro e de Niterói. Com a construção das rodovias de acesso ao Rio, em meados deste século, abrem-se novas opções de acesso rápido aos bairros e centros comerciais mais distantes. Esses novos eixos foram a av. Brasil (BR-101), na direção da Zona Oeste, a rodovia Washington Luis (BR-40), atravessando o município de Caxias em direção ao norte (municípios da região serrana), e a rodovia Presidente Dutra, cruzando São João de Meriti e Nova Iguaçu na Baixada Fluminense, no caminho de São Paulo.

Estudo elaborado em 1984 (FUNDREM *et al*, 1984) sobre a evolução da mancha urbana da RMRJ, feito com base nos levantamentos aerofotogramétricos de 1959 (IBGE) e da FUNDREM (1976), identificou os seguintes grandes vetores de expansão:

Do centro do Rio de Janeiro:

- Vetor Recreio: início no Leblon, na Zona Sul do Rio, seguindo pelo litoral, passando pela Barra da Tijuca em direção ao Recreio dos Bandeirantes.

Bifurcação: no centro da Barra da Tijuca em direção ao norte (Jacarepaguá).

- Vetor Itaguaí: segue pelo eixo av. Brasil em paralelo com o ramal ferroviário de Santa Cruz, passando por Campo Grande e Santa Cruz até atingir o município de Itaguaí.

Bifurcações: na altura de Madureira/ Cascadura, rumo a sudoeste, em direção à Barra da Tijuca; na altura de Campo Grande e mais adiante em Santa Cruz, ambas seguindo para o Recreio dos Bandeirantes. Também em Campo Grande, sai uma bifurcação em direção à Rodovia Presidente Dutra (BR-116), passando por Nova Iguaçu e Itaguaí.

- Vetor Paracambi: segue pelo eixo da BR-116, prosseguindo pelo ramal ferroviário de Paracambi, cortando Nova Iguaçu e os novos municípios de Queimados e Japeri, até o centro de Paracambi.

Bifurcações: a oeste, em direção a Cabuçu, distrito de Nova Iguaçu. Também a oeste, segue outro vetor cortando o distrito de Queimados até Itaguaí, pela BR-116 e para o norte, segue outra ramificação em direção aos distritos de Miguel Couto e Vila de Cava (N.I.).

- Vetor Duque de Caxias: atravessa o município seguindo pela Rodovia Washington Luís (BR-40) em direção ao norte.

Bifurcações: a nordeste, em direção à Raiz da Serra (Magé); a leste pela BR-116, até o centro de Magé.

Do centro de Niterói:

- Vetor Itaboraí: atravessa São Gonçalo, seguindo pelas rodovias Amaral Peixoto (BR-104) e Niterói-Manilha (BR-101) até o centro de Itaboraí.

Bifurcações: a partir de Itaboraí, em direção ao norte, pela estrada do Contorno (BR-493), atravessando o novo município de Guapimirim em direção a Magé. Ao sul, em São Gonçalo, tem origem outra ramificação que atravessa Pendotiba até atingir as praias oceânicas, encontrando o vetor Maricá.

- Vetor Maricá: partindo do centro de Niterói, atravessa toda a região litorânea até o centro de Maricá.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro sofreu nos últimos 15 anos uma forte inflexão no ritmo de crescimento demográfico, apre-

sentando a menor taxa anual de crescimento populacional entre as metrópoles brasileiras, de 1,1%, entre 1980 e 1991, e de 0,5%, entre 1991 e 1996. Ao mesmo tempo verifica-se que partes do território metropolitano continuaram a crescer aceleradamente, configurando um processo de redistribuição da população, conforme indica a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Região Metropolitana do Rio de Janeiro, taxas de crescimento geométrico

Municípios	1991-1980 (%)	1996-1991 (%)
Duque de Caxias	1,5	1,3
Tanguá	2,1	-0,8
Itaboraí	4,2	2,6
Seropédica	2,6	0,7
Itaguaí	2,1	3,1
Guapimirim	1,9	3,2
Magé	1,3	2,1
Mangaratiba	2,7	2,0
Maricá	3,9	5,9
Nilópolis	0,4	-0,4
Niterói	0,9	0,4
Belford Roxo	1,8	3,2
Queimados	2,9	-2,6
Nova Iguaçu	1,5	-0,8
Paracambi	1,8	1,3
Rio de Janeiro	0,7	0,2
São Gonçalo	2,4	1,2
São João de Meriti	0,6	0,4
TOTAL	1,1	0,5

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional, 1996.

Os dados acima apontam fortes tendências de expansão em municípios situados a maior distância do núcleo metropolitano, destacando-se Maricá, Guapimirim e Itaguaí (taxas maiores que 3%) e, ainda, Itaboraí, que cresceu a mais de 4% a.a. na década passada, tendo reduzido um pouco seu ritmo na década atual. Na região da Baixada Fluminense, apenas Belford Roxo apresenta taxas superiores a 3%, mas Duque de Caxias e São Gonçalo mostram valores superiores aos da média metropolitana, cerca de 1,4%. O núcleo metropolitano (Rio e Niterói) apresenta taxas muito baixas, indicando um processo evidente de esvaziamento populacional. Essas mudanças produzem alterações

no quadro da distribuição relativa da população entre os espaços metropolitanos, segundo a Tabela 2:

Tabela 2 - Região Metropolitana do Rio de Janeiro, distribuição relativa da população

Municípios	Total 1980 (%)	Total 1991 (%)	Total 1996 (%)
Duque de Caxias	6,6	6,8	7,1
Tanguá	0,2	0,2	0,2
Itaboraí	1,1	1,4	1,6
Seropédica	0,5	0,5	0,5
Itaguaí	0,6	0,6	0,7
Guapimirim	0,3	0,3	0,3
Magé	1,6	1,7	1,8
Mangaratiba	0,2	0,2	0,2
Maricá	0,4	0,5	0,6
Nilópolis	1,7	1,6	1,5
Niterói	4,5	4,4	4,4
Belford Roxo	3,2	3,5	3,9
Queimados	1,1	1,3	1,1
Nova Iguaçu	8,2	8,5	8,0
Paracambi	0,3	0,4	0,4
Rio de Janeiro	58,0	55,8	55,1
São Gonçalo	7,0	7,9	8,2
São João de Meriti	4,5	4,3	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional, 1996.

A tabela mostra que, desde 1980, o município do Rio vem perdendo posição relativa na região metropolitana, embora o ritmo da perda tenha se reduzido na primeira metade da década de 1990. Os municípios que tiveram suas posições relativas mais aumentadas foram Caxias e São Gonçalo, na Baixada Fluminense, e Itaboraí. Alguns municípios, apesar de apresentarem taxas elevadas de crescimento, como Maricá e Guapimirim, ainda têm pouco peso relativo na composição da população metropolitana.

Observando as informações relativas ao município do Rio de Janeiro, desagregadas por Áreas de Planejamento, tem-se o seguinte resultado (Tabela 3):

Tabela 3 - Rio de Janeiro — distribuição populacional por região administrativa e áreas de planejamento (AP) (1991)

AP	Domicílios 1991 (%)	População 1991 (%)	Domicílios 1996 (%)	População 1996 (%)
AP - 1	4,9	4,4	4,6	4,3
AP - 2	18,1	17,7	15,8	15,3
AP - 3	52,1	50,9	51,7	50,4
AP - 4	7,6	8,3	8,0	8,8
AP - 5	17,4	18,7	19,9	21,2
CIDADE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE - Censo Demográfico 1991

Verifica-se que é na AP-3 — região correspondente aos subúrbios — que está concentrado o maior contingente populacional, com mais de 50% da população e dos domicílios em 1991, percentual que se reduz levemente em 1996. As Áreas de Planejamento 4 e 5 apresentam tendência de crescimento de sua participação, ressaltando-se o maior peso da AP-4, com mais do dobro da população da AP-5. As Áreas de Planejamento 1 e 2, por outro lado, apresentam tendência já consistente de perda populacional, o que as caracteriza como áreas de expulsão. Essas tendências se verificam plenamente com a desagregação das taxas de crescimento por Região Administrativa, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 - Rio de Janeiro — crescimento populacional e domiciliar, taxas geométricas anuais por regiões administrativas e áreas de planejamento (1991/1996)

	Taxa de Crescimento Domiciliar (1991/1980) (%)	Taxa de Crescimento Domiciliar (1996/1991) (%)	Taxa de Crescimento Populacional (1991/1980) (%)	Taxa de Crescimento Populacional (1996/1991) (%)
Portuária	0,1	-1,3	-1,4	-1,2
Centro	-0,2	-2,4	-2,2	-2,3
Rio Comprido	-0,5	0,9	-0,9	0,7
São Cristóvão	-0,6	-1,6	-0,9	-1,6
Santa Teresa	4,8	0,2	2,1	-0,1
Paqueta	-2,2	-3,6	-1,4	-3,0
AP-1	-0,6	-0,8	-1,3	-0,9
Botafogo	0,9	1,3	-1,6	0,2
Vila Isabel	-1,4	-0,4	-2,1	-1,2
Copacabana	1,6	1,0	-0,8	0,0
Lagoa	0,8	-2,1	-0,3	-4,0
Tijuca	2,2	-0,2	0,7	-1,2
AP-2	0,7	0,8	-0,9	-0,4
AP-3	1,2	0,8	0,3	-0,2
Jacarepaguá	3,9	2,2	2,6	1,1
Barra da Tijuca	8,4	7,9	7,9	7,0
AP-4	4,6	3,3	3,4	2,2
Santa Cruz	2,1	3,2	1,0	1,9
Bangu	2,5	2,1	2,4	0,9
Campo Grande	6,1	3,5	5,1	2,0
Guaratiba	-	6,1	-	5,0
AP-5	3,4	2,9	2,2	1,6
CIDADE	1,5	1,3	0,3	0,3

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional 1996

Verificam-se tanto uma perda de população como um decréscimo no total de domicílios nas RAs da AP-1, o que acentua, na primeira metade da década de 1990, as tendências já observadas anteriormente. A AP-2, que ainda havia apresentado taxas positivas na década de 1980, revela claros sinais de esvaziamento populacional e de redução do número total de domicílios, à exceção da RA de Botafogo, que indica taxas positivas, embora pequenas. A AP-3 tem comportamento similar ao da AP-2, reduzindo bastante suas taxas nos anos 90, mostrando que se trata de uma área consolidada, mas que vem perdendo população. Já as APs 4 e 5 revelam-se claramente como as principais áreas de expansão do município, com destaque para a RA da Barra da Tijuca, com índices muito elevados de crescimento, superiores a 8% a.a. desde 1980. Esses dados confirmam, em linhas gerais, a tendência de estagnação ou evasão populacional nas áreas mais centrais (AP-1 e AP-2) e também sugerem a existência de pólos dinâmicos da expansão urbana na região oeste do município.

Convém notar que o crescimento domiciliar supera sistematicamente a expansão demográfica, principalmente nas AP-1, AP-2 e AP-3. Essa disparidade revela mudanças no padrão de ocupação das moradias, com redução substancial nos índices de moradores por domicílio em quase todas as RAs⁸, refletindo a queda do índice para a cidade, que passa de 3,91 para 3,48 moradores por domicílio. Esses dados mostram uma alteração no tamanho médio das famílias⁹, que implica aumento da demanda por moradias.

Como resultado desse processo de crescimento e de redistribuição populacional, configurou-se uma estrutura metropolitana que pode ser caracterizada, em termos descritivos e a partir dos vetores de expansão, da seguinte forma:

- Núcleo — formado pelas Zonas Norte e Sul do município do Rio (AP-2 e AP-3 e Barra da Tijuca) e pelo município de Niterói, que concentra, em termos sociais, as camadas de mais alta renda, maior escolaridade e faixa etária mais elevada e, ainda, a maior quantidade de equipamentos e serviços.

- Zona Suburbana — formada pelos bairros dos subúrbios cariocas (AP-3 e Jacarepaguá), que concentra camadas de renda média e conta com um atendimento razoável em termos de oferta de serviços públicos, tendo sido objeto de investimentos estatais entre os anos 40 e 70.

- Periferia Consolidada — região com altas taxas de crescimento populacional entre os anos 40 e 70, que concentra uma população pobre, com menor escolaridade, mais jovem, com maior predominância de negros e com baixo nível de acesso a serviços e equipamentos urbanos. É formada pelas Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro (AP-5), e pelos municípios da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados e São João de Meriti) e pelo município de São Gonçalo.

- Periferia em Expansão — região mais distante do núcleo, que permanece com baixa densidade populacional e pequeno grau de urbanização e que, mais recentemente, tem apresentado taxas mais elevadas de crescimento populacional, indicando uma expansão da man-

⁸ As exceções são a II, a XII, que se mantém estável, e a XXIII.

⁹ Pela redução do número de filhos, pela menor incidência do convívio das famílias ampliadas, ou ainda pelo aumento do número de indivíduos que moram sozinhos.

cha urbana nessa direção. É formada pelos municípios de Guapimirim, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Paracambi e Itaboraí.

As áreas de crescimento se diferenciam segundo a estratificação socioespacial, com uma alta concentração de famílias “miseráveis” (com chefes ganhando menos que um salário mínimo), entre 34 e 56%, nas áreas mais distantes, ou seja, na Periferia em Expansão. Na Periferia Consolidada, Belford Roxo, Japeri e Queimados apresentam percentuais superiores a 30%, enquanto, no restante, se mantêm em torno de 28%. Nilópolis, todavia, situa-se na média das áreas mais centrais, com 22%. O Rio de Janeiro apresenta a menor média, com 16%, embora nas RAs como Santa Cruz, São Cristóvão, Ramos, Portuária e Pavuna, os percentuais superem os 22%. A situação permanece crítica, se considerarmos as faixas de renda até dois salários mínimos. Na maioria dos municípios da RMRJ, mais de 50% dos chefes de família estão nessa faixa, que corresponde, grosso modo, ao limiar da pobreza absoluta. Alguns municípios com maior grau de miserabilidade têm percentuais menores na faixa de um a dois salários mínimos, como Itaboraí, embora esse município, juntamente com Magé, reúna hoje a maior concentração relativa de pobreza da região, com 67% dos chefes ganhando menos de dois salários mínimos. Nos municípios da Periferia Consolidada, Nilópolis apresenta menos de 50% dos chefes de família em situação de pobreza.

Na outra ponta do espectro, encontramos em Niterói e no Rio de Janeiro as maiores concentrações de faixas superiores de renda, altamente concentradas no distrito de Itaipu, em Niterói, e nas RAs da Zona Sul e da Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, onde mais de 20% dos chefes alcançam rendas mensais superiores a vinte salários mínimos.

Esses indicadores revelam uma das principais tendências do mercado habitacional de alta renda na RMRJ, qual seja, a sua expansão ao longo do litoral, a norte e a sul da Baía de Guanabara: no Rio, ocupando a orla da Barra da Tijuca, e em Niterói, ocupando a faixa de Itaipu. As tipologias habitacionais, entretanto, são diferenciadas nesses locais. Se em ambos os casos os “condomínios fechados” se tornaram a forma predominante dos lançamentos imobiliários residenciais mais recentes, em Itaipu eles aparecem como habitações unifamiliares, e na Barra como grandes conjuntos de prédios de apartamentos.

Cruzando os indicadores de renda com as taxas de crescimento, nota-se, no município do Rio, uma tendência de aprofundamento da segregação social no espaço. A Zona Oeste ampliou a presença dos mais pobres, concentrados ali de forma homogênea, principalmente na RA de Santa Cruz. No outro extremo, a Barra da Tijuca concentra, também de forma homogênea, os mais ricos. Esse processo se diferencia do padrão predominante de segregação no Rio de Janeiro, característico dos bairros da AP-2, onde a pre-

sença das favelas sempre teve um caráter até certo ponto anti-segregador¹⁰. A expansão para a Barra da Tijuca, que se verifica ao longo dos anos 80, capitaneada pelo setor de produção empresarial de moradias, nutriu-se fortemente da ânsia de segregação que se abateu sobre as camadas médias, ameaçadas pelo crescimento (em parte real, mas principalmente simbólico) da violência nas áreas de favelas¹¹. Uma das características da Barra, como se verá, é que ela pode ser definida como uma área exclusiva para as camadas de alta renda, seja pelo padrão de moradia; seja pela presença de novas formas de consumo, como os megashoppings, os parques temáticos etc.

DINÂMICA URBANA E FORMAS DE PRODUÇÃO DA MORADIA NO RIO DE JANEIRO

O objetivo desta seção é apresentar alguns dados que permitam refletir sobre o peso do setor empresarial no conjunto das formas de provisão de moradias¹². Para tanto, serão cruzados os dados sobre a produção empresarial, levantados pela ADEMI, com os dados do Censo Demográfico de 1980 e 1991 e do cadastro imobiliário do município. Cada uma dessas fontes apresenta problemas particulares de análise¹³, o que nos leva a sugerir que os números a seguir sejam tomados como estimativas.

Com relação à década de 1980, pode-se afirmar que cerca de 36% da produção dos domicílios na cidade foi de caráter empresarial, conforme a Tabela 5. Mesmo considerando-se que uma parte importante da produção francamente empresarial não seja captada pelo levantamento da ADEMI¹⁴,

¹⁰ Sem que nos esqueçamos de que o espaço da favela é, cada vez mais, "guetificado", existindo quase como enclave no meio da malha urbana habitada pelas camadas de alta e média rendas.

¹¹ Como se sabe, o aumento da violência, a partir dos anos 80, deveu-se à ocupação dos morros cariocas pelo narcotráfico, o que teve implicações na capacidade de organização das associações de moradores de favelas.

¹² Inexistem dados que permitam configurar com clareza o peso de cada forma de produção no total das habitações produzidas na cidade. A partir de informações sobre o setor empresarial serão propostas algumas hipóteses sobre as demais formas.

¹³ Os dados do Censo informam sobre os domicílios efetivamente ocupados, não sendo computados aqueles que se apresentavam fechados no momento do levantamento. Sobre esses dados pesam ainda alguns problemas relativos às modificações nos limites oficiais das Regiões Administrativas, o que nos levou a excluir algumas RAs da análise. Os dados do cadastro imobiliário para o IPTU não têm uma atualização permanente, sendo falhos principalmente nas regiões mais pobres. Os dados da Light parecem ser os mais fidedignos, mas só foi possível contabilizar o período 1988/1990.

¹⁴ Ana Lucia Britto, estudando a Zona Oeste e comparando as informações da ADEMI com os dados do Registro de Imóveis, conclui que parte significativa dos lançamentos na região não foi considerada pela ADEMI. É plausível supor, todavia, que nas áreas mais centrais a cobertura da ADEMI seja mais completa. Ver Britto, (1990).

pode-se supor que entre 50% e 60% das residências novas surgidas na cidade ao longo dos anos 80 foram construídas sob outras formas de produção — estatal, autoprodução, por encomenda — ou a partir de mecanismos comerciais informais. Nota-se que a produção empresarial era, nesse período, mais importante na AP-2¹⁵, onde, como já vimos, se concentram as faixas de maior renda, e menos significativa nas regiões mais pobres e periféricas, onde predominam outras formas de produção.

Tabela 5 - Rio de Janeiro — Participação da Produção Empresarial no Crescimento Domiciliar por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991)

RA	AP	% ADEMI / Censo (80/91)	% ADEMI / Contagem (91/96)
I - Portuária	1	0,0	0,0
II - Centro	1	0,0	Negativa
III - Rio Comprido	1	0,0	0,0
VII - São Cristóvão	1	0,0	0,0
XXI - Paqueta	1	0,0	0,0
XXIII - Santa Teresa	1	0,0	0,0
	AP - 1	Negativa	Negativa
IV - Botafogo	2	99,0	28,8
V - Copacabana	2	0,0	Negativa
VI - Lagoa	2	49,0	17,5
VIII - Tijuca	2	133,0	Negativa
IX - Vila Isabel	2	55,0	Negativa
	AP - 2	107,0	13,9
	AP - 3	29,0	1,5
XVI - Jacarepaguá	4	20,0	43,7
XXIV - Barra da Tijuca	4	75,0	118,6
	AP - 4	36,0	78,3
XVI - Bangu	5	3,0	0,0
XVIII - Campo Grande	5	12,0	10,4
XIX - Santa Cruz	5	2,0	10,1
XXVI - Guaratiba	5	0,0	0,0
	AP - 5	4,0	7,1
Cidade		37,0	10,7

Fonte: ADEMI e IPLANRIO — Anuário Estatístico 92/93 — Cidade do Rio de Janeiro
Nota: Não foi incluída, nesta tabela, a distribuição por RA para a AP-3, pela incompatibilidade dos limites das RAs entre 1980 e 1991.

¹⁵ Curiosamente, a comparação com o Censo na AP-2 revelou mais de 100% para a produção da ADEMI. Isso pode ser explicado pelo fato de os imóveis produzidos não terem sido ainda ocupados (permanecendo fechados e não sendo computados). Outra explicação possível é que haja ocorrido uma transformação de uso dos imóveis residenciais, apenas parcialmente compensada pela produção de imóveis novos. São esses fatos que, provavelmente, explicam os resultados encontrados na AP-1. Ressalte-se todavia que existe uma diferença significativa entre os dados do Censo e do Cadastro Imobiliário.

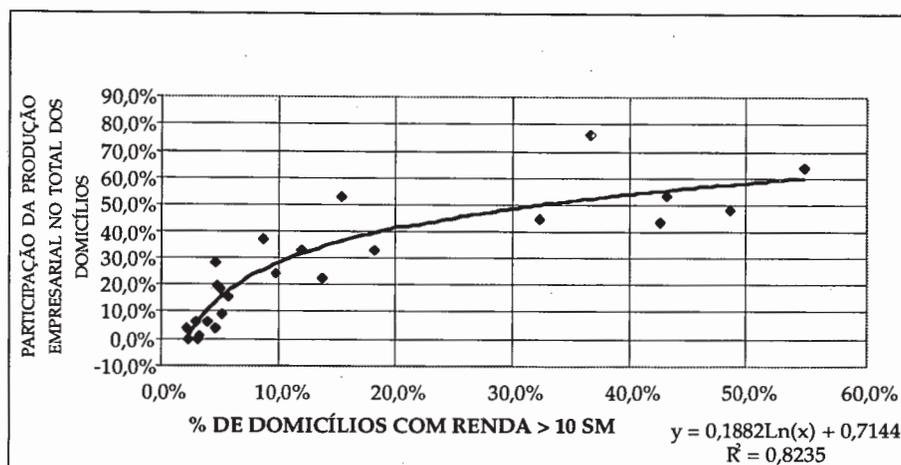
Assim, a produção empresarial cobre apenas um segmento do mercado habitacional carioca, segmento que sofre forte redução, proporcionalmente, na década de 1990, passando de 37% para cerca de 11%. Esse dado mostra a importância que teve o SFH como mecanismo indutor da expansão do mercado.

Na primeira metade da década de 1990, nota-se o declínio da importância da produção empresarial nas APs 2 e 3 e o seu aumento significativo na AP-4. As quedas na AP-2 e AP-3 refletem, provavelmente, dinâmicas diferenciadas. No primeiro caso (AP-2), podem ser explicadas pelos efeitos limitadores das restrições da legislação de uso e ocupação do solo em um contexto de restrição da oferta fundiária. No segundo caso (AP-3), provavelmente pelo impacto da redução dos financiamentos do SFH, que, no início dos anos 80, permitiu uma maior presença da produção empresarial nos subúrbios.

Se considerarmos os indicadores de distribuição de renda analisados anteriormente, podemos concluir que a produção empresarial é responsável basicamente pela provisão do mercado de renda alta e média-alta. Os lugares para onde a cidade cresceu, de forma mais significativa, são ocupados por uma população de renda mais baixa que adota outras alternativas como forma de suprir suas carências habitacionais.

Essa suposição é confirmada por uma análise estatística que mede a correlação entre a participação da produção empresarial no crescimento domiciliar e a concentração de renda (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Município do Rio de Janeiro, correlação entre a participação da produção empresarial no total dos domicílios por RA com os percentuais de domicílios com renda maior que 10 s.m.



Fontes: ADEMI; FIBGE — Censos Demográficos 1980 e 1991.

Notas: Considerou-se, como nos casos anteriores, a “renda do chefe”, para 1991. Foram excluídas do cálculo as RAs de Paquetá e Santa Teresa, que, por limitações institucionais, apresentam pouca representatividade da produção empresarial. A participação da produção empresarial no crescimento domiciliar foi tomada a partir dos dados do Cadastro Imobiliário, já que os resultados do Censo apresentavam muitos valores negativos, dificultando a análise.

Nota-se uma forte correlação entre as duas variáveis, indicando que quanto maior for a presença de população de renda alta ou média-alta na população total da Região Administrativa maior será a importância da produção empresarial no conjunto do crescimento domiciliar da RA. A produção empresarial tende, assim, não apenas a trabalhar com as faixas de maior poder aquisitivo, como também a privilegiar as áreas que apresentem uma maior concentração dessa população em relação aos setores mais pobres. Desta forma, a produção empresarial reproduz e aprofunda os processos de segregação social no espaço.

Como conseqüência do exposto acima, pode-se concluir que o mercado é estratificado, com a produção mais “moderna” (empresarial) tendo respondido, entre 1980 e 1991, por cerca de 40% do total da provisão habitacional, concentrando-se nos segmentos — e nas áreas — de maior renda. A partir dessas considerações iniciais, uma análise mais fina desse setor, analisando suas características gerais e as mudanças observadas ao longo da última década, permitirá uma melhor compreensão de sua importância na dinâmica urbana do Rio de Janeiro, no período recente.

DINÂMICA URBANA E PRODUÇÃO EMPRESARIAL

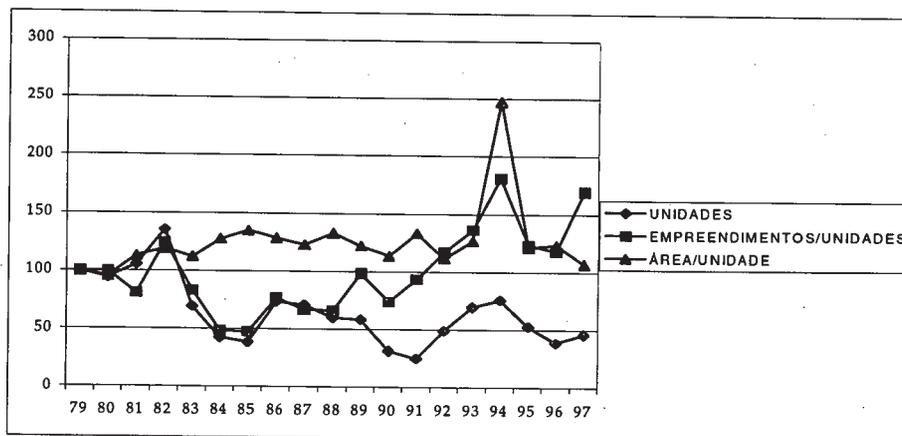
A década de 1980 apresenta uma conjuntura bastante particular para o comportamento da atividade imobiliária. Ela se inicia ainda no bojo do grande *boom* da década de 1970, quando o crescimento econômico e as possibilidades abertas pelo Sistema Financeiro de Habitação tornaram possível uma expansão substancial do mercado, centrado no atendimento às camadas médias¹⁶. A oferta de moradias continuou a crescer, mesmo quando (em 1982) a crise econômica já se instalara no país e o governo adotava medidas recessivas¹⁷. Essa defasagem entre o comportamento econômico global e a atividade imobiliária se justifica pelo fato de o SFH continuar captando recursos e financiando imóveis, ainda durante cerca de dois anos. A crise atingirá o mercado do Rio de Janeiro já em 1983, chegando ao seu ponto mais crítico em 1984, refletindo o processo de crescente insolvência do sistema de financiamento.

O mercado de moradias alterna ciclos de crescimento e crise. O período 83/84 é o de maior queda na produção na década de 1980, só sendo superado pelos resultados de 90/91, anos em que o mercado foi duramente atingido pela instabilidade política e pelas medidas econômico-financeiras do governo Collor. Nota-se ainda que, após a primeira crise do período estudado, o mercado se recupera em 1986, influenciado pelo Plano Cruzado, e mantém uma dinâmica relativamente estável (em termos de número de unidades lançadas), mesmo após esgotados seus efeitos. Essa recuperação será afetada pela crise de 90/91, mas a oferta volta a crescer em 1992. O patamar atingido nos ciclos de crescimento, todavia, é ainda bastante inferior aos resultados de 1982, oscilando entre 40 e 70% dos níveis de 1980 (Gráfico 2).

¹⁶ Os recursos do SFH, ligados à captação das cadernetas de poupança ou das letras imobiliárias, eram aplicados em empreendimentos destinados a famílias com mais de cinco salários mínimos de rendimentos. Para os setores de menor renda, eram utilizados recursos do FGTS, em obras realizadas pelas Companhias Estaduais de Habitação (as CEHABs).

¹⁷ Até 1985, a política econômica adotada, com reflexos sobre os níveis de emprego e renda e sobre a taxa de juros e o mercado financeiro, teria fortes efeitos sobre a atividade imobiliária. Para uma avaliação mais completa das relações entre o ciclo econômico e as flutuações do mercado, ver Ferraz Filho, (1992).

Gráfico 2 - Rio de Janeiro — Indicadores de dinâmica do mercado imobiliário (1979/1997)



Fonte: ADEMI

Desde a crise de 83/84, o que se verifica é uma adequação do mercado à restrição de crédito que acompanhou o fim do SFH, com a introdução, pelos agentes imobiliários, de mecanismos alternativos de financiamento, basicamente através de recursos próprios, tanto para a execução da obra quanto para a comercialização das unidades. Esse novo padrão não pode, evidentemente, utilizar-se das mesmas condições de prazo e de níveis de juros anteriormente vigentes, o que levou a um aumento do valor das prestações e a uma redução acentuada da demanda efetiva. O nível de atividade do mercado passa assim a ser regulado, mais fortemente ainda, pela capacidade de poupança do comprador, ou seja, pelas possibilidades de mobilização de uma demanda de alta renda, para uso próprio ou para investimento.

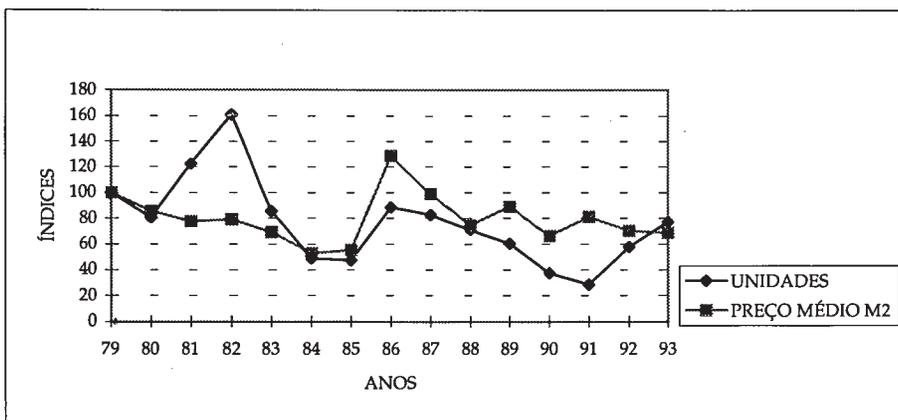
A reação à crise do sistema de financiamento não se deu apenas através da diminuição da oferta, mas também pela mudança de seu perfil, por meio de uma redução no porte dos empreendimentos, com comportamento inverso ao das fases expansivas. É interessante notar que, superada a crise de 83/84, verifica-se uma ampliação dos (lançamentos) empreendimentos de porte médio. Uma hipótese plausível para explicar esse fenômeno considera que o fim do SFH tenha implicado uma reestruturação do mercado, com a exclusão de incorporadores com menor capacidade de alavancagem de recursos, o que se reflete numa maior participação dos empreendimentos maiores no conjunto da oferta.

Já com relação ao tamanho das unidades lançadas, a saída da crise se deu com um aumento do tamanho das unidades, que mudam de um

patamar médio de 75 m² para cerca de 85 m², oscilando fortemente no final do período (83/84). Este indicador sugere uma diversificação do mercado em que as unidades maiores passam a ter um peso mais expressivo na composição da “cesta de ofertas”¹⁸. A ampliação da oferta de unidades maiores durante os períodos de crise é um possível indício de um processo de elitização do mercado, como adaptação às necessidades de atingir uma demanda de maior poder aquisitivo e de se autofinanciar. Esse processo foi confirmado pelas entrevistas com incorporadores, em que se ressaltou a emergência de um modelo de financiamento alternativo para a crise do SFH: a construção em sistema de “condomínio fechado” (chamada em São Paulo de “preço de custo”).

As tendências observadas com relação aos preços revelam a particularidade desse mercado de reagir em função das flutuações da demanda, mas com um certo descompasso, dado o tempo de realização dos empreendimentos. De uma maneira geral, os preços apresentaram uma leve tendência à queda, chegando ao final do período a cerca de 70% dos valores de 1979. O ponto de maior baixa foi na crise de 84, com reflexos ainda em 85, e o pico, durante a euforia do Plano Cruzado, em 1986¹⁹ (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Indicadores de dinâmica do mercado — unidades e preços (1979/1993)



Fonte: ADEMI

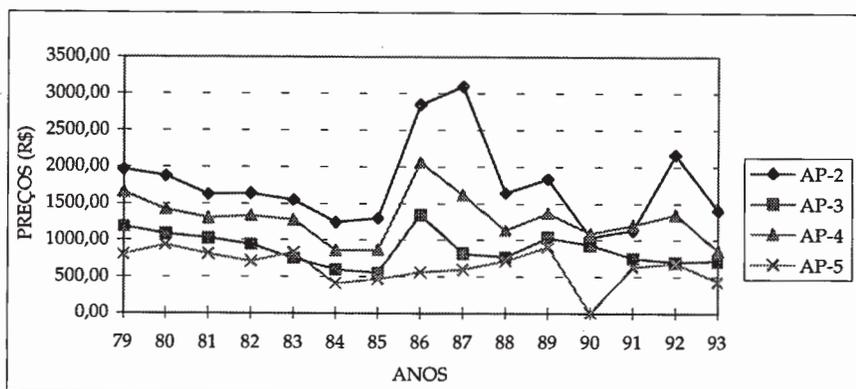
Obs.: Preços corrigidos pelo IGP-DI e convertidos para Real, agosto 1994.

¹⁸ Os indicadores médios refletem sempre uma determinada composição da oferta, em termos de localização, tamanho, número de cômodos etc. Quando as médias se alteram, pode estar ocorrendo uma mudança nessa composição, como parece ser o caso.

¹⁹ Estudos recentes têm mostrado que o comportamento dos preços imobiliários sofre forte efeito das flutuações no mercado de capitais, competindo com outros ativos reais como alternativa de investimento.

Deve-se, contudo, verificar em que medida as variações na média de preços podem estar refletindo um “efeito-composição”, ou seja, mudanças na cesta de bens que compõem o índice. É necessário, assim, analisar como evolui o preço pelas regiões da cidade, considerando-se, segundo estudos desenvolvidos anteriormente, que o fator localização é o que tem maior peso na definição do preço por metro quadrado dos imóveis²⁰ (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Rio de Janeiro — Preços médios por área de planejamento — variação anual (1979/1993)



Fonte: ADEMI

Notas: Preços corrigidos pelo IGP-DI e convertidos para Real, agosto 1994. Foi excluída a AP-1 para dar maior clareza ao gráfico.

De maneira geral, os preços tendem a apresentar uma evolução semelhante em todas as regiões, excetuando-se na AP-5, cujo comportamento se mostra atípico. Nota-se, ainda, uma clara hierarquia entre as áreas, que pouco se altera com as flutuações cíclicas da oferta ou do comportamento dos preços.

Conforme a Tabela 6, a maioria dos lançamentos ocorreu nas Áreas de Planejamento 2, 3 e 4, com predominância na AP-4 (Barra da Tijuca e Jacarepaguá), seguida pela AP-2. Essas duas áreas concentram os bairros onde reside a população de renda média e alta, como já visto. Por outro lado, a AP-5, que se caracterizou como uma das fronteiras de expansão demográfica da cidade, mas uma fronteira da pobreza, concentrou cerca de 7% das unidades lançadas.

²⁰ As variações no preço oriundas de diferenças no tipo da unidade, no tipo do imóvel e no padrão de acabamento revelaram-se pouco significativas.

Tomando os percentuais por Região Administrativa, nota-se uma relativa centralização da atividade imobiliária na RA da Barra da Tijuca, que detém mais de 23% das unidades lançadas no período. As RAs do Méier (XIII) e de Jacarepaguá (XVI) vêm logo a seguir, com cerca de 12% cada uma. Cabe ressaltar que a expansão de Jacarepaguá foi “puxada” pela Barra, dada a sua proximidade geográfica. Abaixo de 10%, mas com índices significativos, encontramos as RAs de Botafogo (IV), Tijuca (VIII), Vila Isabel (IX) e Lagoa (VI). É ainda significativo o percentual de 4,2% encontrado na RA de Campo Grande, na Zona Oeste.

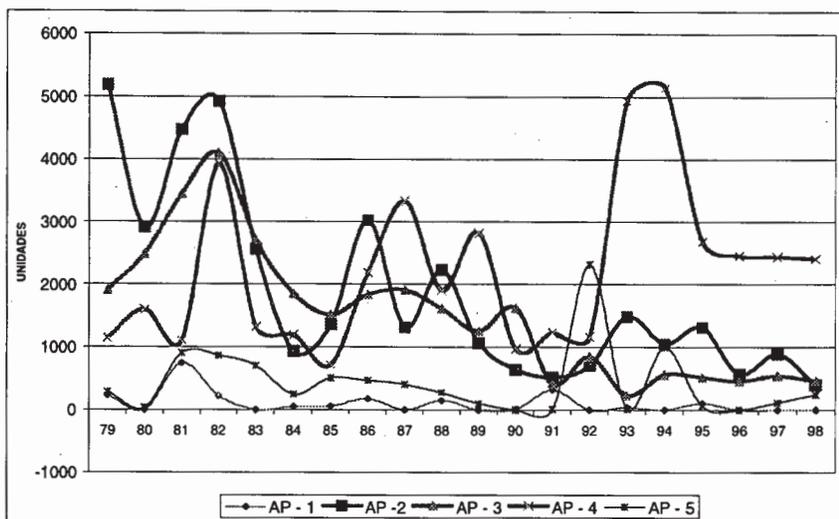
Tabela 6 - Rio de Janeiro — Unidades residenciais lançadas por Região Administrativa e área de planejamento (1979/1997)

RA	NOME	AP	UNIDADES RESIDENCIAIS	PERCENTUAL
I	Portuária	1	0	0,00%
II	Centro	1	600	0,49%
III	Rio Comprido	1	1.358	1,10%
VII	São Cristóvão	1	50	0,04%
XXIII	Santa Teresa	1	80	0,06%
	AP	1	2.088	1,69%
IV	Botafogo	2	10.399	8,43%
IX	Vila Isabel	2	8.595	6,97%
V	Copacabana	2	2.192	1,78%
VI	Lagoa	2	7.065	5,73%
VIII	Tijuca	2	9.394	7,61%
	AP	2	37.645	30,52%
X	Ramos	3	1.208	0,98%
XI	Penha	3	2.018	1,64%
XII	Inhaúma	3	287	0,23%
XIII	Méier	3	15.422	12,50%
XIV	Irajá	3	3.693	2,99%
XV	Madureira	3	3.067	2,49%
XX	Ilha do Governador	3	3.668	2,97%
XXII	Anchieta	3	305	0,25%
XXV	Pavuna	3	719	0,58%
	AP	3	30.387	24,63%
XVI	Jacarepaguá	4	15.513	12,58%
XXIV	Barra da Tijuca	4	29.194	23,67%
	AP	4	44.707	36,24%
XIX	Santa Cruz	5	541	0,44%
XVII	Bangu	5	2.794	2,26%
XVIII	Campo Grande	5	5.164	4,19%
XXVI	Guaratiba	5	36	0,03%
	AP	5	8.535	6,92%
	CIDADE		123.362	100,00%

Fonte: ADEMI

Todavia, esses números se referem a um acúmulo durante todo o período, sendo necessário analisar a variação dessas tendências ao longo dos anos, o que pode ser visto no Gráfico 5 que se segue.

Gráfico 5 - Rio de Janeiro — Unidades residenciais lançadas por área de planejamento (1979-1998)



Fonte: ADEMI / Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

As curvas mostram uma tendência à mudança no padrão de distribuição espacial dos lançamentos entre o início e o final do período. A AP-2 deixa de ser majoritária, passando a produção a se concentrar na AP-4. Já a AP-3 mostra uma gradativa perda de importância, principalmente a partir de 1988. Esses dados apontam para a AP-4 como o pólo já consolidado de expansão da produção empresarial, mantendo inclusive uma certa estabilidade em termos do volume de unidades lançadas, nos últimos três anos. É interessante notar ainda, que a AP-4 tem o seu maior pico exatamente em 1994, ano do Plano Real.

Enquanto isso, a AP-2, que ao final da década de 1980 mostrava uma forte retração, tem uma certa recuperação no início dos anos 90, mas com tendência de queda no fim do período. A AP-3, que no início da década de 1980 chegou a ter 4 mil unidades lançadas, apresenta um declínio praticamente constante ao longo do período, estabilizando-se, nos anos 90, com cerca de 500 unidades por ano, o mesmo patamar atingido pela AP-2 em 1998. Ressalte-se, ainda, dois momentos de pico da AP-5, em 1992, com mais de 2 mil unidades e em 1994, com mil unida-

des. Esses dados indicam um processo de elitização de alguns espaços da Zona Oeste, como já havia sido detectado em pesquisa anterior.

A análise desagregada por Região Administrativa mostra uma concentração da atividade imobiliária empresarial, a partir de 1986, na Barra da Tijuca, sendo que, após 1994, verifica-se um certo equilíbrio entre este bairro e Jacarepaguá. Enquanto no início do período estudado era forte a participação na produção das regiões do Méier, de Botafogo e de Vila Isabel, após a crise de 83/84 ela se reduz, quando cresce bastante a das regiões da Barra da Tijuca e do Leblon²¹. No início dos anos 90, apenas Botafogo, na Zona Sul, Tijuca e Vila Isabel, na Zona Norte, e Jacarepaguá, no subúrbio, mantêm certa constância na sua oferta.

A RA do Méier apresenta declínio gradual, merecendo atenção. Entre 1979 e 1983, os patamares de produção evidenciavam uma clara desconcentração da atividade imobiliária em direção aos subúrbios, já que os níveis médios oscilavam em torno de 18% da produção de toda a cidade, num momento em que esta atingia seu maior nível em toda a década. De fato, a expansão para os subúrbios, apontada em análises anteriores²², tinha grande concentração no Méier e seu suporte era a possibilidade do financiamento via SFH. Com o colapso do sistema de financiamento oficial, as possibilidades de produção nesses bairros ficavam restritas, dependendo de financiamentos pela Caixa Econômica Federal, de longo prazo, que ainda subsistem em menor escala, ou da captação de uma demanda específica — a compra de imóveis para aluguel ou como estratégia patrimonialista. Assim, a expansão sustentada do mercado para os subúrbios parece fadada à estagnação ou a pequenos surtos eventuais de crescimento, na ausência de uma política de financiamentos de longo prazo.

A expansão para Jacarepaguá parece responder a outras alternativas. Ela é influenciada pela contigüidade espacial com a Barra da Tijuca e pela maior oferta de terras urbanizáveis. Nesse sentido, é possível imaginar uma situação em que, a médio prazo, a presença da produção de corte empresarial nessa região irá transformar socialmente esse espaço, com a conseqüente previsão de uma elitização gradativa.

O caso da Barra da Tijuca é também peculiar. Essa região só foi incorporada recentemente à malha urbana e teve, desde o início, uma expansão controlada por um plano urbanístico²³. O Plano Lúcio Costa iria estabelecer um gradiente de densidades cujo objetivo último era a preservação da paisagem²⁴. Por outro lado, a Barra apresentava ainda um

²¹ No período seguinte, a atividade no Leblon cairá sensivelmente, provavelmente por influência de modificações na legislação.

²² Ver Ribeiro, (1987).

²³ Ver, a respeito, Cardoso, (1989).

²⁴ Sobre as características do urbanismo de Lúcio Costa, ver Cardoso, (1988).

quadro confuso de propriedade fundiária, mas que permitiu que rapidamente as terras mudassem de mãos e passassem a ser controladas, de forma oligopólica, por quatro ou cinco grandes proprietários. Estes procuraram sempre orientar sua atuação a partir das possibilidades de transformação de uso ensejadas pelo plano, em alguns casos “forçando” os limites da legislação para auferir ganhos extraordinários. Estabelece-se, assim, um círculo vicioso entre proprietários, incorporadores e uma demanda que, inicialmente, está aquecida pela possibilidade do financiamento do SFH, mas que, ao longo do período, irá se elitizar. A Barra passa a atrair uma população diversificada em termos de origem espacial, mas com crescente concentração nas faixas de maior poder aquisitivo. A expansão do mercado nessa direção coincide com uma gradativa deterioração no padrão de moradia das regiões mais nobres da cidade, como Copacabana e depois Ipanema/Leblon, ou mesmo Botafogo, pelo superadensamento ou pela progressiva transformação do uso residencial em comercial e serviços, como já mostrado.

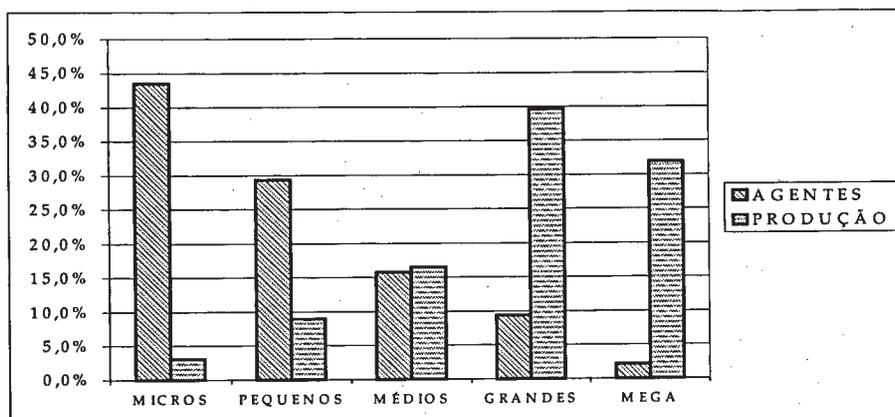
É importante ressaltar que, mesmo em menor escala, permanece uma atividade constante nas regiões mais distantes do núcleo, ou menos valorizadas socialmente. Como veremos adiante, essa permanência reflete uma diferenciação entre os agentes que se inserem no mercado a partir de estratégias diversas.

AGENTES: GRANDES E PEQUENOS EMPREENDEDORES

Analisando a distribuição do número total de unidades pelos incorporadores nota-se uma concentração altíssima entre um conjunto de agentes que produzem até oitenta unidades em todo o período, o que equivale, *grosso modo*, a cerca de 12 unidades por período de produção²⁵. Na outra ponta da distribuição encontramos um pequeno número de agentes cuja produção supera mil unidades, correspondendo no mínimo a cerca de doze unidades por período de produção. Somando mais de 40% do total de agentes que operaram no período, os incorporadores de porte “micro” produziram apenas 3% do total de unidades lançadas, enquanto os de porte “mega” (2% do total) produziram mais de 30% do mercado (Gráfico 6).

²⁵ Considerado como de 24 meses.

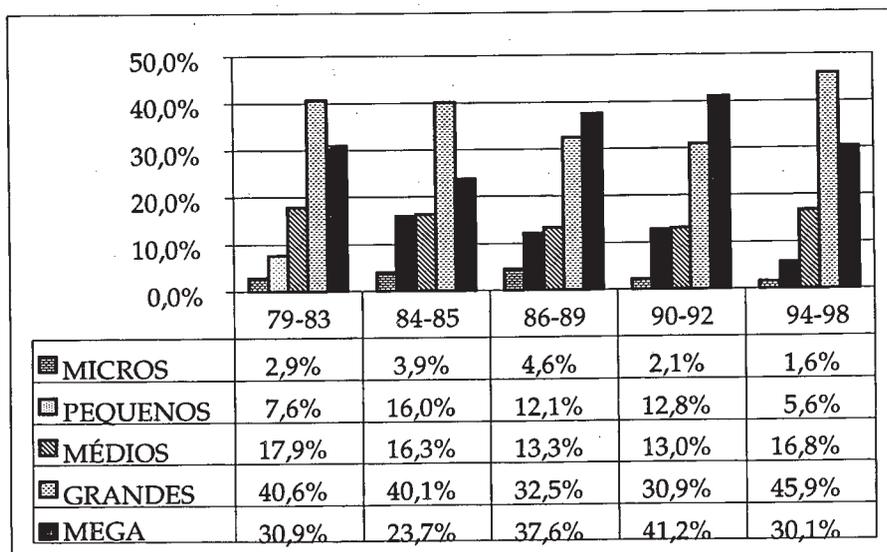
Gráfico 6 - Rio de Janeiro — Distribuição dos agentes e da produção por faixas de porte (1979/1992)



Fonte: ADEMI

Essa diferenciação corresponde, *grosso modo*, a uma segmentação do mercado, seja em termos de localização, seja em termos da escala dos empreendimentos. Analisando a produção por tipo de agente ao longo do período, verifica-se que a participação das diversas categorias, em termos dos níveis de produção por período, apresenta algumas oscilações (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Rio de Janeiro — Participação dos Tipos de Agentes na Produção por Período (1979/1998)



Fonte: ADEMI

Na crise, os micros e pequenos agentes ampliam sua participação relativa, enquanto os grandes e megas refluem. A retomada do crescimento da produção implica reequilíbrio das categorias, com aumento da participação dos agentes de porte "micro". Finalmente, estes são os mais duramente atingidos pelo refluxo de 1991, sendo plausível supor que o confisco monetário tenha impossibilitado a manutenção de suas atividades, pautadas principalmente em recursos patrimoniais. Essa restrição, que se estende aos "pequenos", permanece ao longo dos anos 90.

Mas quem são esses micros e pequenos incorporadores²⁶? Essa classificação abrangente não permite ainda diferenciar entre os *outsiders* — em sua grande maioria especuladores, aqueles que dão um "tiro" certo aproveitando-se de determinadas conjunturas favoráveis ou de circunstâncias urbanas que lhes permitam a realização de sobrelucros — e os que têm uma atuação mais constante e profissional no mercado, sejam pessoas físicas ou empresas de baixo grau de capitalização.

Essa repartição do mercado traduz, ainda, uma relativa especialização geográfica. De fato, verificamos que os micros e pequenos incorporadores, e em alguma medida os médios, são responsáveis pela produção em vastas regiões da cidade que não concentram o grosso da atividade imobiliária (Tabela 7).

²⁶ Essa categorização abrange apenas a presença desses agentes no mercado de imóveis novos, não significando uma classificação por volume de capital.

Tabela 7 - Rio de Janeiro — Unidades lançadas por tipo de incorporador, por região administrativa e área de planejamento (1979/1992)

RA	AP (%)	Micro (%)	Pequeno (%)	Médio (%)	Grande (%)	Mega (%)	Cidade (%)
I - Portuária	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II - Centro	1	0,0	3,7	13,4	67,3	15,6	1,7
III - Rio Comprido	1	5,1	0,0	3,2	45,3	46,4	0,8
VII - São Cristóvão	1	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XXI - Paqueta	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XXIII - Sta. Tereza	1	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,1
	AP - 1	1,5	4,0	12,4	58,0	24,1	2,6
IV - Botafogo	2	1,9	6,8	11,9	36,9	42,5	14,0
V - Copacabana	2	1,2	8,8	29,6	34,4	26,0	7,0
VI - Lagoa	2	2,5	9,3	7,2	26,5	54,6	5,2
VIII - Tijuca	2	3,4	7,7	20,5	45,8	22,5	21,5
IX - Vila Isabel	2	3,6	10,7	25,1	52,8	7,7	3,5
	AP - 2	2,6	8,0	18,4	40,3	30,7	51,2
X - Ramos	3	14,5	32,1	28,0	0,0	25,4	1,0
XI - Penha	3	10,7	19,0	29,4	2,2	38,7	1,5
XII - Inhaúma	3	0,0	16,0	0,0	84,0	0,0	0,1
XIII - Méier	3	3,2	20,2	21,7	27,1	27,9	7,1
XIV - Irajá	3	27,8	33,2	25,7	0,0	13,3	1,3
XV - Madureira	3	6,6	16,2	17,5	29,5	30,2	2,4
XX - Ilha do Gov.	3	26,4	42,8	28,7	0,8	1,3	3,6
XXII - Anchieta	3	14,2	0,0	85,8	0,0	0,0	0,2
XXV - Pavuna	3	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,7
	AP - 3	7,5	20,1	22,2	24,2	25,9	14,4
XVI - Jacarepaguá	4	8,0	19,2	14,8	32,3	25,7	1,5
XXIV - Barra	4	1,5	3,0	11,4	48,0	46,2	20,0
	AP - 4	1,9	4,1	11,6	47,0	44,8	21,5
XVII - Bangu	5	12,8	31,8	4,3	16,0	35,1	0,6
XVIII - C. Grande	5	1,4	9,4	15,8	42,6	30,9	8,9
XIX - Santa Cruz	5	2,8	14,8	0,0	82,4	0,0	0,9
XXVI - Guaratiba	5	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	AP - 5	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cidade		2,2	11,4	13,7	44,4	28,4	10,4

Fonte: ADEMI

Como se percebe, a participação dos micros e pequenos empreendedores é importante, em toda a AP-3, com exceção do Méier e da Pavuna. Aparecem principalmente na Ilha do Governador²⁷, onde detêm mais de 60% da oferta, e em Irajá. É fora de dúvida que esses incorporadores respondem por uma parcela importante da produção e são os responsáveis principais pela “descentralização” espontânea que os dados analisados sugerem, ocorrida no início da década.

A ausência relativa desses agentes na RA da Barra da Tijuca configura essa região como um espaço privilegiado para a atuação dos grandes e megaempresários. Em entrevista²⁸, os representantes das principais empresas imobiliárias da cidade apontaram várias vantagens para sua concentração nessa área: em primeiro lugar, a permanência do Plano Lúcio Costa, que proporcionava, em suas próprias palavras, “regras claras e estáveis”, permitindo assim um planejamento de mais longo prazo, sem ameaças extemporâneas à programação adotada. A característica da estrutura fundiária local permitiu o acesso das grandes empresas²⁹ a grandes glebas, que não apenas viabilizam uma outra escala produtiva, mas também permitiam que esses megaempreendimentos fossem lançados no mercado de forma parcelar, adaptando-se às conjunturas, e permitindo, ainda, que a própria realização do empreendimento valorize os futuros lançamentos. Criam-se assim várias possibilidades de obtenção de sobrelucros planejados, o que viabiliza e incentiva a migração maciça dos capitais de maior porte para essa região. Essa estratégia empresarial também se ancora na deterioração precoce de parte significativa do parque imobiliário da Zona Sul, vendendo-se então os acessos à natureza e à segurança, que emergem como padrões de consumo importantes nas classes médias em ascensão. Como novas formas de consumo, também, deve-se ressaltar a importância dos novos *shopping-centers*, que marcam significativamente o espaço local. Como tendência mais recente, a região da Barra tem acolhido novos empreendimentos recreativos, na forma de parques temáticos, configurando-se já como um pólo regional para o setor de diversões.

²⁷ Pode-se considerar que a XX RA constitui-se quase como uma “reserva de mercado” para esses setores, devido à limitação da legislação edilícia, em função da proximidade do Aeroporto Internacional, e que funciona como um desestímulo à presença de capitais de maior volume.

²⁸ Ver Ribeiro, (1987).

²⁹ Acesso na maior parte das vezes através da associação com os grandes proprietários.

CONCLUSÕES

Podemos então sintetizar as principais conclusões da análise efetuada sobre a dinâmica imobiliária no Rio de Janeiro:

- As informações disponíveis não mostram indícios de mudanças na dinâmica urbana ou nas estratégias de ação da incorporação imobiliária como decorrência da globalização ou da reestruturação produtiva. Antes, verificam-se efeitos regressivos, causados pela crise de ajuste, cujo impacto sobre o território fluminense é reforçado pela tendência histórica de perda de dinamismo econômico;
- A oferta de moradias se faz através de várias formas de produção. O setor empresarial teve papel mais relevante na década de 1980, quando foi responsável por cerca de 40% da oferta total; todavia esse percentual se reduziu a apenas 11% nos últimos anos;
- A oferta de terras e a oferta de crédito condicionam e direcionam o mercado. O fim do Sistema Financeiro da Habitação gerou não apenas a crise e a redução da oferta global, mas a sua concentração em segmentos de mais alta renda, com maior capacidade de poupança, que passam a se configurar como demanda solvável para o setor. A expansão se dá nas áreas onde a oferta de terras urbanizadas se alia a uma legislação suficientemente permissiva para viabilizar economicamente os empreendimentos;
- Analisando globalmente o comportamento da produção empresarial no período de 1979 a 1993, registra-se o predomínio dos lançamentos residenciais na Barra da Tijuca. Trata-se de uma região que se caracteriza por uma homogeneidade de renda, concentrando as camadas mais favorecidas da população, e por forte exclusão social;
- A produção empresarial se caracteriza também por uma diferenciação entre os agentes, estabelecida a partir da capacidade de produção dos incorporadores. Nas duas pontas dessa segmentação encontram-se, por um lado, os micros e pequenos incorporadores, que somam 75% do número total de agentes e respondem por menos de 20% das unidades lançadas; por outro, os grandes e megaincorporadores, que somam menos de 10% dos agentes e respondem por mais de 60% da oferta;

– Esses tipos de agentes têm também estratégias diferenciadas de atuação, condicionadas por sistemas diferenciados de financiamento dos empreendimentos. Os megas e grandes agentes, em razão de sua capacidade financeira, desenvolvem estratégias de médio e longo prazo que lhes permitem gerar sobrelucros de localização, tornando-se agentes indutores da dinâmica urbana. Os micros e pequenos, por sua vez, condicionados por formas patrimoniais de financiamento, têm uma atuação molecular e fragmentada e, por isso, apenas reiteram as tendências predominantes de estruturação da cidade;

– Enquanto os micros e pequenos incorporadores se concentram nos subúrbios, os grandes e megas atuam preferencialmente na área delimitada pelas RAs do Leblon, de Copacabana, de Botafogo, da Tijuca, de Vila Isabel e da Barra da Tijuca. Assim, o vetor de desconcentração do mercado se faz basicamente pela ação dos micros e pequenos;

– O foco preferencial da ação dos grandes e megaincorporadores na Barra da Tijuca é favorecido pela estrutura fundiária altamente concentrada, que permite ampliar a escala dos empreendimentos, em grandes glebas, possibilitando o planejamento de longo prazo e práticas de lançamentos em etapas. Assim, valoriza-se o empreendimento gradativamente pela internalização do processo de geração de sobrelucros de localização. A existência e a permanência de normas edilícias estáveis é outro fator que favorece essa concentração;

– Como resultado desse processo de concentração da produção de corte empresarial e, mais especificamente, dos grandes e megaempreendedores, na Barra da Tijuca, essa região apresenta-se com uma tendência à exclusão social, caracterizando, em termos intra-urbanos, o que Davidovich chamou de “reduto de classe média” e marcando uma nova forma de segregação social na cidade do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRITTO, A. L. *Novas Formas de Produção Imobiliária na Periferia: o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ, 1990.
- CARDOSO, A. L. *Construindo a Utopia: urbanismo e modernidade no Brasil*. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1988.
- CARDOSO, A. L. *O Espaço da Capital: a Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária*. Trabalho apresentado no III Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Águas de São Pedro, 1989.
- DAVIS, M. *City of Quartz*. Vintage Books, Nova York, 1992.
- FERRAZ FILHO, G. T. Considerações sobre a Oferta de Imóveis Novos na Década de 1980. In: RIBEIRO, L. C. Q., LAGO, L. C. *Acumulação Urbana e a Cidade: impasses e limites da produção capitalista de moradias no Brasil*. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- FITCH, R. *The Assassination of New York*. Verso, Nova York, 1993.
- FRIEDMAN, J. F. e WOLF, G. *World City Formation: an agenda for research and action*. International Journal for Urban and Regional Research, 6, 1982.
- MOLENKOPF, J. e CASTELLS, M. (ed.) *Dual City: Restructuring New York*. Russel Sage Foundation, Nova York, 1991.
- PRETECEILLE, E. Cidades Globais e Segmentação Social. In: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JR., O. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1993.
- RIBEIRO, L. C. Q. (coord.) *A Promoção Imobiliária no Rio de Janeiro*, Relatório de Pesquisa. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.
- SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton, 1991.
- SOJA, E. W. *Taking Los Angeles Apart*. Society and Space, 4, 1986.

As vilas favelas em Belo Horizonte: o desafio dos números

Berenice Martins Guimarães

A análise da situação das favelas de Belo Horizonte nesta década, buscando identificar as principais tendências do processo de evolução no espaço regionalizado da cidade, bem como as transformações que ocorrem nesse período, constitui o escopo deste artigo.

Enquanto *locus* de moradia da pobreza, as vilas favelas, como são denominadas em Belo Horizonte¹, resistem como forma de estratégia de sobrevivência e de moradia para uma considerável parcela da população e são a expressão do aumento da desigualdade social no processo de produção e apropriação do espaço urbano, não só pela dimensão que o fenômeno vem assumindo, como pelas características das condições de vida de sua população.

Em que pesem os vários programas de melhorias implementados a partir do final dos anos 70 e que têm como um dos objetivos promover a integração dessas áreas à malha urbana, a maioria delas é, e cada vez mais, objeto de segregação. Ao mesmo tempo observa-se um processo de expansão, adensamento e verticalização nas áreas já existentes, o que tem levado à piora da qualidade de vida da população, até mesmo nas que já foram motivo de programas de melhorias.

O crescimento das áreas aliado ao contínuo movimento de novas invasões evidenciam a dificuldade da população em ter acesso à moradia, conseqüência não apenas da ausência de uma política habitacional voltada para a população de baixa renda, mas do hiato entre as condições socioeconômicas dessa população, sua capacidade de endividamento e o mercado imobiliário.

O balanço da situação das vilas favelas de Belo Horizonte é parte de estudos mais amplos que vêm sendo desenvolvidos pelo Centro de Es-

¹ Em Belo Horizonte é comum adotar-se o prenome de Vila para as áreas de favela, sendo considerado politicamente incorreto denominá-las apenas favelas. Donde se tem a Vila Cocorocó, a Vila Santa Rita de Cássia e assim por diante.

tudos Urbanos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEURB/UFMG) e pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro². Nesse sentido, os resultados aqui apresentados refletem uma primeira leitura dos dados obtidos em levantamentos e privilegiam a visão estatística sobre as favelas, não permitindo avanços analíticos nem conclusivos, uma vez que parte das informações ainda está sendo sistematizada.

O estudo se baseia em dados censitários do IBGE e compara a situação existente em 1991 e 1996, visando avaliar a evolução e a dimensão do problema ao longo de cinco anos. Também é feito um balanço das condições urbanas e de vida da população de favelas em 1991, antes do Plano Real, e antes de um processo mais efetivo de descentralização e reforma do Estado, com a situação existente em 1998, através da comparação de dados do Censo Demográfico com os resultados obtidos em um *survey* realizado com uma amostra do universo das favelas de Belo Horizonte. Nele se incluem as condições de ocupação das moradias, o acesso aos serviços de infra-estrutura urbana e o perfil socioeconômico dos moradores.

Através da análise dos dados procura-se dar um panorama da evolução da situação nos últimos anos, bem como balizar as mudanças que ocorreram em consequência de políticas urbanas e da conjuntura e apontar as principais tendências e desafios que hoje se apresentam para o planejamento urbano em relação à questão.

A METODOLOGIA DA PESQUISA

Um dos maiores desafios enfrentados por quem se decide a estudar o fenômeno “favelas” é a inexistência de informações a respeito. Ainda que se alegue tratar-se de uma realidade que sofre contínuas mudanças — invasão diária de novas áreas, construção de moradias em áreas já consolidadas e processo de remoção, devido a obras urbanísticas e/ou a áreas de risco que precisam ser desocupadas —, é notável a carência de dados³.

² Pesquisa Metrôpoles: desigualdades socioespaciais e governança urbana, através do projeto PRONEX, apoio FINEP; elaboração do Plano Estratégico de Intervenção em Zonas Especiais de Interesse Social de Belo Horizonte, que vem sendo desenvolvido para a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL); e pesquisa Reforma do Estado, a gestão urbana e o processo de descentralização, realizado na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, com o apoio da CAPES e CNPq.

³ No caso de Belo Horizonte poucos foram os levantamentos realizados sobre favelas, e a maioria deles são estimativas elaboradas com base em cálculos e projeções. Ver, a respeito, GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios, *Análise e Conjuntura*, v. VI, n. 2/3, p. 11-18, Belo Horizonte, mai./dez. 1992.

Um dos primeiros pontos a ser destacado é saber o que o IBGE considera favela. Sob a denominação de aglomerado subnormal, o Censo somente considera um setor censitário como favelizado quando nele existem cinquenta ou mais casas faveladas contíguas. Caso um aglomerado possua trinta casas em um setor, quarenta em outro e 45 em um terceiro, ainda assim esses setores não são considerados favela, o que, por um lado, leva a uma visão subestimada da realidade. Por outro, quando identificada a presença de cinquenta ou mais casas faveladas num mesmo setor, o Censo considera todo aquele setor favelizado. Ou seja, a forma como o fenômeno é censitariamente definido pode levar a uma visão sub e superestimada da realidade.

Procurando corrigir essas distorções, foi realizado o levantamento dos setores censitários favelizados pelo cotejamento das informações dos mapas de favelas da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão da prefeitura municipal encarregado da questão no município, com os dados existentes no Censo de 1991. A partir da identificação dos setores censitários ocupados por favelas, é feito o cálculo do percentual de ocupação da mancha da favela no setor, tendo como referência as informações do Censo a respeito do número de casas de favela existentes no setor, de acordo com as informações contidas no Arquivo de Setores Censitários. No caso de favelas inexistentes no mapa mas identificadas pelos dados do Censo, procurou-se confirmar a sua existência ou não por meio de fotos aéreas da URBEL.

A partir da identificação, foram sistematizados os dados disponibilizados no Arquivo de Setores Censitários do Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991 e no da Contagem Populacional de 1996. O primeiro traz um conjunto de informações sobre as condições de moradias e de ocupação, anos de estudo e renda dos chefes de famílias. Quanto à Contagem Populacional, os dados limitam-se ao número de domicílios e à situação da ocupação — se ocupados, vagos, uso ocasional e fechados — e da população, diferenciada por gênero.

Quanto aos dados de 1998, eles se baseiam em um *survey* realizado com uma amostra de 2.879 domicílios de favela e envolvem aspectos urbanísticos, domiciliares, associativos e socioeconômicos da população.

O levantamento e a sistematização dos dados foram feitos considerando a divisão da cidade em regiões administrativas, a fim de possibilitar o acompanhamento da evolução e as tendências de crescimento das vilas favelas no espaço regionalizado da cidade.

Evidentemente não se ignora que essa metodologia produz uma visão aproximada da realidade e passível de erros, mas, na ausência de um Censo de Favelas, é que mais permite avançar no conhecimento da situação.

O UNIVERSO DAS VILAS FAVELAS EM BELO HORIZONTE

A fim de que se possa avaliar a dimensão do problema das vilas favelas em Belo Horizonte é importante mencionar que, além das favelas propriamente ditas, elas englobam conjuntos habitacionais cujos processo de ocupação e características socioeconômicas de sua população são semelhantes aos de uma favela. Não se trata, na realidade, de conjuntos de casas construídas, tal como normalmente se concebem, mas de áreas ocupadas por famílias de sem-casa, provenientes de áreas de risco ou vítimas de calamidades públicas. Convém ressaltar que grande parte desses conjuntos resultou de promessas de campanha política⁴.

Hoje existem em Belo Horizonte 32 conjuntos habitacionais populares ocupados; deve-se, no entanto, fazer uma diferenciação entre eles. Alguns, ainda que recebam a denominação de conjuntos, são favelas tanto pela carência de infra-estrutura urbana, de equipamentos e pelo perfil socioeconômico da população, quanto pela situação de regularização fundiária, aparentando quase sempre uma imagem de desordem urbana pior do que a encontrada em áreas de favela.

Os conjuntos se formaram a partir do assentamento de famílias em áreas designadas pela prefeitura municipal, muitas vezes em barracas de lona, e as casas foram construídas aos poucos. A exceção é o Conjunto Santa Maria, única iniciativa do poder público municipal de construir um conjunto de apartamentos para a população de favela, o que ocorreu por volta da década de 1950. Ao longo dos anos ocorreu um processo de favelização, com a construção desordenada de novas casas nos terrenos, principalmente devido a invasões nos espaços destinados às áreas verdes e aos equipamentos, descaracterizando-os.

São 22 os conjuntos-favela aqui mencionados, com um total de 15.136 domicílios e 66.523 habitantes, correspondentes a aproximadamente 3% do total de domicílios de Belo Horizonte em 1996.

Se de um lado existem os conjuntos-favela, de outro está surgindo uma nova modalidade em termos de habitação para a população de baixa renda. São pequenos conjuntos de até trinta casas construídos em terrenos inseridos na malha urbana e que se destinam a atender aos sem-casa e à população que precisa ser removida de áreas de risco. Vários

⁴ Foi de um ex-prefeito de Belo Horizonte, em meados dos anos 80, a iniciativa desses conjuntos, conhecidos como Conjuntos do Ferrara, resultado de promessa de campanha, época em que algumas casas chegaram a ser construídas mas desabaram. Assim, apesar da denominação de conjunto, trata-se na maioria das vezes de ocupação oficializada de áreas, iniciativa que teve continuidade na prefeitura municipal em gestões posteriores até meados dos anos 90.

já se encontram ocupados e outros, em fase de acabamento, o que constitui uma reorientação da prática até hoje adotada para conjuntos habitacionais populares em Belo Horizonte.

Inicialmente pensara-se incluir na análise os conjuntos que tivessem características de favelas, mas em virtude da necessidade de uma sistematização específica de dados optou-se por mencioná-los apenas, deixando para uma próxima oportunidade desenvolver um estudo a respeito.

A DIMENSÃO DO FENÔMENO

A cidade de Belo Horizonte é dividida em nove regiões administrativas, e as áreas de favela se encontram desigualmente distribuídas entre si, em razão do processo histórico de ocupação do espaço⁵ e da própria dinâmica de crescimento de cada área. As regionais nordeste, noroeste e oeste são as que concentram o maior número de favelas, seguidas da leste e de Venda Nova. A regional norte destaca-se por possuir o menor número de favelas, nove apenas.

No espaço de sete anos registram-se o acréscimo de seis novas áreas e a exclusão de três⁶, o que à primeira vista pode parecer pouco significativo. No entanto, quando se analisam as taxas de crescimento de domicílios e da população de favela no período 1991/1996, comparativamente ao restante da cidade, a percepção se modifica. Mais do que o surgimento de novas áreas verificam-se, nesse espaço de tempo, um processo de adensamento e de verticalização e taxas expressivas de crescimento, que revelam o aumento do quadro da desigualdade socioeconômica e espacial na cidade.

⁵ As ocupações tiveram início em 1895, dois anos antes da inauguração de Belo Horizonte, na zona nobre da cidade, hoje parte da Região Administrativa Centro-Sul. Em seguida surgiram ocupações na regional noroeste (anos 20), na leste (anos 30), na oeste (anos 40), na nordeste e na Pampulha (início dos anos 60), na Venda Nova (final dos anos 60) e, por último, na norte (início dos anos 70) e na Barreiro (final dos anos 70).

⁶ Foi excluída uma favela na regional Barreiro, por pertencer ao município vizinho de Contagem, houve a remoção da Boa União na regional norte em virtude de obras do Programa de Saneamento Ambiental do Ribeirão Arrudas e do Onça (PROSAN) e do metrô, e também desapareceu uma área na regional leste que não chegou a ser reconhecida. É importante ressaltar que entre as áreas há 12 identificadas no Censo de 1991, cuja existência é confirmada por fotos aéreas mas que ainda não foram levantadas e nem reconhecidas pela URBEL.

Tabela 1 - Número de favelas de Belo Horizonte, por Região Administrativa - 1991, 1996 e 1998

Regionais	Número de favelas		
	1991	1996	1998
Barreiro	13	14	16
Centro-Sul	16	16	16
Leste	22	21	21
Nordeste	26	26	26
Noroeste	24	24	24
Norte	10	10	9
Oeste	21	22	22
Pampulha	14	15	15
Venda Nova	21	21	21
Total	167	169	170

Fonte: Companhia Urbanizadora de Minas Gerais e CEURB/UFMG.

Em 1991, há 60.193 domicílios e 263.001 moradores de favelas, e em 1996, 75.190 e 312.267, respectivamente, o que representa uma taxa de crescimento anual de 4,5% de domicílios e de 3,5% de população no período. A taxa de crescimento de domicílios é superior à da população, o que pode explicar a queda da densidade domiciliar no período 1991/96 de 4,4 para 4,2 habitantes por domicílio. No entanto, dados da pesquisa de campo revelam o aumento da densidade para 4,6 moradores por domicílio em 1998.

Venda Nova se destaca entre as regionais por ser a que apresenta a maior taxa de crescimento de domicílios de favela, mais que o dobro da média de todas elas. A noroeste, a leste, a nordeste, a oeste, a Pampulha e a Barreiro também apresentam taxas acima da média, ainda que bem menores que as de Venda Nova, enquanto a oeste e a centro-sul, abaixo da média, o que indica não existir um padrão de crescimento das favelas na cidade, mas um processo de adensamento e ocupação de áreas ainda disponíveis. Na regional norte é onde se verifica a menor taxa de crescimento de domicílios em favela.

Tabela 2 - Domicílios, população, densidades e taxas de crescimentos das favelas de Belo Horizonte, por regionais - 1991 e 1996

Regionais	1991			1996			Taxa Cresc. 91/96 %	
	Dom	Pop	Hab/Do m	Dom	Pop	Hab/Do m	Dom	Pop
Barreiro	4.113	19.058	4,6	5.163	22.016	3,9	4,7	2,9
Centro-Sul	10.899	47.919	4,4	12.844	55.064	4,3	3,3	2,8
Leste	8.002	34.398	4,3	10.255	41.509	4,0	5,1	3,8
Nordeste	5.087	22.899	4,5	6.517	27.618	4,2	5,1	3,8
Noroeste	7.283	31.460	4,3	9.462	38.715	4,1	5,3	4,3
Norte	4.502	17.782	3,9	5.126	20.590	4,0	2,6	3,0
Oeste	14.659	64.126	4,4	17.422	71.671	4,1	3,5	2,2
Pampulha	1.243	5.130	4,1	1.570	6.383	4,1	4,8	4,4
Venda Nova	4.405	20.229	4,6	6.831	28.701	4,2	9,2	7,2
Total	60.193	263.001	4,4	75.190	312.267	4,2	4,5	3,5

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991 e Contagem Populacional 1996. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Quando se comparam a evolução dos domicílios e da população nas diversas áreas de Belo Horizonte, ficam evidenciadas a dimensão e a dinâmica do crescimento das áreas de favelas. Enquanto no período de 1991-96 a população de Belo Horizonte cresceu a uma taxa de 0,7% ao ano, a de favela cresceu 3,5%, sendo também significativa a diferença da taxa de crescimento do número de domicílios, 2,0% e 4,5%, ou seja, a população e os domicílios de favela crescem a taxas duas vezes superiores às da população e dos domicílios da cidade.

Tabela 3 - Densidade habitacional e taxas de crescimento de domicílios e da população de Belo Horizonte, por regionais - 1991 e 1996

Regionais	1991			1996			Taxa cresc. 91/96	
	Dom	Pop	Hab/ Dom	Dom	Pop	Hab/ Dom	Dom	Pop
Barreiro	51.142	221.071	4,3	58.598	237.089	4,0	2,8	1,5
Centro-Sul	69.836	250.159	3,6	76.000	255.271	3,4	1,7	0,4
Leste	63.715	251.355	3,9	65.905	243.120	3,7	0,7	-0,7
Nordeste	61.037	249.693	4,1	65.323	250.149	3,8	1,4	0,1
Noroeste	89.120	339.229	3,9	91.647	335.827	3,7	1,3	-0,3
Norte	35.026	154.028	4,4	43.762	175.653	4,0	4,5	2,7
Oeste	62.117	249.350	4,0	67.371	252.288	3,7	1,6	0,3
Pampulha	25.561	106.483	4,2	31.010	120.916	3,9	3,9	2,6
Venda Nova	45.404	198.793	4,4	53.555	217.864	4,1	3,3	1,8
Total	499.958	2.020.161	4,0	553.171	2.088.177	3,8	2,0	0,7

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de Minas Gerais 1991 e Contagem Populacional 1996. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

No intervalo de cinco anos a participação dos domicílios de favelas com relação ao total de domicílios passa de 12% para 13,6% e a da população, de 13% para 15%⁷. Em ordem decrescente, a regional oeste, seguida da centro-sul, são as que possuem a maior participação dos domicílios e da população de favela em relação ao total, e a Pampulha, a menor, situação que se reproduz em 1991 e 1996.

Como se verá adiante, uma das principais conseqüências do processo de crescimento/adensamento tem sido a piora na qualidade de vida da população moradora nas áreas de favela, especialmente no que se refere ao acesso aos serviços públicos. Isso é constatado quando se verifica que áreas que já foram objeto de programas de melhorias, como é o caso, principalmente, das favelas da regional centro-sul, as primeiras a serem contempladas com intervenções dessa natureza, hoje apresentam índices de atendimento inferiores aos das demais.

⁷ Se aos domicílios de favelas se agregam os de conjuntos-favela, tem-se que, em 1996, aproximadamente 17% dos domicílios de Belo Horizonte estão em áreas favelizadas.

Tabela 4 - Participação de domicílios e da população em favelas em relação aos domicílios e à população total, densidades e taxas de crescimento por Regiões Administrativa, Belo Horizonte 1991-1996

Regiões Administrativas	% Domicílios em Favelas/ Total de Domicílios		% População em Favelas/ Total da População		Habitante/Domicílio			Taxa de Crescimento 1991/96			
	1991	1996	1991	1996	Total de Dom.		Dom. em Favelas	Domicílios		População	
					1991	1996		Total	Favela		Total
Barreiro	8,0	8,0	8,6	9,3	4,3	4,0	4,6	2,8	4,7	1,5	2,9
Centro-Sul	15,6	16,9	19,2	21,6	3,6	3,4	4,4	1,7	3,3	0,4	2,8
Leste	12,6	15,6	13,7	17,1	3,9	3,7	4,3	0,7	5,1	-0,7	3,8
Nordeste	8,3	10,0	9,2	11,0	4,1	3,8	4,5	1,4	5,1	0,1	3,8
Noroeste	8,5	10,3	9,3	11,5	3,9	3,7	4,3	1,3	5,3	-0,3	4,3
Norte	12,9	11,7	11,5	11,7	4,4	4,0	3,9	4,5	2,6	2,7	3,0
Oeste	23,6	25,9	25,7	28,4	4,0	3,7	4,4	1,6	3,5	0,3	2,2
Pampulha	4,9	5,1	4,8	5,3	4,2	3,9	4,1	3,9	4,8	2,6	4,5
Venda Nova	9,7	12,8	10,2	13,2	4,4	4,1	4,6	3,3	9,2	1,8	7,2
Total	12,0	13,6	13,0	15,0	4,0	3,8	4,4	2,0	4,5	0,7	3,5

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais 1991 e Contagem Populacional 1996. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

A SITUAÇÃO DA MORADIA NAS VILAS FAVELAS

Através da análise comparativa de alguns aspectos da situação da moradia e do perfil socioeconômico dos moradores de favelas, em 1991 e 1998, procura-se balizar as mudanças que vêm ocorrendo e seu significado em termos de melhoria ou não das condições de vida da população.

A maioria dos domicílios é própria; existem algumas famílias que se declaram proprietárias do terreno e da casa e outras, apenas da construção, situação típica de áreas de favela. Entre 1991 e 1998, há um aumento significativo da propriedade apenas da construção, de 57% para 78%, diminuição do percentual de casas alugadas e aumento do relativo às casas que se encontram na condição de cedidas, o que revela mudanças na condição de ocupação, indicando o aumento das invasões e a dificuldade de acesso à moradia, especialmente quando se considera a elevação do percentual de formas alternativas de acesso (cedidas e outra condição) de 7% para 11% no período.

Tabela 5 - Condições de ocupação de domicílios de favelas de Belo Horizonte, por Regiões Administrativa — 1991 e 1998

Regionais	Condição de ocupação											
	Própria						Alugada		Cedida		Outra (*)	
	Total		Terreno e casa		Apenas de construção							
	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998
Barreiro	83,5	81,9	52,1	17,8	47,9	82,2	9,3	2,5	7,1	7,0	0,1	8,5
Centro-Sul	89,4	86,8	17,4	4,8	82,6	95,2	6,7	4,2	3,7	7,0	0,2	2,0
Leste	74,3	87,9	35,5	29,9	64,4	70,1	15,6	4,9	9,9	6,0	0,2	1,6
Nordeste	83,1	84,0	61,5	19,6	38,5	80,4	10,0	4,3	6,6	10,0	0,3	1,7
Noroeste	82,9	81,7	31,9	23,7	68,1	76,3	11,0	7,1	5,1	7,7	1,0	3,5
Norte	77,6	82,8	49,7	36,9	50,3	63,1	14,2	7,4	8,0	8,4	0,2	1,5
Oeste	80,9	82,4	60,2	23,9	39,8	76,1	11,8	4,8	6,9	7,4	0,4	5,3
Pampulha	75,9	82,4	34,1	26,0	65,9	74,0	14,4	3,4	8,0	8,6	1,8	5,6
Venda Nova	82,6	80,3	57,2	17,5	42,8	82,5	8,1	6,0	5,9	12,0	3,4	1,6
Total	82,0	83,6	43,4	21,3	56,6	78,7	10,9	5,0	6,5	7,9	0,6	3,5

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999.

(*) Inclui as categorias Invadida e Não sabe/Não respondeu.

De acordo com a pesquisa de campo e com a declaração dos entrevistados, 54,3% das casas próprias foram adquiridas e não autoconstruídas, o que revela um alto índice de repasse de casas e um ativo mercado imobiliário nas áreas de favela. São também significativos os percentuais de casas

com mais de um pavimento, 30%, indicativo do processo de verticalização; de famílias que registram a existência de duas ou mais construções em um mesmo terreno, 33%; e de domicílios multifamiliares, ou seja, que são habitados por mais de uma família, 11,5%.

Os dados até aqui analisados demonstram a dinâmica nas áreas de favela: o repasse de casas, a expansão das áreas existentes, a invasão de novas áreas, o adensamento com a construção de novas casas em um mesmo terreno, a verticalização e o acréscimo de áreas construídas nas casas já existentes, o que se reflete no aumento significativo, observado em todas as regionais, do número de cômodos e quartos por domicílio, no período.

Tabela 6 - Número médio de cômodos e quartos nos domicílios de favelas de Belo Horizonte, por regionais — 1991 e 1998

Regionais	Número médio de cômodos		Número médio de quartos	
	1991	1998	1991	1998
Barreiro	4,8	5,5	1,8	3,7
Centro-Sul	5,1	5,6	2,0	3,0
Leste	4,7	5,5	1,8	2,4
Nordeste	4,8	5,6	1,8	2,1
Noroeste	4,9	5,3	1,9	2,6
Norte	4,8	5,4	1,9	2,3
Oeste	4,9	5,5	1,9	2,8
Pampulha	5,0	5,2	1,8	2,3
Venda Nova	4,9	4,8	1,9	2,0
Total	4,8	5,4	1,9	2,6

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999.

Quando se analisam os percentuais de acesso à rede de água, no período, fica patente que, embora no conjunto tenha havido uma melhora da ordem de 3,7% no atendimento, em algumas regionais houve uma piora da situação, ainda que pouco significativa em termos percentuais, e que se traduz pela diminuição do número de domicílios ligados à rede da Companhia de Águas e Saneamento de Minas Gerais (COPASA), como nas regionais nordeste, Pampulha e Venda Nova.

É importante assinalar que apesar de a maioria dos domicílios de favela estar ligada à rede da COPASA, o problema de falta de água é uma constante em todas as regionais. Na pesquisa de campo, 47,7% das famílias declararam ter o problema, fato reconhecido pela COPASA, que alega que o adensamento populacional leva à saturação da rede e

que a ocupação de áreas inadequadas também dificulta a implantação da rede e o abastecimento, em virtude da declividade do terreno.

Quanto ao esgotamento sanitário, também houve melhora nos índices de atendimento, embora se registre uma piora significativa na Pampulha e, em menor escala, nas regionais Barreiro, oeste e Venda Nova. Aqui se introduz um novo ângulo à questão. Segundo a COPASA, o acesso à água é vital, o que não acontece com o esgoto sanitário. Além do custo para efetuar a ligação do domicílio à rede, há ainda o acréscimo do valor do serviço na conta de água, que provocam uma baixa adesão ao sistema e faz com que muitas famílias continuem a utilizar recursos como o lançamento do esgoto em rede não oficial, o uso de fossas rudimentares e outros.

Tabela 7 - Acesso aos serviços de infra-estrutura urbana em domicílios de favelas de Belo Horizonte -1991 e 1998

Regionais	Rede de Água		Rede Esgoto/Fossa Séptica		Coleta de Lixo	
	1991	1998	1991	1998	1991	1998
Barreiro	93,3	99,5	68,0	65,8	63,1	87,9
Centro-Sul	88,4	89,0	58,6	80,0	82,5	64,9
Leste	72,8	97,0	52,8	73,7	57,8	84,4
Nordeste	96,6	90,9	70,6	71,0	64,6	67,5
Noroeste	97,3	97,4	64,6	70,9	73,8	71,8
Norte	95,9	96,1	65,7	73,9	64,2	88,2
Oeste	96,8	96,4	82,3	80,4	79,9	83,6
Pampulha	95,7	91,0	68,6	47,2	63,4	60,9
Venda Nova	93,3	90,4	52,5	49,8	52,0	75,5
Total	90,9	94,2	64,6	72,8	68,6	76,1

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados por CEURB/UFMG e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999.

De acordo com o Superintendente de Desenvolvimento Operacional e Controle do Empreendimento da COPASA, os problemas vivenciados pela população, especialmente quanto ao esgotamento sanitário, devem-se a questões locais e não à ausência de uma política de ampliação de rede. A situação hoje existente reflete o conceito que a população tem de esgoto sanitário: "sem água a pessoa não vive, mas quanto ao esgoto qualquer solução vale desde que saia da vista do povo. Até mesmo a fossa negra, por pior solução que seja, é uma solução para o problema"⁸. Nesse sentido, a companhia vem desenvolvendo programas de educação sanitária visando esclarecer a população quanto à importância do esgoto, realizando um processo de conscientização antes de iniciar o investimento de construção da rede.

⁸ Entrevista realizada em 25/09/1997.

A fim de avaliar se ocorreram ou não melhorias no interior dos domicílios quanto às condições de abastecimento e saneamento básico, comparou-se a existência de canalização interna e de instalação sanitária em 1991 e 1998. Se, de uma parte, se verifica uma melhoria das condições pela redução significativa do percentual de domicílios sem canalização interna, de outra, a presença de instalação sanitária quase não sofre alterações no período, enquanto aumenta significativamente o percentual de esgotamento sanitário comum a mais de um domicílio, que passa de 13% em 1991 para 40% em 1998.

Tabela 8 - Canalização interna e instalação sanitária nos domicílios em favelas de Belo Horizonte — 1991 e 1998

Situação dos domicílios	1991 (%)	1998 (%)
Sem canalização interna	17,4	5,7
Sem instalação sanitária	5,6	5,1
Esgotamento sanitário comum a mais de um domicílio	13,1	40,1

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados CEURB/UFMG.

Quanto ao serviço de coleta de lixo também houve ampliação de atendimento, à exceção de duas regionais — a centro-sul e a Noroeste —, cujos percentuais diminuíram entre 1991 e 1998, reflexo do processo de adensamento.

O destino final do lixo não coletado são os terrenos baldios, córregos e rios, sendo pouco comum a prática de enterrar ou queimar o lixo em áreas de favelas. Entre 1991 e 1998, observam-se mudanças significativas de hábitos: diminui o percentual de lixo queimado e enterrado, assim como o do que é jogado em córregos e rios, possível efeito das campanhas de educação para o meio ambiente. Em 1998, a maior parte do lixo é jogada⁹ em terrenos baldios e na rua, e notam-se também diferenças significativas entre as regionais quanto ao destino final do mesmo.

⁹ Entre a categoria "jogados em terrenos/ruas", em 1998, incluem-se os que são jogados em caçambas, correspondentes a 40% do total dessa categoria.

Tabela 9 - Destino final do lixo não coletado dos domicílios de favelas, por regionais, Belo Horizonte - 1991 e 1998

Regionais	Destino do lixo não coletado											
	Jogado						Queimado		Enterrado		NS/NR	
	Total		Terreno/rua		Rio /córrego							
	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998
Barreiro	53,4	86,4	67,7	57,9	32,3	42,1	38,0	9,1	1,5	4,5	7,0	0,0
Centro-Sul	75,0	93,7	92,6	99,3	7,4	0,7	23,0	0,6	0,4	0,0	1,7	5,7
Leste	79,4	93,1	20,6	73,6	79,4	26,4	16,8	7,0	0,5	0,0	3,2	0,0
Nordeste	66,2	91,9	61,2	94,1	38,8	5,9	32,4	4,1	0,7	0,0	0,7	4,1
Noroeste	84,2	93,8	52,7	93,3	47,3	6,7	15,0	3,1	0,2	0,0	0,7	3,1
Norte	75,3	75,0	27,0	92,8	73,0	7,2	21,6	4,2	0,6	0,0	2,5	20,8
Oeste	72,7	89,7	67,9	93,1	32,1	6,9	20,8	6,2	0,7	0,0	5,7	4,1
Pampulha	72,4	93,4	94,0	76,6	6,0	23,4	27,4	2,2	0,2	0,0	0,0	4,4
Venda Nova	62,1	88,3	66,7	77,4	33,3	22,6	33,3	11,7	0,4	0,0	4,2	0,0
Total	71,7	91,5	63,1	88,1	36,9	11,9	24,5	4,3	0,6	0,1	3,2	4,1

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999.

No Censo Demográfico de 1991 não existem informações sobre o acesso à energia elétrica. De acordo com a pesquisa de campo, aproximadamente 92% das moradias têm acesso à rede de energia da Companhia de Eletrificação de Minas Gerais (CEMIG) e 8% fazem “gatos”, situação que, segundo a CEMIG, vem aumentando nos últimos anos. Outra questão apresentada pela companhia refere-se ao aumento das ocupações em áreas de domínio e sob redes de alta-tensão, o que constitui risco de vida para a população e dificulta o serviço de manutenção da rede.

A fim de averiguar uma possível correlação entre o crescimento/adensamento das áreas e o acesso da população aos serviços de infraestrutura urbana, compararam-se as diferenças percentuais de acesso, em 1991 e 1998, com a taxa de crescimento dos domicílios no período 1991/96. Apesar de reconhecer possíveis falhas nesse tipo de comparação, uma vez que houve alteração na tendência de crescimento dos domicílios e da população no período 96/98, indicada pelo aumento da densidade domiciliar, ainda assim é válido trabalhar com esses dados.

À primeira vista não parece haver correlação entre taxa de crescimento e piora ou melhora de acesso aos serviços. A regional leste, por exemplo, cuja taxa de crescimento encontra-se acima da média, registra um aumento percentual considerável de acesso aos serviços urbanos. Já na centro-sul, que apresenta um dos mais baixos percentuais de atendimento em relação às demais e apresenta taxas de crescimento abaixo da média, houve uma melhora considerável no serviço de esgo-

to, mas a coleta de lixo teve uma piora considerável, o que talvez se explique pelo adensamento da área e a dificuldade da coleta nos becos. A situação da Pampulha merece destaque: além de taxas de crescimento acima da média, é a única regional em que têm diminuído todos os índices de atendimento, revelando uma piora na qualidade de vida de sua população.

Quando nesse quadro se introduz a variável densidade domiciliar de 1998, observa-se o aumento significativo de habitante por moradia nos dois últimos anos, cujos valores atingem patamares superiores aos existentes em 1991.

Ainda que não haja informações sobre o número de domicílios e o da população total em 1998, o aumento da densidade domiciliar de 4,2 em 1996 para 4,6 em 1998 indica acréscimo significativo de população no espaço de dois anos, superior ao de domicílios, especialmente quando se considera estável a tendência de queda da taxa de natalidade no país.

Tabela 10 - Taxas de crescimento de domicílios, densidade domiciliar e diferenças percentuais de acesso a serviços urbanos em domicílios de favelas de Belo Horizonte, por regionais — 1991 e 1998

Regionais	Taxa de crescimento		Habitante/Domicílio			Diferença de percentuais de atendimento em 1991 e 1998		
	Dom.	Pop.	1991	1996	1998	Água	Esgoto	Lixo
Barreiro	4,7	2,9	4,6	3,9	4,7	6,2	-2,2	24,8
Centro-Sul	3,3	2,8	4,4	4,3	4,8	0,6	21,4	-17,6
Leste	5,1	3,8	4,3	4,0	4,5	24,2	20,9	26,6
Nordeste	5,1	3,8	4,5	4,2	4,4	-5,7	0,4	2,9
Noroeste	5,3	4,3	4,3	4,1	4,4	0,1	6,3	-2,0
Norte	2,6	3,0	3,9	4,0	4,7	0,2	8,2	24,0
Oeste	3,5	2,2	4,4	4,1	4,7	-0,4	-1,9	3,7
Pampulha	4,8	4,4	4,1	4,1	4,1	-4,7	-21,4	-2,5
Venda Nova	9,2	7,2	4,6	4,2	4,6	-2,9	-2,7	23,5
Total	4,5	3,5	4,4	4,2	4,6	3,3	8,2	7,5

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991 e Contagem Populacional 1996. Arquivo de Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

A análise da variável tempo de moradia da população de favelas de Belo Horizonte revela que, embora a maioria more no lugar há mais de dez anos e seja significativo o número dos que declararam que sempre nele moraram, ainda é possível visualizar o movimento de chegada de novas famílias nos últimos anos: 7,5% das famílias moram há menos

de dois anos e 10%, há menos de cinco. No total, aproximadamente 18% das famílias estão há menos de cinco anos no local e 24%, quase 1/4, chegaram no período aqui analisado — entre 1991 e 1998.

Tabela 11 - Tempo de moradia local — população de favelas de Belo Horizonte — 1998

Tempo de Moradia	Número de famílias	%
Menos de 2 anos	217	7,5
De 2 a 5 anos	287	10,0
De 5 a 7 anos	179	6,2
De 7 a 10 anos	217	7,5
Mais de 10 anos	1.343	46,6
Sempre morou	629	21,8
NS/NR	7	0,2
Total	2.879	100,0

Fonte: CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999.

Quando se analisa o local anterior de moradia dessas famílias, é importante notar que Belo Horizonte aparece como o principal lugar de origem. Em segundo plano, como fator de crescimento das favelas, fica a emigração do interior para a capital, tal como aconteceu no passado.

Nos últimos dois anos, observam-se o acréscimo da imigração que tem origem em outros Estados e na Região Metropolitana de Belo Horizonte e o decréscimo da participação de Belo Horizonte, o que, entretanto, não diminui a sua importância como principal lugar de origem de famílias em áreas de favela.

Tabela 12 - Tempo de moradia x local de origem da população de favelas de Belo Horizonte — 1998

Local de origem	Tempo de moradia					Total
	Menos de 2 anos	De 2 a 5	De 5 a 7	De 7 a 10	Mais de 10	
Interior de MG	21,8	24,7	15,2	19,1	30,3	24,1
Outros estados	11,7	8,5	5,5	6,9	6,9	6,8
RMBH	19,3	13,7	17,6	16,2	14,3	13,9
Bairros de BH	47,2	53,1	61,8	57,8	48,5	46,6
Total	7,6	10,0	6,2	7,6	46,6	100,0

Fonte: CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados CEURB/UFMG.

Pelos dados apresentados, o processo de chegada da população às áreas de favelas é contínuo, mesmo que na maioria dos casos elas sejam de ocupação antiga e consolidada. Assim, ficam demonstradas a dificuldade das famílias em terem acesso à moradia — seja própria ou de aluguel — e a busca das áreas de favela como alternativa de sobrevivência, indicador do aumento da desigualdade.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO

Tendo em vista a situação e a dinâmica encontradas nas áreas de favela, procura-se a seguir traçar o perfil socioeconômico da população moradora, com base nas seguintes variáveis: escolaridade, situação ocupacional, renda do chefe e renda familiar, a fim de visualizar as condições de sobrevivência da população e as mudanças ocorridas no período entre 1991¹⁰ e 1998. Em alguns casos os dados referem-se apenas à situação existente em 1998, não permitindo comparações.

O grau de escolaridade dos moradores de favela é baixo: 41,1% possuem apenas as quatro primeiras séries do primeiro grau e 9,2% são analfabetos. Entretanto, quando se comparam as situações de 1991 e de 1998, verifica-se que houve uma melhora considerável, revelada por uma queda significativa do número de analfabetos e aumento do número de anos de estudos.

Tabela 13 - Grau de escolaridade da população residente há 10 anos ou mais nas favelas de Belo Horizonte — 1991 e 1998

Escolaridade	1991 (%)	1998 (%)
Analfabeto	14,8	9,2
1ª a 4ª série	52,6	41,1
5ª e 8ª série	25,9	37,1
2º grau	5,9	11,8
Superior	0,8	0,8
Total	100,0 (16.052)	100,0 (10.446)

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

¹⁰ Os dados socioeconômicos de 1991 referem-se apenas aos setores censitários favelizados com 80% e mais de percentual de ocupação. A decisão de não considerar os demais visa evitar distorções na caracterização, tendo em vista a inserção de várias favelas em áreas nobres da cidade.

Na amostra pesquisada em 1998, excluindo a população com menos de dez anos de idade (2.712 crianças), 45,6% das pessoas estão trabalhando, 19,7% estudam, 11,8% são donas de casa, 9,4%, aposentados e pensionistas, e 8,3% estão desempregadas. Chama ainda a atenção a categoria de desocupados — pessoas que não trabalham, não estudam e nem estão procurando emprego —, que representa 4,7% do total. Somando os desempregados, os desocupados e os que vivem de renda, verifica-se que nas áreas de favela 13,4% da população economicamente ativa não exerce qualquer atividade produtiva.

Tabela 14 - Situação ocupacional da população residente há 10 anos ou mais em favelas de Belo Horizonte — 1998

Situação ocupacional	Número absoluto	%
Trabalham	4.764	45,6
Estudam	2.060	19,7
Donas de casa	1.236	11,8
Aposentados/pensionista	983	9,4
Desempregados	872	8,3
Desocupados	490	4,7
Não trabalha/vive de renda	41	0,4
Total	10.446	100,0

Fonte: CP2. Relatório Estatístico, jan.1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Entre os que trabalham, 58,5% estão formalmente vinculados ao mercado de trabalho, apesar do crescente desemprego no país e da expectativa de aumento do trabalho informal. Ainda assim, entre a população pesquisada, 40,7% estão informalmente vinculados ao mercado, dos quais 26,3% fazem biscate.

Tabela 15 - Condição de ocupação da população residente há 10 anos ou mais em favelas de Belo Horizonte — 1998

Condição ocupação	Número de pessoas	%
Funcionário público	133	2,8
Empregado com carteira	2.411	50,6
Empregado sem carteira	686	14,4
Autônomo regularizado	242	5,1
Biscateiros	1.252	26,3
Empregador	15	0,3
Estagiário/aprendiz	16	0,3
NR	9	0,2
Total	4.764	100,0

Fonte: CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

As ocupações da população de favela foram classificadas de acordo com a proposta de Categorias Socioocupacionais (CAT) adotada no projeto PRONEX, em que se procura não apenas diferenciá-las de acordo com a qualificação técnica, como manual simples, manual especializada etc., mas, ao mesmo tempo, estabelecer um *ranking* hierárquico que permita visualizar a correspondência entre as ocupações e os estratos sociais. Delas estão excluídos os desempregados e desocupados.

Como esperado, em se tratando de população moradora de favela, as categorias Proletariado terciário, Subproletariado e Proletariado secundário são as que predominam entre a população ativa, em 1998. Entre os inativos, são significativos os percentuais de estudantes e donas de casa.

Comparando a estrutura ocupacional em 1991 e 1998, verificam-se algumas alterações, como a queda percentual da categoria pequena burguesia, em que se incluem, conforme a classificação proposta na pesquisa PRONEX¹¹, os artesãos, como marceneiros, carpinteiros, ourives, tecelões, e outros autônomos.

Entre 1991 e 1998, as participações de operários, em especial, e de subproletários diminuem, mantém-se estável a da elite intelectual e aumentam as da classe média, do proletário terciário e dos que vivem de renda, revelando uma situação contraditória: observa-se o crescimento de categorias típicas de estratos sociais mais altos, como é o caso dos que vivem de renda e o da classe média, acompanhado da diminuição do subproletariado, ao mesmo tempo que se verifica um processo de proletarização, com o decréscimo de categorias mais qualificadas e bem remuneradas, como a pequena burguesia e a dos operários. Também há redução do percentual de donas de casa, o que provavelmente se deve à necessidade do concurso dessa mão-de-obra na composição da renda familiar. As ocupações agrícolas, já pouco expressivas em 1991, diminuem ainda mais e tendem a desaparecer.

Uma situação encontrada entre a população moradora de favela, e que reproduz um quadro hoje presente na sociedade brasileira, é a existência de pessoas com nível superior e que ocupam funções que exigem menor qualificação, como secretárias, auxiliares de serviços, motoristas e até mesmo vendedores ambulantes, expressão da crise de desemprego que o país atravessa.

¹¹ Ver a descrição das categorias socioocupacionais na Nota Metodológica, ao final do livro.

Tabela 16 - Estrutura socioocupacional da população de favelas de Belo Horizonte — 1991 e 1998 (%)

Categories Ocupacionais	1991	1998
Elite dirigente	0,0	0,0
Pequena burguesia	2,8	1,2
Elite intelectual	0,4	0,4
Classe média	7,2	8,9
Proletário terciário	15,8	19,0
Operários	16,9	9,7
Subproletário	11,2	10,5
Ocupações agrícolas	0,4	0,0
Aposentados e pensionistas	8,1	10,8
Pessoas que vivem de renda	0,1	0,5
Estudantes	19,3	22,7
Donas de casa	16,1	13,6
Sem informação	1,7	2,6
Total	100,0 (16.052)	100,0 (9.084)

Fonte: Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan.1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Quanto à renda, a maioria dos chefes de família ganha até dois salários mínimos, sendo significativo que cerca de 28% recebam até um salário e que aproximadamente 8% não tenham rendimentos.

Quando se comparam a situações de renda de 1991 e de 1998, observa-se que houve uma tendência à concentração: diminuem os percentuais de renda mais baixa, ao mesmo tempo que também diminuem os de maior renda. Em 1991, 42,2% dos chefes de família recebiam até um salário mínimo em 1998; esse percentual diminui para 27,7%, revelando aumento dos níveis de renda. Se em 1991, entretanto, 6,3% tinham renda acima de cinco salários, esse percentual diminui para 4,3% em 1998, enquanto aumenta o dos sem-rendimentos, que passa de 4,3% para 7,5%, provável consequência da política de recessão e do desemprego. Resumindo, há uma melhora nos níveis de renda mais baixa e uma piora nos níveis de renda mais alta, com uma tendência à concentração na faixa de um a três salários mínimos mensais, correspondente ao rendimento de aproximadamente 47% dos chefes de família.

Tabela 17 - Renda média mensal de chefes de família em favelas de Belo Horizonte — 1991 e 1998

Renda média (em salários mínimos)	1991 (%)	1998 (%)
Até ½	11,6	2,3
De ½ a 1	30,4	25,4
De 1 a 2	28,2	30,4
De 2 a 3	11,4	16,3
De 3 a 5	7,6	12,4
De 5 a 10	4,1	3,7
10 e mais	2,2	0,6
Sem rendimentos	4,3	7,5
NS/NR	0,2	1,4
Total	100,0	100,0

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Quando se compara a renda dos chefes de família com a renda familiar, torna-se nítida a importância do concurso do trabalho de outros membros da família para a composição da renda, que apresenta uma alteração significativa para melhor. Em 1998, enquanto aproximadamente 25% dos chefes de família têm renda média mensal de até um salário mínimo, o percentual das famílias com esse patamar de renda é de 11,5%; a maior parte delas tem renda média entre dois a três salários mínimos mensais, e 1,1% recebem acima de dez salários mínimos em contraposição a 0,6% dos chefes nessa situação.

São significativas as mudanças nas rendas médias mensais das famílias entre 1991 e 1998, que apresentam queda expressiva, especialmente aquelas acima de três salários mínimos. Essas, que representavam 37,9% do total em 1991, passam para 17,8% em 1998, revelando um empobrecimento significativo da população. Mesmo a melhoria verificada entre as famílias que tinham rendimentos de até um salário mínimo é pouco expressiva, menos de 3%, e o percentual das que ganham entre um a dois salários mínimos mantém-se inalterado, enquanto o das famílias com rendimentos entre dois a três salários mínimos aumenta significativamente, passando de 19% em 1991 para aproximadamente 44% em 1998.

Se no caso dos chefes de família ocorreu uma tendência à concentração da renda nos patamares médios, no caso da renda familiar houve um claro achatamento dos níveis de renda com perda significativa de poder aquisitivo, reflexo, provavelmente, do desemprego de alguns de seus membros ou da manutenção do emprego com salários mais baixos.

Tabela 18 - Renda média mensal familiar da população em favelas de Belo Horizonte — 1991 e 1998

Renda média mensal familiar (em salários mínimos)	1991 (%)	1998 (%)
Até ½	2,4	1,7
De ½ a 1	11,7	9,8
De 1 a 2	25,7	25,2
De 2 a 3	19,0	43,9
De 3 a 5	20,7	14,0
De 5 a 10	13,5	2,7
10 e mais	3,7	1,1
Sem rendimentos	1,1	0,0
NS/NR	2,1	1,6
Total	100,0	100,0

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de Minas Gerais, 1991. Arquivo de Setores Censitários e CP2. Relatório Estatístico, jan. 1999. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Os dados até aqui analisados do perfil socioeconômico da população moradora de favela em relação aos anos de 1991 e 1998 revelam situações díspares, com a melhoria de alguns aspectos e piora de outros. Entre 1991 e 1998, a escolaridade da população aumenta, mantém-se ainda expressivo o percentual de pessoas formalmente vinculadas ao mercado de trabalho, verifica-se a presença de pessoas em ocupações especializadas, mas, ao mesmo tempo, é flagrante a existência de indicadores que apontam para um processo de proletarização, desemprego e empobrecimento, que precisa ser mais bem investigado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS — O DESAFIO DOS NÚMEROS

Embora traduzam uma realidade, os números são em si mesmos apenas indicadores de situações, cabendo a quem os analisa muita ponderação, para que sua interpretação provoque o menor número de erros possível. Revelam, também, situações ora previamente conhecidas, ora percebidas sob novos ângulos, o que provoca questionamentos e impõe novos desafios, especialmente para os envolvidos com a questão objeto da análise.

Neste artigo, o que se buscou foi retratar uma realidade em números, o que encontra sua justificativa no esforço de trazer a público um conjunto de dados sobre o universo das favelas. Muito se fala a respeito dessa realidade, na maioria das vezes a partir do senso comum, experiências de vida ou reportagens sobre o assunto, sendo menos comuns os levantamentos estatísticos a ela referentes.

É o que me propus fazer quanto à situação das favelas em Belo Horizonte, a partir da sistematização de dados censitários e de informações obtidas em uma pesquisa realizada com uma amostra do universo, em três momentos distintos: 1991, 1996 e 1998. A questão se resume a isto: o que nos dizem os números?

A primeira coisa que eles indicam é a existência de um processo de crescimento das favelas, sob diversas formas — expansão, verticalização, adensamento, novas invasões —, revelando a dificuldade cada vez maior das famílias de arcarem com os custos de sua sobrevivência, em especial um deles, o da moradia.

Cabe aqui lembrar que desde que foi extinto o Banco Nacional de Habitação, em 1986, houve uma paralisia na produção da habitação popular, provocada não apenas pela ausência de uma política para o setor, mas também pela crise financeira que o país atravessa, o que contribui para o aumento do quadro de carências que hoje se vê.

Em 1988 tem-se a Constituinte, a partir da qual iniciam-se o processo de reforma do Estado e a descentralização da gestão urbana, em que os governos do Estado e, principalmente, dos municípios passam a ser os responsáveis por um conjunto de políticas sociais, entre as quais a da habitação, sem o respaldo de uma política nacional.

Sem querer aqui polemizar sobre a questão da habitação e o papel do Estado, o que se depreende dos números é que há uma estratégia de acesso à moradia utilizada por uma parcela cada vez maior da população sem condições de aportar ao mercado para suprir essa necessidade.

No caso das favelas de Belo Horizonte, fica evidente que não se está lidando com um crescimento provocado pela velha e conhecida equação — busca de melhores condições de vida, emigração e formação de favelas. Ao contrário, são famílias que já se encontram na cidade e que mudam para as favelas como parte de uma estratégia de acesso à moradia, seja pelo baixo custo, seja pelas facilidades que representa morar em áreas mais centrais, com economia de tempo e dinheiro com transporte público e com aluguel.

Nessa perspectiva, o crescimento e o adensamento das favelas significam também um adensamento socioeconômico que reúne em um determinado espaço uma população que tem em comum a exclusão do acesso ao mercado da moradia. Além disso, ela não é homogênea nem uniforme, mas estratificada, em que se apresentam situações socioeconômicas diferenciadas, tal como acontece na sociedade, guardadas, evidentemente, as devidas proporções. Ainda assim, comparativamente ao restante da população, é ali que se reúnem os mais pobres, sendo a procura da moradia na favela a expressão do aumento da desigualdade social.

Se de um lado está havendo um processo contínuo de crescimento em áreas já bastante adensadas, de outro, esse adensamento está levando a uma piora da qualidade de vida dessa população e, o que é mais complicado, à diminuição e, em alguns casos, até à anulação dos possíveis benefícios advindos de programas de melhorias já implementados em algumas áreas. Não se trata apenas de uma questão de educação, de ensinar à população a usar e a preservar adequadamente os serviços e equipamentos, de integrar as áreas de favela à malha urbana, e sim de uma questão físico-espacial. O adensamento compromete a todos na medida em que leva à saturação dos serviços urbanos implantados, sem falar em parâmetros e padrões construtivos, estes há muito abandonados no discurso técnico e oficial.

Por último, é importante lembrar que o desemprego e a criminalidade, principais problemas com que o país hoje se defronta, têm exatamente nas favelas a sua cidadela, e os esforços até agora empreendidos visando integrá-las à cidade não têm sido bem-sucedidos. O que se observa é que cada vez mais as favelas transformam-se em guetos, cuja natureza não se limita à questão espacial e à da qualidade de vida, mas compreende diversos outros aspectos, entre os quais a desigualdade econômica e social e a cidadania regulada, tornando-se cada vez maior a distância social entre o cidadão comum e o morador de favela.

O contínuo processo de favelização hoje presente nas cidades, cujos reflexos já se fazem sentir especialmente nas regiões metropolitanas do país, atingindo até mesmo cidades menores e às vezes áreas rurais, revela o aumento da desigualdade, representando para o poder público um triplo desafio: o de ser capaz de regularizar e urbanizar as áreas já existentes e de integrá-las à malha urbana, o de controlar o processo de ocupação e, ao mesmo tempo, o de desenvolver programas de habitação popular capazes de atender a essa população, a fim de evitar que o quadro da questão da moradia se agrave ainda mais.

Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca¹

Edmond Preteceille,
Licia Valladares

Descrita e analisada, desde há muito, como o espaço típico de concentração da pobreza urbana, a favela passou a constituir um “tipo ideal”, sobretudo no caso do Rio de Janeiro (Valladares, 1991). Alguns consensos básicos foram sendo construídos ao longo do tempo: a) *locus* “número um” de residência da população carente na “cidade maravilhosa”; b) espaço específico tanto geográfica como socialmente, que vem aumentando a “cidade ilegal”; c) espaço correspondente a um universo homogêneo, marcado pela irregularidade na ocupação do solo e pela precariedade em termos de serviços públicos e equipamentos urbanos.

A questão aqui apresentada é saber qual seria, ainda hoje, a qualidade heurística deste “tipo ideal”, a favela. Será que considerar o universo das favelas como uma unidade (“a favela”) teria mais utilidade sociológica do que chamar a atenção para as diferenças internas desse universo, cujo peso, então, se tornaria secundário e poderia ser negligenciado? Será que as diferenças entre as favelas e os demais bairros pobres da cidade são suficientemente marcantes para que elas continuem a ser tratadas como conjuntos distintos? Será que o grau de concentração da pobreza nas favelas justificaria a assimilação do grupo social ao tipo de espaço?²

¹ Este texto foi desenvolvido no âmbito do Projeto CNRS/CNPq — “Reestruturação Econômica e Social das Grandes Metrôpoles e Formação de Políticas Urbanas Modernas” e do Projeto PRONEX — “Metrôpoles: desigualdades socioespaciais e governança urbana”. Participam dos dois projetos várias instituições dentre as quais: IPPUR/UFRJ, IUPERJ/UCAM, CSU/CNRS, PUC/SP, Fundação João Pinheiro. A perspectiva teórico-metodológica adotada em ambos os projetos consiste em analisar a estrutura socioespacial em seu conjunto. Os primeiros resultados do Projeto CNRS/CNPq encontram-se em Preteceille e Ribeiro (1999), que analisam o conjunto das transformações na estrutura social no Rio de Janeiro e em Paris.

² Lembremos que no caso francês facilmente se associa o espaço dos pobres aos assim chamados “*quartiers en difficulté*”, ou seja, aos bairros designados como problemáticos pela política urbana. Estudos recentes, no entanto, têm mostrado a grande diversidade de situações sociais nesses mesmos bairros (Tabard, 1993; Champion e Marpsat, 1996).

Quando buscamos estudar as favelas empiricamente, elementos indicativos da sua diversidade logo aparecem: localização dentro da cidade, relevo do terreno, antiguidade, grau de consolidação das construções, verticalização, nível dos equipamentos e serviços, condição jurídica de ocupação etc. De igual modo, quando se trata de estudar os pobres, verificamos que eles são muito numerosos fora das favelas muito embora se insista na favela como o *locus* da pobreza³. Pesquisas e trabalho de campo ao longo de muitos anos em uma mesma favela (Medina e Valladares, 1968; Valladares 1968, 1977, 1978, 1991) sugerem, ainda, que nas grandes favelas as diferenças internas são muito importantes (haveria praticamente bairros e favelas dentro de uma mesma favela). Verifica-se nesses espaços cariocas uma enorme evolução no ambiente construído (que mal ou bem vem sendo equipado), na qualidade das construções e das habitações, no desenvolvimento da atividade comercial e dos serviços especializados, no mercado imobiliário (tanto de venda como de aluguel). Tudo faz crer que a representação tradicional e a imagem consagrada da favela devam ser revistas e atualizadas.

Este texto pretende responder a algumas das questões acima formuladas. O método utilizado decorre de nossas próprias indagações: analisar o conjunto do tecido urbano da metrópole carioca geograficamente de modo mais detalhado possível, para que as eventuais diferenças socioespaciais, inclusive aquelas internas às favelas, possam ser percebidas. Faremos uso de dados provenientes do Questionário 1 do Censo de 1991, agregados por setor censitário; de dados mais ricos sob o aspecto sociológico, oriundos do Questionário 2 do mesmo Censo, necessariamente agregados por zonas geográficas maiores, uma vez que tal questionário só é tratado a partir de uma amostra de 1/10.

As variáveis utilizadas neste trabalho são as mesmas da grande maioria dos trabalhos de natureza estatística já realizados sobre as favelas cariocas. No entanto a originalidade advém do fato de nele serem consideradas todas as modalidades apresentadas por cada variável — como, por exemplo, a análise de todas as faixas de renda e não só das mais baixas. Lembramos que quase todos os autores consideram apenas a parte

³ O Sistema de Assentamentos de Baixa Renda mantido pelo IPLANRIO (atual Instituto Pereira Passos) nos forneceu em abril de 1999 os seguintes números para o município do Rio de Janeiro: 604 favelas, 783 loteamentos irregulares e clandestinos, 508 conjuntos habitacionais populares. Observe-se que esses números correspondem a unidades cadastradas pelo IPLANRIO, mas cada um destes universos é certamente maior. A população correspondente a cada um não é conhecida pois os recenseamentos apenas distinguem, no conjunto da população do município, a população das favelas, que hoje, segundo a mesma fonte, estaria por volta de 1 milhão de habitantes.

inferior das distribuições. Tal opção metodológica seria consequência de uma assimilação exclusiva da favela ao espaço da pobreza. Neste trabalho queremos precisamente verificar se essa assimilação é ou não justificada pelos dados, o que supõe examinar a presença ou ausência das partes médias e altas das distribuições. Para afirmar que na favela só existem pobres, é necessário aí constatar a ausência das classes médias.

AS FAVELAS COMO TIPO DE TECIDO URBANO

Já há um século que as favelas vêm se espalhando pela metrópole carioca. Embora todos concordem que a denominação venha de uma planta leguminosa e do Morro da Favella — nome que passou a ter o já existente Morro da Providência ao abrigar soldados recém-chegados da campanha de Canudos em 1897 —, os estudiosos se dividem quanto ao momento em que o processo de favelização teria começado a marcar a paisagem da antiga capital federal. A grande maioria defende a hipótese de que só a partir dos anos 30 a presença da favela teria se tornado marcante⁴. Outros, em bem menor número⁵, dizem que foi nos anos 20 que do nome próprio “Morro da Favella” passou-se ao substantivo “favela”, o qual serviria desde então para denominar os casos cada vez mais freqüentes de terra invadida e/ou ocupada ilegalmente por moradias precárias e população pobre.

O “tipo ideal” foi construído a partir do Morro da Providência mas também do Morro de Santo Antônio, bem menos conhecido e hoje desaparecido (Valladares, 1998). A esses espaços se associaram representações que serviriam para identificar a favela: ocupação ilegal situada nas encostas de morros ou em bairros relativamente centrais, com moradias precárias, sem infra-estrutura nem serviços urbanos. O favelado, o morador da favela, passou a simbolizar o migrante pobre, semi-analfabeto, biscateiro, incapaz de se integrar e se adaptar ao mercado de trabalho da cidade moderna, industrial. A expressão “favela é igual a pobreza” logo se tornou consenso, compartilhado pelo meio acadêmico e político, e difundido pela mídia.

O IBGE não fugiu à regra quando em 1950 decidiu pela primeira vez incluir a favela na contagem da população. Segundo Guimarães (1953), a conceituação oficial considerou como favelas os aglomerados humanos que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes caracterís-

⁴ A discussão entre os vários autores é apresentada em detalhe em Valladares (1998).

⁵ O principal defensor da tese de que o processo de favelização teria se iniciado já nos anos 1920 é Abreu (1994).

ticas: 1) proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a cinquenta; 2) tipo de habitação: predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de folhas-de-flandres, chapas zincadas ou materiais semelhantes; 3) condição jurídica da ocupação: construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; 4) melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; 5) urbanização: área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento. Dos cinco critérios adotados, quatro estão referidos aos aspectos físicos da favela: tamanho, tipo de habitação, disponibilidade de serviços coletivos, urbanização. Oliveira *et al.* (1983), discutindo a definição primeira do IBGE, lembram que subjacente à mesma encontrava-se também a visão da favela como um espaço homogêneo.

Os censos do IBGE, desde então, basicamente se pautam pela mesma definição, usando nacionalmente a denominação de Aglomerado Subnormal para designar aquilo que no Rio de Janeiro conhecemos por favela.

Para realizar o presente trabalho, partimos de análises estatísticas cujos resultados são apresentados nos quadros que se seguem, elaborados a partir da base de dados constituída pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR, no âmbito do projeto PRONEX. A unidade básica com que trabalhamos é o setor censitário.

1) *Localização*

Os dados do Censo de 1991 comportam uma variável de identificação dos setores censitários em favela e uma outra variável que permite identificar, em cada setor, aqueles domicílios que integram um aglomerado subnormal.

Quadro 1 - Domicílios em favelas e aglomerado subnormal — por município da RMRJ — 1991

Município		Não-Favela	Favela	Total
DUQUE DE CAXIAS	Dom. Agl. Subnormal	3.910	12.791	16.701
	Total Domicílios	160.717	12.848	173.565
ITABORAÍ	Dom. Agl. Subnormal	48		48
	Total Domicílios	41.147		41.147
ITAGUAÍ	Dom. Agl. Subnormal	331	827	1.158
	Total Domicílios	28.067	835	28.902
MAGÉ	Dom. Agl. Subnormal	323		323
	Total Domicílios	48.685		48.685
MANGARATIBA	Dom. Agl. Subnormal	62	232	294
	Total Domicílios	4.654	263	4.917
MARICÁ	Dom. Agl. Subnormal	36		36
	Total Domicílios	12.632		12.632
NILÓPOLIS	Dom. Agl. Subnormal	75	528	603
	Total Domicílios	41.582	530	42.112
NITERÓI	Dom. Agl. Subnormal	1.480	6.120	7.600
	Total Domicílios	121.748	6.338	128.086
NOVA IGUAÇU	Dom. Agl. Subnormal	3.519	9.731	13.250
	Total Domicílios	320.478	9.874	330.352
PARACAMBI	Dom. Agl. Subnormal	0	102	102
	Total Domicílios	11.182	102	11.284
RIO DE JANEIRO	Dom. Agl. Subnormal	16.147	220.207	236.354
	Total Domicílios	1.375.141	226.141	1.601.282
SÃO GONÇALO	Dom. Agl. Subnormal	1.334		1.334
	Total Domicílios	208.916		208.916
SÃO JOÃO DE MERITI	Dom. Agl. Subnormal	2.393	3.279	5.672
	Total Domicílios	108.005	3.293	111.298
Total Reg. Metropolitana	Dom. Agl. Subnormal	29.658	253.817	283.475
	Total Domicílios	2.482.954	260.224	2.743.178

O Quadro 1, que cobre todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é esclarecedor. Considerando a primeira variável, constatamos que a grande maioria dos domicílios localizados em favelas se encontram em território do município do Rio: 87%. Apenas quatro outros municípios têm um número significativo de domicílios em favelas: Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu e São João de Meriti.

Considerando a segunda variável, ou seja, os domicílios localizados em aglomerados subnormais, verificamos que o Rio continua na liderança, concentrando 83% dos domicílios localizados em setores assim classificados. Os quatro municípios citados têm mais uma vez forte presença. Os municípios de Itaguaí e São Gonçalo se destacam por apresentarem mais de mil domicílios em aglomerados subnormais, mas convém notar que São Gonçalo não tem nenhum setor censitário classificado como favela.

Em resumo, os dados mostram que em 1991 as favelas são ainda um fenômeno concentrado no município do Rio de Janeiro, sendo necessário ter cautela ao falar de “periferização das favelas” em relação à metrópole⁶.

Considerando as duas variáveis, constatamos que ambas apresentam uma boa correspondência, pois 98% dos domicílios com localização em favela são também contabilizados como em aglomerado subnormal, e que, reciprocamente, 90% do total destes domicílios são contabilizados em favela. Lembremos, no entanto, que, se quase todos os domicílios em favela foram classificados como localizados em aglomerados subnormais, 10% dos domicílios nesses aglomerados *não* se localizam nas favelas recenseadas.

Ao se considerar exclusivamente os municípios com pelo menos 1.000 domicílios classificados em aglomerado subnormal, é fora do Rio que a divergência se faz notar mais fortemente: não foram classificados em favela 100% dos domicílios em aglomerados subnormais em São Gonçalo; 42% em São João de Meriti; 36% em Nova Iguaçu; 29% em Itaguaí; 23% em Duque de Caxias; 19% em Niterói e somente 7% no município do Rio de Janeiro (muito embora em números absolutos o Rio tenha mais domicílios em aglomerados subnormais fora das favelas que os demais municípios).

A título de conclusão, a coerência entre as duas variáveis é boa no seu conjunto. Podemos supor que fora do município do Rio o peso das favelas esteja subestimado pelos próprios dados do IBGE. No entanto a grande maioria dos domicílios em favela está concentrada no Rio, 83% ou 87% segundo uma ou outra das duas variáveis consideradas. Vale a pena ressaltar que o município do Rio de Janeiro só detém 58% do total de domicílios da região metropolitana quando considerada em seu conjunto.

2) *Nível das infra-estruturas urbanas*

Vimos que as favelas aparecem como a forma predominante dos aglomerados subnormais do IBGE. Seriam elas então o espaço predominante da moradia precária ou sem infra-estrutura, a ponto de serem qualificadas de aglomerado subnormal? Seriam homogêneas quanto à baixa qualidade de sua urbanização e à disponibilidade de serviços coletivos?

⁶ Em trabalho anterior (Valladares & Ribeiro, 1994), baseado em dados do Cadastro de Favelas do IPLANRIO (à época com 545 favelas registradas), foi constatada a marcha da favela em direção à periferia porém *no interior do município do Rio*: as novas favelas, reconhecidas pelo poder público, surgiam nas regiões de Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, Anchieta, Pavuna e Guaratiba. Nos demais municípios da região metropolitana, podem-se identificar apenas 13 favelas.

Para responder a tais questões, utilizaremos as variáveis do censo que descrevem aquilo que chamamos aqui de *nível do equipamento urbano*: nível do acesso das moradias à água, ao esgoto, à coleta de lixo; além do número de cômodos e de banheiros por domicílio. Essas variáveis, retiradas do Questionário 1, foram consideradas sobre o conjunto de domicílios e, por não apresentarem o problema de representatividade estatística da amostra, podem ser analisadas no nível dos setores censitários. Construímos assim, fazendo uso de uma análise de componentes principais seguida de uma classificação ascendente hierárquica⁷, uma tipologia de setores censitários em função do nível do equipamento urbano dos domicílios.

Os setores censitários foram agrupados em seis classes. O Quadro 2, a seguir, apresenta os valores médios das variáveis para cada um dos tipos⁸.

O primeiro tipo, URB1, corresponde àquele com o melhor nível de equipamento, em todos os aspectos: a quase totalidade dos domicílios conectada com a rede geral de água, via canalização interna, com a rede de esgoto e beneficiada pela coleta de lixo. No tipo URB1, o número médio de cômodos e de banheiros é o mais elevado, assim como o número de cômodos não correspondentes a dormitórios. O número médio de pessoas por domicílio é, por outro lado, o mais baixo.

O segundo tipo, URB2, é bastante parecido com o primeiro, apresentando um pouco menos de domicílios conectados à rede de esgoto, menor número de cômodos e um só banheiro por domicílio.

O terceiro tipo, URB3, é próximo dos dois primeiros no que tange à água — mais de 90% dos domicílios têm acesso à rede geral; e no que se refere à coleta de lixo — mais de 80%. Esse tipo, entretanto, se distancia dos precedentes quanto ao saneamento, pois as ligações diretas do domicílio à rede geral são em baixíssima proporção — apenas 3,0%. A marca

⁷ Esse tipo de análise estatística vem sendo usada na França por Nicole Tabard e Edmond Preteceille, entre outros, em estudos sobre a divisão social do espaço nas metrópoles francesas realizados a partir de dados censitários produzidos pelo INSEE. No Brasil, o mesmo tipo de análise estatística vem sendo desenvolvido no âmbito do programa de cooperação CNRS-CNPq já mencionado (cf. nota 1). Ver Preteceille e Ribeiro (1999).

⁸ Convém lembrar que os estudos que se propõem a medir o Índice Ambiental das favelas como o recente documento do IPLANRIO (1997) juntam os serviços urbanos em duas grandes categorias: “adequado” e “inadequado”. Para dar um exemplo: os domicílios com serviço de abastecimento de água inadequado são aqueles sem canalização interna (rede geral, poço ou nascente e outra forma). O procedimento adotado neste trabalho permite uma visão bem mais detalhada dos serviços urbanos, como se pode ver no quadro “Tipologia dos Setores Censitários segundo o Equipamento Urbano”.

distintiva do tipo URB3 é dada pelos 85% dos domicílios que têm fossa séptica ligada à rede fluvial (dos quais 77% equipados individualmente e 8% com fossa séptica comum a mais de um domicílio). Ainda assim, trata-se de um bom nível de equipamento, certamente característico das zonas periféricas menos densas, onde se multiplicam as residências individuais.

Quadro 2 - Tipologia dos setores censitários segundo o equipamento urbano — RMRJ — 1991

Variáveis	Tipos		URB1	URB2	URB3	URB4	URB5	URB6	Total	
ÁGUA	com canalização	rede geral	97,0	96,3	94,3	66,7	81,4	25,6	82,4	
		interna								
		poço/nascente	0,1	0,2	2,0	1,1	5,0	42,5	6,6	
	Sem canalização	outra forma	0,0	0,2	0,5	3,3	1,7	3,2	1,1	
		rede geral	0,5	1,1	1,6	11,8	5,7	2,0	2,8	
		interna								
poço/nascente	0,0	0,1	0,7	1,3	2,8	22,1	3,4			
outra forma	0,1	0,3	0,5	7,0	2,2	3,3	1,6			
INS. SANIT.	só domicílio	rede geral	96,1	91,3	3,0	38,3	14,4	3,5	48,3	
		f. séptica - rede pluvial.	0,2	1,3	77,2	4,2	21,2	15,6	21,5	
		f. séptica - sem escoam.	0,1	0,2	1,1	1,1	3,2	21,1	3,5	
		fossa rudimentar	0,1	0,4	1,3	2,9	7,2	19,7	4,0	
		vala	0,1	0,7	4,9	17,1	33,6	24,9	9,9	
		outro	0,3	0,3	1,8	7,9	8,2	2,9	2,6	
		não sabe	0,0	0,1	0,2	0,1	0,4	0,3	0,1	
		comum a mais de um	rede geral	0,8	3,1	0,2	10,5	1,4	0,2	2,3
			f. séptica - rede pluvial	0,0	0,1	8,0	0,5	2,0	1,3	2,2
	f. séptica - sem escoam.		0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	1,0	0,2	
	fossa rudimentar		0,0	0,1	0,3	0,3	0,9	1,1	0,3	
	vala		0,0	0,1	0,6	1,7	3,5	2,3	1,0	
	outro		0,0	0,0	0,0	0,7	0,4	0,1	0,1	
	não sabe	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0		
	não tem	0,1	0,5	0,9	5,8	2,4	4,6	1,8		
LIXO	coletado	diretamente	97,0	95,4	83,9	30,1	38,2	23,9	71,1	
		indiretamente	0,6	1,7	1,9	35,7	8,4	3,3	6,0	
	não coletado	queimado	0,1	0,5	6,7	7,7	22,7	49,4	11,2	
		enterrado	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	2,4	0,4	
	jogado	em terreno baldio	0,0	0,4	5,9	10,9	25,0	16,8	7,4	
	jogado	em rio, lago ou mar	0,0	0,2	0,8	6,2	3,5	1,3	1,4	
	outro destino	0,0	0,0	0,1	0,5	0,5	1,6	0,3		
DOMICÍLIO	número médio de cômodos	7,4	5,0	5,0	3,7	4,5	5,1	5,2		
	número médio de dormitórios	2,4	2,4	5,5	2,3	6,0	6,7	4,0		
	número médio de banheiros	2,1	1,1	1,1	0,8	1,0	1,2	1,3		
	número médio de pessoas	3,0	3,5	3,8	3,5	3,9	4,0	3,6		

O quarto tipo, URB4, é muito diferente dos precedentes e a partir do mesmo começam os tipos que poderíamos considerar mal equipados. Apenas dois terços dos domicílios têm água corrente direta, sendo 12% com acesso à água sem canalização interna. Menos de 50% têm sua instalação sanitária conectada à rede geral e somente 4% dispõem de fossa séptica ligada à rede pluvial. Em outras palavras, apenas a metade dos domicílios possui condições sanitárias razoáveis. A outra metade se distribui

entre formas muito precárias, sendo a mais freqüente a vala. O URB4 é também o primeiro tipo em que a coleta de lixo direta atinge menos da metade dos domicílios (30%), 35% só se beneficiando indiretamente dela, e o último terço sem qualquer acesso a qualquer coleta de lixo (17% simplesmente jogam o lixo em terreno baldio, em rio ou no mar). Trata-se, ainda, do tipo em que o número de cômodos por domicílio é o menor de todos (3,7) e em que os banheiros são menos presentes (somente 0,8, ou seja, aproximadamente 20% dos domicílios não têm banheiro).

O quinto tipo, URB5, apresenta uma situação melhor quanto ao acesso à água (82% dos domicílios têm água corrente), mas as condições de saneamento são precaríssimas: somente um terço dos domicílios tem uma situação sanitária adequada, 10% dispõem de uma fossa sem escoamento ou fossa rudimentar e mais de um terço só dispõe da vala para o escoamento sanitário. Quanto à coleta de lixo, 38% dos domicílios se beneficiam de sistemas de coleta direta e 8%, de coleta indireta; 23% queimam o lixo e 29% simplesmente o deixam ao léu.

O sexto e último tipo, URB6, tem um perfil muito diferente de todos os tipos precedentes. Um quarto apenas dos domicílios tem acesso à rede geral de água, dois terços têm acesso a um poço ou uma nascente. Raríssimos domicílios dispõem de saneamento básico, apenas 15% têm uma fossa séptica ligada à rede, 41% dispõem de fossa rudimentar, 24% apenas têm coleta de lixo direta, 49% queimam seu lixo. Pelas características apresentadas, esse tipo parece corresponder aos setores semi-rurais da metrópole.

O Quadro 3 apresenta a distribuição dos setores censitários por tipos, nos vários municípios da região metropolitana, segundo os espaços identificados pelo IBGE como de favela e não-favela.

Observemos que as hipóteses sobre o caráter periférico e semi-rural dos tipos URB3 e URB6 têm fundamento, pois a grande maioria dos setores censitários dos municípios como Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Paracambi, recai justamente sobre os tipos URB3 e URB6.

No que diz respeito especificamente à favela, o quadro apresenta resultados que merecem ser ressaltados. Verificamos que, no conjunto, as favelas se situam sobretudo no tipo URB4: dentre os 1.075 setores desse tipo, 699 correspondem a setores de favela (65%); e, sobre os 1.291 setores censitários da região metropolitana que correspondem a setores de favela, 699 (54%) são do mesmo tipo URB4.

No caso do município do Rio, que, como vimos, é aquele em que as favelas se fazem mais presentes, o tipo URB4 aparece como mais específico ainda da favela: 621 dos 852 setores desse tipo no Rio são de favela, ou seja, 73%. Por outro lado observamos que todas as favelas não estão concentradas nesse tipo, são somente 621 setores sobre 1.117, ou seja, 56%. Muito embora só encontremos um caso de setor censitário em favela do tipo URB1, existem nada menos de 252 setores que, em termos de equipamento urbano, pertencem ao tipo URB2 e ainda 81 setores, ao grupo URB3.

Quadro 3 - Tipologia dos setores censitários segundo o equipamento urbano e por município e favela — RMRJ — 1991

MUNICÍPIO	Não-Fav/Favela	URB1	URB2	URB3	URB4	URB5	URB6	Total
DUQUE DE CAXIAS	Não-favela	1	130	115	20	145	141	552
	Favela		9	4	19	15	1	48
	Total	1	139	119	39	160	142	600
ITABORAÍ	Não-favela			23	1	11	155	190
	Total			23	1	11	155	190
ITAGUAÍ	Não-favela		2	35		17	85	139
	Favela				1	4		5
	Total		2	35	1	21	85	144
MAGÉ	Não-favela			56	12	38	165	271
	Total			56	12	38	165	271
MANGARATIBA	Não-favela			9	1	6	34	50
	Favela						2	2
	Total			9	1	6	36	52
MARICÁ	Não-favela	1					66	67
	Total	1					66	67
NILÓPOLIS	Não-favela			83	4	57		144
	Favela				3	1		4
	Total			83	7	58		148
NITERÓI	Não-favela	189	95	18	19	42	92	455
	Favela		2		22	3	8	35
	Total	189	97	18	41	45	100	490
NOVA IGUAÇU	Não-favela	3	8	515	15	307	254	1.102
	Favela			3	19	25	14	61
	Total	3	8	518	34	332	268	1.163
PARACAMBI	Não-favela			22	2		14	38
	Favela			1				1
	Total			23	2		14	39
RIO DE JANEIRO	Não-favela	1.567	2.355	782	231	141	153	5.229
	Favela	1	252	81	621	127	35	1.117
	Total	1.568	2.607	863	852	268	188	6.346
SÃO GONÇALO	Não-favela			442	6	119	112	679
	Total			442	6	119	112	679
SÃO JOÃO DE MERITI	Não-favela		102	28	65	137	3	335
	Favela		1		14	3		18
	Total		103	28	79	140	3	353
Total Reg. Metropolitana	Não-favela	1.761	2.692	2.128	376	1.020	1.274	9.251
	Favela	1	264	89	699	178	60	1.291
	Total	1.762	2.956	2.217	1.075	1.198	1.334	10.542

Em síntese, muito embora o tipo URB4 seja específico das favelas, estas se apresentam bastante diversificadas uma vez que, no Rio, não menos do que 30% dos setores em favela pertencem aos três melhores tipos em termos de acesso a água, saneamento, coleta de lixo e características do domicílio.

Essa diversidade apresentada pelas favelas é característica do município do Rio, pois nos demais, com exceção de Duque de Caxias, as favelas não aparecem em proporção semelhante à dos três primeiros tipos. Nem em Niterói, Nova Iguaçu ou São João de Meriti, encontramos essa proporção de setores com um nível adequado. Em Nova Iguaçu e Niterói, a diversificação se dá pelos níveis mais baixos, com uma proporção nada desprezível de setores nos tipos URB5 e URB6.

A hipótese de que as favelas do Rio se encontram, em uma proporção nada desprezível, nos setores bem equipados, poderia ser explicada pelos investimentos que há décadas vêm sendo realizados pelo poder público, por setores não-governamentais e pela população local, em prol da chamada "urbanização de favelas". Desde os anos 50 muitas favelas vêm recebendo — embora sem continuidade e sem qualidade — investimentos públicos e privados. Inicialmente pela política clientelista da "bica de água" e em seguida por ações pontuais da Fundação Leão XIII e das Associações de Moradores (SAGMACS, 1960; Parisse, 1969; Leeds e Leeds, 1978). No final dos anos 70, a Light também inaugurou o seu programa de favelas, em princípio extensivo a todas elas (Bronstein, 1982). Seguiu-se o PROFACE (Programa de Favelas da CEDAE), que, entre 1983 e 1985, levaria sistemas de água e esgoto a cerca de sessenta favelas, incorporando-as à rede dos seus bairros (Cavallieri, 1986; Britto, 1995). Nos anos 80, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e o UNICEF fariam igualmente operações em parceria em algumas áreas faveladas, visando à implantação de saneamento básico via "Projeto Mutirão" (Brasileiro *et al.*, 1982). Passando ainda por iniciativas da FEEMA e da COMLURB (FEEMA, 1980; COMLURB, 1980; Souza, 1983), temos hoje o Favela-Bairro⁹, iniciado na segunda metade da década de 1990, última versão da chamada política de urbanização de favelas, cujos efeitos ainda não se fazem sentir nos dados do censo de 1991 aqui analisados.¹⁰

⁹ Inúmeras são as avaliações que o Programa Favela-Bairro vem suscitando. Com financiamento da FINEP, várias instituições de ensino e pesquisa do Rio de Janeiro realizaram em 1996 e 1997 estudos de avaliação. Uma boa síntese das políticas públicas nas favelas cariocas, no período que cobre da experiência dos Parques Proletários (anos 40) até os dias atuais do Favela-Bairro, encontra-se em Burgos (1998).

¹⁰ Estamos nos referindo a uma época em que os serviços públicos ainda não haviam sido privatizados no Rio de Janeiro e em que predominava a tendência de estender os serviços públicos às áreas pobres da cidade.

Nos outros municípios tudo indica também que esse tipo de ação, se já iniciado, não se refletiu de forma significativa nos dados do censo de 1991.

3) *Condição da ocupação, propriedade do solo*

Uma das principais dimensões que caracteriza, *a priori*, uma área como favela é a idéia da sua precariedade jurídica. Parece consensual que a favela resulta de um processo de invasão de terreno, na maioria das vezes desocupado, de propriedade pública ou privada: seus moradores, na origem, teriam um *status* jurídico ilegal, com variável grau de segurança quanto às possibilidades de permanência na área, e com a possibilidade de serem proprietários das construções em favela, mas não dos terrenos onde elas se encontram.

Sabemos hoje que as situações são as mais variadas e que muitas favelas cariocas não podem mais ser consideradas como áreas de ocupação ilegal. A política de remoção que perdurou até os anos 80 foi substituída pela política da regularização e da urbanização — hoje em vigor através do programa da prefeitura do Rio de Janeiro, o Favela-Bairro. Estudos pioneiros feitos nos anos 60 e 70 por advogados (Conn, 1968; Santos, 1977) já mostravam diferenças substanciais entre os direitos dos posseiros e dos favelados, assim como as diferentes formas que a lei podia tomar nas favelas.

Como o Questionário 1 do Censo de 1991 comporta uma pergunta sobre a condição da ocupação do domicílio, com oito modalidades de resposta possíveis, pudemos construir, usando o mesmo método do quadro precedente, uma tipologia dos setores censitários da Região Metropolitana do Rio de Janeiro de acordo com o perfil de distribuição dos domicílios entre as diferentes condições da ocupação. O Quadro 4 apresenta os perfis médios dos vários tipos.

Quadro 4 - Tipologia dos censitários segundo a condição da ocupação — RMRJ — 1991

Condição de Ocupação Tipos	COC1	COC2	COC3	COC4	COC5	COC6	COC7	COC8	Total
Próprio - construção e terreno	71,9	56,8	50,5	48,5	46,4	29,6	5,5	10,0	52,5
Próprio - só construção	0,7	4,5	4,1	15,2	0,8	5,0	83,3	3,3	11,3
Alugado	18,6	18,8	17,5	21,7	42,7	5,7	7,1	0,9	22,2
Cedido por empregador	1,4	1,0	0,8	0,8	1,4	23,2	0,2	1,1	2,1
Cedido por particular	2,9	8,5	3,8	6,4	3,5	6,3	1,7	1,8	4,5
Outra condição	0,4	0,9	18,6	0,2	0,3	0,7	0,2	80,0	0,7

(média da distribuição dos domicílios segundo cada modalidade em cada tipo, em %)

Os quatro primeiros tipos (COC1, COC2, COC3, COC4) podem ser considerados, em uma primeira leitura, como ordenados segundo um *continuum* de percentagens decrescentes a partir de proprietários da construção e do terreno (71,9%, 56,8%, 50,5%, 48,5%), um percentual fraco mas crescente de proprietários unicamente da construção (0,7%, 4,5%, 4,1%, 15,2%) e um percentual estável nos três primeiros e crescente no quarto, no que se refere a locatários (18,6%, 18,8%, 17,5%, 21,7%). Os dois primeiros tipos e o quarto contam com um número importante de setores (3.531, 1.278 e 2.280 respectivamente), o terceiro, com muito poucos (66), conforme o Quadro 5.

No quinto tipo, COC5, o percentual de proprietários da construção e do terreno é menor que nos tipos anteriores, mas o percentual de domicílios alugados (locatários) é muito superior (uma taxa recorde, acima da média). O percentual de proprietários só da construção é irrisório. Esse tipo abrange um total de 1.942 setores.

O sexto tipo, COC6, tem como característica principal o percentual elevado de domicílios cedidos pelo empregador (nos demais tipos esse percentual é baixo). O COC6 compreende um total de 475 setores.

O sétimo tipo, COC7, é maciçamente constituído por setores onde a propriedade só diz respeito à construção, não ao terreno (83%, enquanto a média não passa de 15% nos demais). Esse tipo corresponde a 853 setores.

Enfim, o oitavo tipo, COC8, está constituído em 80% por "outra condição da ocupação". Apenas 31 setores censitários correspondem a esse tipo.

O Quadro 5 cruza a tipologia dos setores censitários segundo a condição da ocupação por município e favela. Diferentemente do quadro anterior (que apresentava a média da distribuição em cada tipo em %), ele apresenta o número de setores censitários em cada tipo.

Quadro 5 - Tipologia dos setores censitários segundo a condição da ocupação por município e favela — RMRJ — 1991

MUNICÍPIO		COC1	COC2	COC3	COC4	COC5	COC6	COC7	COC8	S/res p	Total
DUQUE DE CAXIAS	Não-favela	144	86	1	219	67	31	3	1		552
	Favela	4	2	1	4			37			48
	Total	148	88	2	223	67	31	40	1		600
ITABORAÍ	Não-favela	26	43	4	59	3	51		4		190
	Favela										
	Total	26	43	4	59	3	51		4		190
ITAGUAÍ	Não-favela	8	32	5	51	1	39		3		139
	Favela	3						2			5
	Total	11	32	5	51	1	39	2	3		144
MAGÉ	Não-favela	34	50		90	4	84	4		5	271
	Favela										
	Total	34	50		90	4	84	4		5	271
MANGA-RATIBA	Não-favela	3	4		11	4	23	5			50
	Favela				1			1			2
	Total	3	4		12	4	23	6			52
MARICÁ	Não-favela	5	8		12		41	1			67
	Favela										
	Total	5	8		12		41	1			67
NILÓPOLIS	Não-favela	33	22	1	39	49					144
	Favela	1		1				2			4
	Total	34	22	2	39	49		2			148
NITERÓI	Não-favela	227	45	1	75	73	11	15		8	455
	Favela	5	1		5			22		2	35
	Total	232	46	1	80	73	11	37		10	490
NOVA IGUAÇU	Não-favela	310	260	19	366	103	25	14	5		1.102
	Favela	9	4		5			39	4		61
	Total	319	264	19	371	103	25	53	9		1.163
PARA-CAMBI	Não-favela	4	7		13	1	11			2	38
	Favela	1									1
	Total	5	7		13	1	11			2	39
RIO DE JANEIRO	Não-favela	2.167	459	26	777	1.500	152	76	5	67	5.229
	Favela	250	70	2	158	21	1	609	6		1.117
	Total	2.417	529	28	935	1.521	153	685	11	67	6.346
SÃO GONÇALO	Não-favela	218	129	5	248	60	6	8	3	2	679
	Favela										
	Total	218	129	5	248	60	6	8	3	2	679
SÃO JOÃO DE MERITI	Não-favela	76	56		144	56		3			335
	Favela	3			3			12			18
	Total	79	56		147	56		15			353
Total Reg. Metrop.	Não-favela	3.255	1.201	62	2.104	1.921	474	129	21	84	9.251
	Favela	276	77	4	176	21	1	724	10	2	1.291
	Total	3.531	1.278	66	2.280	1.942	475	853	31	86	10.542

(em número de setores censitários)

Começamos examinando a penúltima linha do quadro. A grande maioria dos setores censitários de favela, no conjunto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pertence ao tipo COC7. Não são menos de 724 setores, ou seja, 56% dos setores em favela. Apenas 129 setores do tipo COC7 não são de favela, o que nos leva a considerá-lo como tipicamente característico da favela.

É importante assinalar que 357 setores censitários em favela, ou seja 28% do total de seus setores, estão distribuídos entre os três pri-

meiros tipos — COC1, COC2 e COC3 — os quais, como vimos, contam com mais de 50% de proprietários da construção e do terreno e um percentual marginal de proprietários que detêm exclusivamente a construção. No tipo COC4 são 176 os setores censitários em favela (14%). Esse tipo, conforme indicado no quadro anterior, apresenta menos de 50% cuja condição da ocupação é a propriedade da construção e do terreno, e 22% de locatários. Nos demais tipos, os setores censitários em favela praticamente não se fazem presentes.

O quadro mostra ainda que a proporção de setores em favela pertencentes aos quatro primeiros tipos é sensivelmente mais elevada no município do Rio que nos municípios da periferia, sugerindo uma tendência à “normalização”, já sensível no município central, onde as favelas são mais antigas. Esse resultado converge para o resultado anterior relativo ao nível de equipamento urbano.

Os dados apresentados no Quadro 4 correspondiam às médias de porcentagem por setor. Vimos que, muito embora certos tipos como o COC7 e COC8 sejam caracterizados pelo forte predomínio de uma só condição da ocupação (como o COC7 com seu altíssimo percentual em “próprio — só construção”), nem por isso tal condição deixa de existir em outros tipos. É portanto conveniente construir um outro quadro, baseado desta vez não mais na média de porcentagens por tipo, mas em números absolutos. Assim, vejamos:

Quadro 6 - Número de domicílios segundo a condição da ocupação — RMRJ — 1991

Condição da ocupação	Não-favela	Favela	Total
Próprio - constr. e terreno	1.473.470	86.074	1.559.544
Próprio - só construção	149.678	137.824	287.502
Alugado	613.216	26.181	639.397
Cedido por empregador	47.242	384	47.626
Cedido por particular	132.303	5.789	138.092
Outra condição	16.938	1.797	18.735

O Quadro 6 confirma os resultados precedentes no que se refere à forte concentração em favela (53%) de domicílios cuja propriedade só se aplica à construção (e não ao terreno). Por outro lado, mostra que o número de domicílios em tal condição é maior fora da favela do que na mesma: portanto, a propriedade somente da construção não é uma especificidade da favela.

Aparentemente paradoxais — já que a definição oficial de favela até hoje pressupõe a ilegalidade e a irregularidade (construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida) —, tais resultados chamam certamente a atenção. Podem, por um lado, estar indicando o pouco que conhecemos sobre a origem da ocupação de áreas de tipo favela. Leeds (1969) já alertava para o fato de muitas dentre elas em sua origem serem loteamentos ou áreas de ocupação regular, com seus donos “comandando” ou autorizando a “invasão”. Os dados podem, por outro lado, também estar revelando a tendência, já em curso há algum tempo, de regularização da ocupação de tais áreas. Convém lembrar que no Rio, diferentemente de São Paulo onde só nos anos 70 o fenômeno favela vai se desenvolver em larga escala (Taschner, 1997), temos assistido a uma sucessão de experiências no sentido de regularizar a posse da terra nas favelas. Os casos mais conhecidos são: Guararapes, cuja experiência remonta aos anos 70, época da CODESCO (Bohadana, 1983); Programa Cada Família um Lote, implementado durante o governo Brizola; Projeto Rio, na área do complexo de favelas da Maré, já por iniciativa do BNH (Poggiuese, 1985; Valladares *et al.*, 1986); e enfim a experiência da Pastoral de Favelas com a forte atuação do seu Departamento Jurídico (Carvalho, 1991).

Notemos também que o percentual de domicílios alugados é relativamente baixo nas favelas (10%), enquanto a média geral é 23%.

UNIDADE OU DIVERSIDADE SOCIAL?

1) Categorias socioocupacionais e tipologia espacial

Contrariamente aos estudos que utilizam os indicadores sociais tradicionais — renda, educação, cor — sem examinar as razões e conseqüências do uso de tais indicadores, lançaremos mão aqui de uma outra variável descritiva, conforme procedimentos já utilizados em estudos anteriores realizados no âmbito do Projeto CNRS-CNPq. Trata-se das categorias socioocupacionais, definidas em função da ocupação, da qualificação, da condição e do setor de atividade (Ribeiro e Lago, 1999, no prelo), para assegurar um laço teórico entre a descrição e a análise das transformações da estrutura econômica e do mercado de trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O Quadro 7 oferece uma visão de conjunto da distribuição das categorias socioocupacionais na região metropolitana, considerando a população residente nas favelas e fora delas.

Quadro 7 - Densidade relativa das CSO 1991

Código	Categorias Socioocupacionais	Não-favela	Favelas
CAT10	Ocupações agrícolas	98	113
CAT21	Empresários	117	5
CAT22	Dirigentes do setor privado	118	0
CAT23	Dirigentes do setor público	118	0
CAT24	Profissionais liberais	118	1
CAT31	Pequenos empregadores urbanos	113	29
CAT32	Artesãos	97	117
CAT33	Comerciantes por conta própria	99	104
CAT41	Profissionais de nível superior autônomos	116	13
CAT42	Profissionais empregados	117	7
CAT51	Empregados de escritório	107	64
CAT52	Empregados de supervisão	111	40
CAT53	Técnicos e artistas	112	37
CAT54	Empregados da saúde e educação	111	37
CAT55	Empregados da segurança, justiça e correios	111	41
CAT61	Empregados do comércio	98	113
CAT62	Prestadores de serviços especializados	92	142
CAT63	Prestadores de serviços não especializados	90	156
CAT71	Operários da indústria moderna	92	142
CAT72	Operários da indústria tradicional	78	218
CAT73	Operários dos serviços auxiliares	91	149
CAT74	Operários da construção civil	76	231
CAT81	Empregadas domésticas	88	168
CAT82	Ambulantes	89	157
CAT83	Biscateiros	81	204

(A Densidade Relativa — *location quotient* em inglês — corresponde ao percentual da categoria no tipo de espaço, dividido pelo percentual da categoria na região metropolitana. Na tabela a densidade foi multiplicada por cem, de maneira que a média é igual a 100.)

Ao examinar as favelas constatamos, como seria de esperar, a quase ausência de categorias superiores, uma baixa representação das categorias médias e uma elevada e nítida representação das categorias populares, sobretudo trabalhadores do setor terciário com baixa qualificação e operários. No entanto, como se sabe que as favelas só abrigam 15% do total da população ocupada da região metropolitana, tais resultados não permitem concluir que o perfil socioocupacional das favelas seja diferente dos demais espaços pobres. Sobretudo porque a maioria dos membros das categorias bem representadas nas favelas moram fora das favelas. A categoria mais concentrada, no caso das favelas, é aquela dos operários da construção civil, com densidade relativa de 231. A tabela dos números absolutos (que não incluímos no corpo do texto), a partir da qual calculamos a tabela das densidades, mostra que somente

36% do total dos operários da construção civil da Região Metropolitana do Rio de Janeiro moram em favelas. A segunda categoria com maior densidade nas favelas, os operários da indústria tradicional (CAT72), só reúne 34% de seus membros residindo em favelas, e a terceira, de biscateiros, 32%. Torna-se portanto necessário realizar uma análise espacial mais fina do que a simples divisão em favela/não-favela.

Para poder utilizar essas categorias ocupacionais em uma análise espacial fina, tivemos de construir zonas suficientemente grandes para que os dados tivessem validade estatística, uma vez que os mesmos são calculados a partir dos resultados de uma amostra à base de 1/10 do recenseamento de 1991 (Questionário 2). Na definição de tais zonas, separamos os setores censitários em favela dos demais setores censitários dos bairros onde se situam as favelas, reagrupadas em conjuntos geograficamente homogêneos, de grandeza suficiente para que os dados fossem estatisticamente significativos. A seguir elaboramos uma tipologia dessas zonas em função da similitude de seu perfil socioocupacional (Preteceille e Ribeiro, 1999).

Começaremos aqui por examinar o resultado dessa tipologia que oferece uma primeira possibilidade de comparação das favelas com os outros espaços e entre elas mesmas. O Quadro 8 sintetiza esses resultados, indicando os percentuais da população presentes em cada tipo, na favela e fora dela. Assinalamos que, por razões de disponibilidade de bases cartográficas numeradas, somente as favelas do Rio e de Niterói puderam ser consideradas neste trabalho. De todo modo, vimos anteriormente que as favelas do município do Rio representavam, segundo o IBGE, 87% dos domicílios de favela da região metropolitana, e 3% de Niterói.

Quadro 8 - Tipologia socioocupacional — Região Metropolitana do Rio de Janeiro — População total 1991 (%)

Tipo. CS91	Não-favela	Favela	Total
SUPE	100	0	100
MSUP	100	0	100
MED1	100	0	100
MED2	100	0	100
MED3	100	0	100
MPOP	100	0	100
FAVE	22	78	100
OSUP	100	0	100
OMED	89	11	100
OPOP	37	63	100
PPOP	100	0	100
Total	91	9	100

Tipo. CS91	Não-favela	Favela	Total
SUPE	11	0	10
MSUP	8	0	7
MED1	6	0	5
MED2	14	0	13
MED3	15	0	14
MPOP	9	0	8
FAVE	1	30	3
OSUP	11	0	10
OMED	14	18	15
OPOP	3	52	7
PPOP	8	0	7
Total	100	100	100

A parte superior do Quadro 8, fornecendo as percentagens na horizontal, mostra que as favelas estão ausentes nos tipos superiores (SUPE e MSUP) e nos tipos médios (MED1, 2 e 3 e MPOP). Reagrupam, no entanto, a maioria da população dos tipos FAVE (tipicamente de favela), correspondente a mais de três quartos (78%), e a do tipo operário-popular (OPOP), correspondente a quase dois terços (63%). As favelas estão igualmente pouco presentes no tipo operário-médio (OMED) e ausentes nos dois outros tipos populares, o operário-superior (OSUP) e o popular-periférico (PPOP)¹¹.

¹¹ A definição dos tipos foi feita por agrupamento das zonas de estudo com perfil socioocupacional semelhante. A variável favela não intervém nessa tipologia do mesmo modo que não intervém outras variáveis geográficas ou urbanísticas. Chamamos "FAVE" (favela) o tipo em que a grande maioria das zonas agrupadas se encontrava em favela.

O tipo FAVE se distingue dos tipos operários pela presença mais fraca dos ativos da pequena burguesia urbana (CAT31 e CAT32) e dos operários (exceto os da construção civil), e pela presença mais forte dos empregados domésticos e das mulheres empregadas em serviços pouco qualificados (CAT63).

A parte inferior do Quadro 8 oferece as percentagens na direção vertical. Aqui se constata que o tipo mais específico de favela (FAVE) agrupa apenas 3% da população total e 30% apenas do total da população favelada (ou seja, a população residente na favela só em 30% dos casos corresponde ao tipo FAVE). O segundo tipo mais concentrado nas favelas (OPOP), conforme observado anteriormente, detém 52% do total da população favelada e o terceiro (OMED), 18%.

Existe, assim, uma certa especificidade do perfil socioocupacional das favelas, mas com uma diversidade nada negligenciável: o tipo que mais aparece na favela (OPOP) é um tipo cujo perfil é menos tipicamente favelado e menos exclusivamente favelado também, pois cerca de 90% da população desse tipo não é moradora de favela (conferir na parte superior do quadro).

Convém lembrar que o limite de precisão dos nossos resultados se deve ao tamanho das zonas que tivemos de estabelecer por razões estatísticas. Como já dissemos anteriormente, fomos obrigados a agrupar diferentes favelas numa mesma zona. Por conseguinte é possível que, em uma escala mais fina, ainda existam mais espaços fora da favela com características socioocupacionais semelhantes aos espaços em favela e que, por outro lado, existam diferenças internas mais importantes entre favelas (que foram reagrupadas) e no interior das grandes favelas.

Para tentar fazer tal verificação devemos voltar à análise dos setores censitários e abandonar as categorias socioocupacionais em prol de outras variáveis disponíveis no Questionário 1 do recenseamento.

2) Tipologia dos setores censitários segundo educação e renda

Na elaboração dessa tipologia selecionamos duas variáveis referentes aos chefes, nível educacional e renda. Consideramos seis modalidades de nível educacional e dez de renda para construir, mais uma vez, uma tipologia dos setores censitários. O Quadro 9 apresenta o perfil médio dos tipos conforme as variáveis utilizadas.

A título de controle, cruzamos essa tipologia com a relativa às zonas segundo as categorias socioocupacionais. O Quadro 10 oferece os resultados do cruzamento em número de setores censitários. Estando as duas tipologias em ordem decrescente na hierarquia social (ordem

do primeiro fator de cada uma das análises de correspondência — ponto de partida para construção de cada uma das tipologias), verificamos, no Quadro 10, que o mesmo é fortemente diagonal. Tal desenho mostra que as estruturas sociais produzidas a partir das duas tipologias são bem coerentes.

Quadro 9 - Tipologia dos setores censitários segundo a educação e a renda: perfil médio dos tipos — RMRJ — 1991 (%)

Tipos	RED 1	RED2	RED3	RED4	RED5	RED6	RED7	RED8	RED9	TOTAL
Sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo	1,8	2,0	1,6	4,2	9,3	20,9	18,4	21,5	27,4	11,2
1 a 3 anos de estudo	2,8	3,4	3,5	8,2	14,0	21,1	19,5	19,0	22,9	16,3
4 a 7 anos de estudo	7,1	12,6	16,0	29,8	39,0	39,3	38,8	36,7	34,5	38,1
8 a 10 anos de estudo	6,5	10,8	13,8	19,4	19,3	12,8	14,3	13,0	10,1	17,1
11 a 14 anos de estudo	21,9	27,7	34,1	27,4	15,2	4,9	7,7	8,0	4,3	14,5
15 ou mais anos de estudo	60,0	43,5	30,9	11,0	3,2	0,9	1,3	1,8	0,8	2,8
Sem declaração (Renda)	2,7	1,1	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Sem rendimento	2,0	2,5	2,3	3,2	4,2	6,0	6,8	7,1	6,6	4,2
Rendimento até 1/2 salário mínimo	0,3	0,9	1,4	4,0	3,8	1,9	7,6	18,8	39,3	7,4
Entre 1/2 e 1 salário mínimo	1,3	3,2	3,8	9,7	15,5	11,8	29,0	26,9	25,1	20,4
Entre 1 e 2 salários mínimos	4,2	7,4	8,9	18,2	29,4	47,5	28,9	22,6	15,8	26,9
Entre 2 e 3 salários mínimos	3,7	6,8	9,4	15,4	18,3	18,5	13,3	10,9	6,4	15,9
Entre 3 e 5 salários mínimos	5,3	11,3	16,6	20,4	16,4	10,0	9,1	7,8	4,0	14,0
Entre 5 e 10 salários mínimos	14,6	24,8	31,6	20,6	9,7	3,4	4,0	4,2	1,9	8,7
Entre 10 e 15 salários mínimos	15,6	16,9	13,8	5,1	1,6	0,4	0,6	0,7	0,4	1,4
Entre 15 e 20 salários mínimos	12,0	9,7	5,9	1,6	0,5	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4
Mais de 20 salários mínimos	38,3	15,5	5,5	1,4	0,4	0,1	0,2	0,3	0,1	0,4

Quadro 10 - Cruzamento da tipologia socioocupacional (TIPO 91) com a tipologia dos setores censitários (TIPRENED) — segundo Educação e Renda

	RED1	RED2	RED3	RED4	RED5	RED6	RED7	RED8	RED9	S. Resp	Total
SUPE	356	639	131	40	12	4	10	1		7	1.200
MSUP	9	221	265	255	34	1	1	6		7	799
MED1	4	51	114	284	75	1	17	12	1	3	562
MED2	1	23	68	1.046	267	8	53	27	1	6	1.500
MED3		4	14	623	479	14	154	50		17	1.355
MPOP	3	9	8	189	286	14	136	49	4	1	699
FAVE		3		6	67	123	153	50	43		445
OSUP	1			77	369	40	277	82	11	2	859
OMED		2	1	49	252	188	629	214	71		1.406
OPOP				3	104	145	406	92	28		778
PPOP	1	15	1	35	85	72	387	216	62	3	877
#N/A			2	7	5	2	3	2	1	40	62
Total	375	967	604	2.614	2.035	612	2.226	801	222	86	10.542

Podemos verificar também, no Quadro 10, que todos os tipos socioocupacionais apresentam uma certa heterogeneidade em relação

à tipologia dos setores (sua distribuição é relativamente espreada segundo a linha), uma consequência do tamanho relativamente grande das zonas que pudemos definir, e que não devem ser consideradas inteiramente homogêneas. Até mesmo os tipos superiores, com um perfil médio extremamente exclusivo, são relativamente heterogêneos quando considerados no nível dos setores.

Mas voltemos à questão que mais nos interessa, neste artigo, as favelas. O quadro seguinte apresenta a distribuição dos setores censitários por município, fora e em favela.

Quadro 11 - Favelas e tipos sociais — educação e renda

Tipos Educ. e Renda.	Não-favela	Favela	Total
RED1	375		375
RED2	965	2	967
RED3	604		604
RED4	2.608	6	2.614
RED5	1.891	144	2.035
RED6	322	290	612
RED7	1.627	599	2.226
RED8	642	159	801
RED9	133	89	222
N. Resp.	84	2	86
Total	9.251	1.291	10.542

No Quadro 11, construído a partir do número de setores, as favelas estão presentes sobretudo no Tipo RED7, que agrupa, aproximadamente, a metade dos setores de favela (599). Elas, no entanto, também se fazem presentes no Tipo RED6, em que encontramos um quarto dos setores em favela, e nos tipos RED5 e RED8, que juntos correspondem a outro quarto dos setores. Verificamos, por outro lado, como indica o Quadro 9, que o Tipo RED7 integra o grupo dos tipos mais pobres que a média (72,3% dos chefes têm renda mensal inferior a dois salários mínimos representando 58,9% do total dos chefes nessa faixa de renda). No tipo RED7 o nível educacional também se apresenta mais baixo que a média. O tipo RED8, segundo aquele mesmo quadro, é ainda mais pobre, com mais de um quarto dos chefes abaixo de meio salário mínimo. O tipo RED6 é um pouco menos pobre que o tipo RED7 (2/3 dos chefes ganham menos de dois salários mínimos) e o nível educacional é ligeiramente superior. Enfim o Tipo RED5, que como já vimos correspondia a 12% dos setores de favela, encontra-se um pouco acima da média quanto à renda e quanto à educação.

Resumindo, há evidências de uma certa diversidade quanto ao nível social das favelas. Não se trata de uma diversidade espetacular e

sua presença nos tipos superiores é quase nula (dois setores no Tipo 2 — o que pode ser um erro estatístico, a ser verificado). No entanto um percentual nada negligenciável encontra-se acima da média, superior aliás àquele encontrado no tipo mais pobre dentre todos, o Tipo RED9. Outro aspecto a ser sublinhado é que, contrariamente à imagem generalizada, as favelas *não* se encontram maciçamente reagrupadas no tipo mais pobre, nem entre os dois tipos mais pauperizados. A assimilação dos espaços pobres às favelas tampouco fica comprovada, pois em nenhum dos quatro tipos mais pobres do que a média a maioria dos setores se encontra em favelas (conforme o Quadro 11, as percentagens dos setores em favela em cada tipo são as seguintes: RED6, 47%; RED7, 27%; RED8, 20%; RED9, 40%). Concluindo, mais da metade dos setores mais pobres do que a média se encontram fora das favelas.

Se em nenhum dos tipos RED as favelas são predominantes, isso sugere sua similitude (do ponto de vista das variáveis descritivas analisadas) com outros tipos de espaços populares mais populosos. As variáveis de renda e educação não deixam transparecer a especificidade das favelas, contrariamente às outras variáveis analisadas no nível do setor censitário ou segundo categorias socioocupacionais que fazem sobressair um perfil específico a certas favelas.

Utilizamos o essencial das informações analisáveis no nível do setor censitário. As demais variáveis do Questionário 1 seriam redundantes, quando não descritivas, sobretudo dos mais pobres e não do conjunto da distribuição social.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A grande maioria das pesquisas realizadas sobre a favela carioca insiste em considerá-la como o espaço típico de concentração da pobreza (muito embora sejam reconhecidas diferenças quanto ao tamanho, idade, localização no tecido urbano e condição jurídica da ocupação). Somente um número ínfimo de estudos se volta para a análise da sua estrutura social, destacando a presença de diversos estratos sociais¹².

¹² Convém ressaltar aqui o estudo pioneiro de Machado da Silva (1967) que chamou a atenção nos anos 60 para a diversidade social presente na favela carioca. Naquela época a presença de uma "burguesia favelada" que então controlava os recursos como água e luz na favela, além dos cargos nas Associações de Moradores, já se fazia sentir. Também se deve mencionar o livro de Pino (1997) que examina o mercado de trabalho e as ocupações nas favelas da Praia do Pinto (hoje extinta), de Brás de Pina e do Jacarezinho nos anos 1940 a 1960. Os estudos recentes que tratam da composição social dos moradores tendem a reduzi-los a dois grupos: trabalhadores e bandidos ou traficantes.

Nossa intenção, ao realizar este trabalho, foi testar estatisticamente as diferenças presentes ou não no universo das favelas quando comparadas ao restante do conjunto social. Os resultados a que chegamos podem ser assim resumidos:

1) Quanto à suposta unidade dos espaços favelados (sua adequação hipotética a um “tipo ideal” de favela), não foi constatada. Ao contrário, nosso trabalho sugere que toda análise sociológica profunda sobre a favela deve levar em conta a diversidade de situações. Devemos falar em favelas no plural e não no singular;

a) Do ponto de vista da qualidade do equipamento urbano, se a maioria dos setores censitários em favela tem um equipamento insatisfatório, sobretudo no caso do saneamento, seguido da coleta de lixo, encontramos no entanto 30% que são bem equipados e, nesse particular, não se distinguem dos bairros “normalmente” urbanizados;

b) No que se refere à condição da ocupação, a maioria dos setores em favela se caracteriza pela forte predominância da propriedade apenas da construção. No entanto, perto de 30% dos setores em favela estão em espaços caracterizados pela predominância da propriedade tanto da construção quanto do terreno. Novamente aqui temos um perfil idêntico ao de uma “urbanização regular”;

c) No caso do perfil socioeconômico, a grande maioria dos setores em favela está abaixo da média quanto à renda e à educação; mas tais setores se distribuem nas quatro modalidades diferentes da tipologia encontradas abaixo da média, sendo proporcionalmente menos numerosos nas duas mais baixas. É interessante notar que 12% dos setores em favela estão ligeiramente acima da média;

d) Nessa diversidade irreduzível da situação das favelas, ficou claro que o município do Rio de Janeiro é o lugar onde mais se constata a proximidade da caracterização urbana e social dos setores em favela com os demais setores do município. Posteriormente a pesquisa irá verificar se esse contraste entre o município central e os demais municípios da região metropolitana procede da maior antiguidade das favelas no Rio ou das características da situação dessas favelas na estrutura urbana; ou, ainda, se procede dos efeitos diferenciados das políticas urbanas;

2) Quanto à comparação entre as favelas e o restante da urbanização, pudemos constatar uma série de resultados, resumidos a seguir;

a) Se o baixo grau de equipamento da maioria dos setores de favela corresponde a um perfil típico — URB4, um terço dos setores desse mesmo tipo está fora das favelas. E o número total de setores fora das favelas que têm um nível de equipamento tão ou mais baixo que as favelas corresponde ao dobro do número total de setores favelados;

b) A condição da ocupação não é, tampouco, muito discriminante (como seria de se esperar). Se considerarmos a condição mais típica das favelas — propriedade somente da construção — constatamos que o maior número de domicílios nesta condição está fora das favelas. O traço mais específico dos setores de favela a esse respeito é a baixa percentagem de locatários (10% contra 23% no conjunto);

c) As características de renda e de educação não distinguem as favelas dos demais bairros populares, muito embora as situações de maior pobreza se encontrem majoritariamente fora da favela. No entanto, quando usamos variáveis sociologicamente mais finas, como as categorias socioocupacionais, notamos a presença de dois tipos de perfil socioocupacional pertinentes às favelas (os tipos FAVE e OPOP) que não representam mais do que 22% e 37% respectivamente da população total fora da favela;

d) Mesmo havendo uma certa especificidade sociológica dos espaços favelados, ela se traduz mais em termos da acentuação de algumas características dos espaços populares em geral do que em termos de um contraste brutal das favelas com os espaços populares não favelados. Os indicadores socioeconômicos mais comumente utilizados não permitem, aliás, ressaltar essa especificidade.

Há, portanto, de ter cautela diante dessa associação que vem sendo feita por inúmeros autores, e pela mídia em geral, entre favela e exclusão social. Os dados e as tipologias que construímos demonstram que de modo algum podemos assimilar favela a espaço de exclusão social, uma vez que as favelas não se distinguem assim tão fortemente do conjunto do tecido urbano e que as situações de pobreza urbana extrema são mais freqüentes fora das favelas. Convém insistir no fato de as favelas não corresponderem, tanto quanto se pensa, a áreas tão distintas das outras áreas da cidade (sobretudo se comparadas a outros

espaços pobres, como os loteamentos da periferia metropolitana). E também no fato de os pobres que residem nas favelas não serem todos iguais, havendo fortes sinais de heterogeneidade dentro da pobreza.

Foi o estudo do conjunto do espaço social, e não de uma parte dele, que nos permitiu ver o lugar real das favelas no âmbito metropolitano. Como já foi dito, o método utilizado foi o de mostrar a diversidade entre setores censitários de favela e de não-favela na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nossa intenção, em trabalho subsequente, é continuar a análise de setores censitários, restritos em um segundo momento apenas aos de favela, para verificar o grau de diversidade entre as favelas identificadas pelo IBGE e o grau de diversidade encontrado no interior de cada favela.

Finalmente, reconhecemos que, apesar de a definição de favela do IBGE precisar ser revista e alterada, ela permitiu, mesmo assim, perceber importantes semelhanças e diferenças entre as áreas que são ou não de favela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maurício Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio. *Espaço & Debates*, vol. 14, nº 37, pp. 34-46, São Paulo, 1994.
- BOHADANA, Estrella (org.). *A cidade é Nossa*. Codecri, Rio de Janeiro, 1983.
- BRASILEIRO, Ana Maria, et alii. Extending municipal services by building on local initiatives: a project in the favelas of Rio de Janeiro. *Assignment Children*, UNICEF, nº 57/58, pp. 67-100, 1982.
- BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva, *Les Modes de Gestion des Services d'Eau et d'Assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986): logique technico-sectorielle nationale vs logiques politiques locales*. Tese de Doutorado Nouveau Régime, Université de Paris XII — Val de Marne, Institut d'Urbanisme de Paris, p. 518, 1995.
- BRONSTEIN, Olga, *De cima para baixo ou de baixo para cima? Considerações em torno da oferta de um serviço público nas favelas do Rio de Janeiro*. VI Encontro Anual da ANPOCS, Friburgo, p. 38, 1982.
- BURGOS, Marcelo Baumann, Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro — as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). *Um Século de Favela*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.
- CARVALHO, Eduardo, *O Negócio da Terra: a questão fundiária e a justiça*. UFRJ, p. 119, Rio de Janeiro, 1991.
- CAVALLIERI, Paulo Fernando (1986) Favelas Cariocas: mudanças na infra-estrutura. In: *4 Estudos*, IPLANRIO, Rio de Janeiro, 1986.
- CHAMPION, J.B. e MARPSAT, M. La Diversité des Quartiers Populaires: un défi pour la politique de la ville. *Economie et Statistique*, pp. 294-295, Paris, 1996.
- COMLURB, *Coleta e Limpeza nas favelas Jacarezinho, Rocinha e Maré*. COMLURB,, p. 20, Rio de Janeiro 1980.
- CONN, Stephen, The "Squatters" Rights of Favelados. *Ciências Econômicas e Sociais*, vol. 3, nº 2, dezembro, pp. 50-142, São Paulo, 1968.
- FEEMA — FINEP, Relatório de Atividades do Projeto de Ecodesenvolvimento. *CADERNOS FEEMA*, Série Relatórios Técnicos 3/80, 6 volumes, Rio de Janeiro, 1980.
- GUIMARÃES, Alberto Passos, As Favelas do distrito Federal. *Revista Brasileira de Estatística*, Ano 14, nº55, julho/setembro, pp. 250-278, Rio de Janeiro, 1953.
- IPLANRIO, *Favelas Cariocas: alguns dados estatísticos*. IPLANRIO, Rio de Janeiro, 1993.
- Favelas Cariocas: índice de qualidade urbana*. IPLANRIO/Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, p. 68, Rio de Janeiro, 1997.
- LEEDS, Anthony, The Significant Variables Determining the Character of Squatter Settlements. *América Latina*, vol.12, nº 3, pp. 44-86, julho/setembro, 1969.

- LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth, *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, p. 327, Rio de Janeiro, 1978.
- MEDINA, C.A. de, VALLADARES, Licia, *Favela e Religião: um estudo de caso*. CERIS, Rio de Janeiro, 1968.
- OLIVEIRA, Jane Souto de, et al. *Favelas do Rio de Janeiro*. FIBGE, Rio de Janeiro, 1983.
- PARISSE, Lucien *Favelas do Rio de Janeiro — evolução, sentido*. Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, p. 231 (Caderno do CENPHA, 5), Rio de Janeiro, 1969.
- PINO, Julio César (1997). *Family and Favela; the reproduction of poverty in Rio de Janeiro*. Westport, Connecticut, Greenwood Press, p. 199, 1997.
- POGGIESE, Hector Atilio, Urbanização e propriedade da terra nas favelas do Projeto Rio. *Revista Brasileira de Planejamento*, vol. 8, nº 15/16, pp. 53-76, Porto Alegre, 1985.
- PRETECEILLE, Edmond e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Tendências da Segregação Social em Metrôpoles Globais e Desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, vol. 14, nº 40, junho, pp. 143-162, 1999.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e LAGO, Luciana Correa, Espaço Social e Hierarquia na Metrôpole: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres e PIQUET, Rosélia (orgs.) *Brasil: Território das Desigualdades II*. (no prelo), 1999.
- SAGMACS, Aspectos Humanos da Favela Carioca. *O Estado de São Paulo*, suplementos especiais, São Paulo, 1960.
- SANTOS, Boaventura de Souza. The Law of the Oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law and Society Review*, vol.12, nº1, outubro., pp. 5-126, 1977
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos, Volviendo a Pensar en 'Favelas' a Causa de las Periferias. *Nueva Sociedad*, nº 30, maio/junho, pp. 22-38, San José, 1977.
- SILVA, Luis Antonio Machado da, A Política na Favela. *Cadernos Brasileiros*, vol.9, nº 3, maio/junho, pp. 35-47, Rio de Janeiro, 1967.
- SOUZA, Cyntia Santos Malaguti de, *Integração da Favela ao Sistema de Limpeza Urbana do município do Rio de Janeiro*. IBAM/FEEMA, p. 185, Rio de Janeiro, 1983.
- TABARD, Nicole, Des Quartiers Pauvres aux Banlieues Aisées: une représentation sociale du territoire. *Economie et Statistique*, 270, pp. 5-22, Paris, 1993.
- TASCHNER, Suzana Pasternack, Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. *Cadernos de Pesquisa do LAP*, nº 18, março/abril, p. 82, 1997.
- VALLADARES, Licia, Una Favela por Dentro. *Mundo Nuevo*, nº 29, novembro, pp. 19-27, Buenos Aires, 1968.
- _____. Associações Voluntárias na Favela. *Ciência e Cultura*, vol. 29, nº12, dezembro, pp. 1390-1403, 1977.

- _____. *Passa-se uma Casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 142, 1978.
- _____. Cem Anos Pensando a Pobreza Urbana no Brasil. In: Boschi (org.). *Corporativismo e Desigualdade — a construção do espaço público no Brasil*. IUPERJ/Rio Fundo. pp. 81-112, Rio de Janeiro, 1991.
- _____. Family and Child Work in the Favela. In: DATTA, Satya (org.). *Third World Urbanization: Reappraisals and New Perspectives*. Stockholm: HSNR, 1991.
- _____. Revisitando a Favela Carioca: a produção anterior às ciências sociais. XXI Encontro Anual da ANPOCS, p. 35, Caxambú, 1998.
- VALLADARES, Licia, KAYAT, Regina, Invasões de Terras no Rio de Janeiro de 1983: uma cronologia. *Série Estudos*, IUPERJ, p. 43, Rio de Janeiro, 1983.
- VALLADARES, Licia, et al. *Alternative housing policies in Brazil: self-help experiments in Rio de Janeiro*. Relatório final projeto IDRC/IUPERJ, p. 309, Rio de Janeiro, 1986.
- VALLADARES, Licia, RIBEIRO, Rosa, The Return of the Favela: recent changes in intrametropolitan Rio. *Urbana*, nº14-15, pp. 59-73, Caracas, 1994.

Parte III

A conectividade das redes de infra-estrutura e o espaço urbano de São Paulo¹

Ricardo Toledo Silva

Neste artigo trabalha-se a avaliação de conectividade efetiva da infra-estrutura urbana como função não apenas da cobertura dos serviços, mas também de outras variáveis. A avaliação de conectividade de sistemas em rede envolve desafios metodológicos difíceis, especialmente quando associada à participação específica de uma dada conexão no conjunto das capacidades centrais do sistema. Com base em evidências empíricas constatadas em São Paulo, enfatiza-se que, mesmo no caso de países emergentes como o Brasil, a cobertura de infra-estrutura tende a abranger a maioria dos territórios urbanos, inclusive as periferias mais pobres. Entretanto isso não implica que o caráter excludente do desenvolvimento urbano e da oferta de serviços tenha se arrefecido. Ao contrário, a concentração do debate sobre a regulação em torno do acesso básico e das tarifas de consumo tende a mascarar a dimensão estratégica do controle social sobre os serviços. A localização específica de concentrações privilegiadas de quantidade e qualidade de serviços no espaço urbano define quem são e onde ficam os incluídos na cidade moderna.

A exclusão social é aqui evocada em sentido amplo, envolvendo não só o acesso mais direto e evidente a bens e serviços cuja falta caracteriza uma situação de pobreza, mas também o acesso a condições que determinam a possibilidade de sobrevivência econômica dos grupos mais vulneráveis. O próprio mercado de trabalho associado à lógica da economia globalizada é altamente excludente, e a sobrevivência na periferia da atividade econômica moderna depende, em larga medida, do acesso a serviços públicos em quantidade e qualidade suficientes. O acesso básico a água e esgoto — epítome das infra-estruturas urbanas de interesse social — é uma condição necessária para a superação da

¹ Este artigo resulta da combinação de uma versão inicial de trabalho apresentado no evento IPPUR-FASE — “O futuro das metrópoles: impactos da globalização”, realizado em maio de 1999 em Teresópolis, com partes de um artigo aceito para publicação no *International Journal of Urban and Regional Research*, prevista para o primeiro número de 2000.

pobreza tanto quanto o são a energia elétrica e a coleta de lixo. Mas não são condições suficientes para essa superação, nem mesmo no que respeita à garantia de saúde pública. O acesso a telecomunicações é hoje uma condição básica de entrada no mercado de trabalho na periferia das modernas atividades econômicas globalizadas, eufemisticamente referido como um mercado de trabalho flexível. A crescente importância de pequenos negócios e da produção doméstica — até agora não pesquisados sistematicamente em São Paulo — tendem a tornar a funcionalidade da casa e de sua vizinhança condições-chave para exercício da atividade econômica. Além de comunicações e transporte, os serviços de abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo devem ser ofertados em quantidade, regularidade e qualidade suficientes não apenas para a garantia de sobrevivência biológica, mas também para atender a essas necessidades de atividade econômica. Embora as tendências de trabalho doméstico ampliado não estejam ainda comprovadas, há sinais enfáticos no sentido de que as condições de acesso a serviços públicos em rede devam ser reconceituadas.

A detecção de conectividade considerada em outros termos, que não incluem a abrangência física das conexões e o consumo agregado, envolve procedimentos metodológicos complexos, informações tecnológicas de difícil acesso e alta capacitação multidisciplinar de interpretação. Em que pesem as dificuldades, essa é uma pré-condição para o controle social democrático dos serviços de utilidade pública e do sistema de governo urbano.

A conectividade é aqui considerada a existência simultânea de ligações diretas e alternativas entre vários pontos de uma rede, no limite quase um sinônimo de universalidade, quando as localizações conectadas forem a maioria dentro de uma mesma totalidade referencial (Dupuy, 1987, 1993). O conceito de conectividade, usado neste artigo para substituir a definição direta de universalidade, parece mais adequado para exprimir a dualidade da conexão física em relação ao acesso efetivo às capacidades centrais dos sistemas de serviços em redes. Mas em outros contextos, especialmente quando abordados os direitos básicos de grupos socialmente vulneráveis, o conceito de universalidade ainda expressa com maior clareza os atributos de equidade social dos serviços públicos.

O caráter dual das conexões aos sistemas de infra-estrutura — no sentido de encerrarem simultaneamente uma condição de acesso potencial e uma capacidade real de transmissão de capacidade não necessariamente coincidentes — tem suas raízes na organização funcional das redes. Rothenberg (1986) define os três principais subsistemas funcionais da infra-estrutura como capacidade central, distribuição arteri-

al e distribuição capilar. Esse conceito de estrutura funcional é aplicável a quase todos os serviços em rede e é suficientemente flexível para acomodar diferenças importantes como sentido de fluxo — do central para o capilar, no caso da água; do capilar para o central, no caso do esgoto — e natureza passiva ou ativa dos subsistemas de distribuição. A reestruturação tecnológica dos sistemas de infra-estrutura tem sido associada em grande parte ao desmembramento funcional das redes. A literatura técnica tem considerado a existência dessa associação tanto no caso de economias avançadas (Bishop e Mayer, 1998; Kay, Mayer e Thompson, 1995) como no caso de países em desenvolvimento (World Bank, 1994). A maior parte dos programas de privatização que têm tido lugar na América Latina ao longo da década de 1990 tem incluído medidas voltadas ao desmembramento funcional das redes, ainda que na prática mais como uma intenção assumida pelos novos sistemas de regulação do que como uma reestruturação operacional concreta.

À estrutura conceitual do desmembramento funcional, seguem-se algumas definições mais precisas, em especial as relativas ao controle, à medida que se desenvolvem instrumentos sofisticados de telemática. Em redes enterradas tradicionais, a função de distribuição arterial era predominantemente identificada com as características físicas da rede de transmissão. A evolução da telemática, não apenas no campo das telecomunicações mas também para o controle de despacho de capacidades na maior parte dos serviços em rede — como tecnicamente definido por Antonelli (1991) e conceituado por Graham e Marvin (1994a) —, muda radicalmente o caráter físico da distribuição arterial. Um conceito mais amplo de controle hoje abrange tanto a rede física como os sistemas telecomandados de despacho e controle de fluxos. No caso particular das telecomunicações, várias redes de finalidade específica contam com funções de controle totalmente desprovidas de componentes enterrados.

Essas mudanças tecnológicas acompanham um profundo reposicionamento da inserção estrutural dos serviços de utilidade pública no processo de acumulação capitalista, em seus papéis de condição geral para o desenvolvimento da produção e para a reprodução das relações sociais (Graham e Marvin 1994a). Do ponto de vista institucional essa transformação implica — no caso do Brasil e da maioria dos países influenciados pelo direito administrativo francês — uma alteração maior na relação entre a regulação dos serviços e os governos urbanos. Formalmente ela é traduzida pela passagem de um estrito enquadramento de serviço público para aquele mais flexível da atividade econômica (Mukai, 1995; Alves, 1998).

À parte a relevância jurídica, esse enquadramento revela uma nova contratualização subjacente à oferta dos serviços: o que era um direito integrante do contrato social que, embora precariamente, garantia o acesso dos mais pobres a padrões minimamente aceitáveis de bens e serviços essenciais, passa a ser uma relação econômica, objeto de um contrato civil desprovido de compromisso com o interesse público difuso. Esta é uma das vertentes do fascismo paraestatal definido por Boaventura Souza Santos (1998) como "...usurpação de prerrogativas estatais (...) por parte de atores sociais muito poderosos, muitas vezes com a conivência do próprio Estado, que ora neutralizam, ora suplementam o controle social produzido pelo Estado" (op. cit., p. 22).

No plano concreto das relações entre a sociedade e os serviços de utilidade pública, essa mudança é refletida em uma diminuição do já fraco poder de barganha dos governos municipais — e regiões metropolitanas — com respeito aos serviços associados à infra-estrutura. Ao longo do modelo anterior de redes coordenadas por sistemas nacionais centrados em poderosas entidades paraestatais federais — como Telebrás, Eletrobrás e BNH —, os poderes públicos municipais sofreram de uma clara assimetria entre seus superados e vulneráveis instrumentos de planejamento e controle e a moderna e eficiente organização dos prestadores de serviços (Silva, 1994). Apesar disso, a propriedade estatal dos serviços permitiria aos poderes locais exercer pressões políticas sobre os governos estaduais e federal sempre que o caráter excludente da oferta ameaçasse os padrões localmente aceitáveis de paz social. Diferentemente do caso dos países ricos, em que os serviços públicos supridos pelo Estado tinham, por definição, um caráter de acessíveis associado a sua enorme capilaridade (Graham e Marvin, 1994a), a cobertura dos serviços nas periferias pobres das cidades brasileiras não aconteceria como uma consequência automática da provisão estatal, mas como resultado de formas particulares de pressão política. Apesar da intensidade e da velocidade com que se realizaram maciços investimentos em infra-estrutura sob o modelo de oferta paraestatal ao longo das décadas de 1960 e 1970, sua capacidade de resposta ainda não seria suficiente para simultaneamente atender às necessidades de uma economia industrial em expansão e universalizar o acesso residencial. As necessidades da produção capitalista certamente precederiam as da demanda residencial, em especial no que respeita à demanda residencial de baixa renda.

A partir dessas condições particulares de oferta de infra-estrutura e de serviços públicos no Brasil, é possível apontar para duas diferenças importantes com relação ao caso das economias capitalistas avançadas:

(i) o modelo de oferta estatal, apesar de ter promovido um grande crescimento nas capacidades dos sistemas e, com limitações, diminuído o caráter excludente do acesso à infra-estrutura urbana, não conseguiu de maneira geral ser identificado com a meta de universalidade; (ii) ao assumir formalmente a oferta de serviços públicos como de competência estatal — e, vice-versa, o acesso a esses serviços como um direito generalizado — a estrutura institucional do Direito Administrativo brasileiro contribuiu indiretamente para uma relativa melhoria social associada à oferta dos serviços, a despeito de a maioria dos direitos formalmente assegurados de acesso generalizado não se terem observado.

As perspectivas de uma re-regulação dos serviços de utilidade pública no Brasil envolvem impactos importantes sobre a territorialidade e a funcionalidade das redes de infra-estrutura, a par das mudanças institucionais: (i) uma gestão de oferta fragmentada no território, resultante do desmembramento geográfico dos grandes sistemas de abrangência regional; (ii) uma gestão multissetorial horizontalmente integrada no território, impulsionada pelos ganhos tecnológicos nos subsistemas de controle de oferta e medição de consumo. Não menos importante é a motivação principal subjacente ao desmembramento, que é a transformação de grandes sistemas baseados em subsídios cruzados em serviços locais financeiramente auto-sustentados. Isso reconduz a gestão dos serviços públicos em rede de uma lógica predominantemente política para uma predominantemente comercial (Dupuy, 1987).

A avaliação desses processos em escala urbana é importante para que se possa inferir as formas particulares de como os processos de exclusão e inclusão social têm lugar no espaço urbano. A análise nessa escala envolve a necessidade de informações tecnológicas precisas e de associações entre procedimentos qualitativos e quantitativos, mais do que no caso da avaliação em grandes agregados regionais. Na escala urbana, muitos dos indicadores disponíveis são agregados sobre unidades territoriais abrangentes, quase sempre inseparáveis de um conjunto de condições cuja localização específica no complexo urbano não é clara. Modelos como os que analisam a elasticidade de investimentos em infra-estrutura relativamente ao desenvolvimento econômico nacional ou regional (Bergman e Sun, 1996; Prud'homme, 1996; Binder e Smith, 1996; Hakfoort, 1996) não são aplicáveis em análise intra-urbana. Os impactos do investimento em infra-estrutura sobre o desenvolvimento econômico de uma concentração urbana qualquer — mesmo grande, como São Paulo — são predominantemente detectáveis apenas na escala da concentração como um todo, e, teoricamente, os benefícios por ele gerados poderi-

am ser acessíveis independentemente da localização específica de cada grupo beneficiário. Apesar disso, esses investimentos de fato têm uma localização única na mancha urbana, e a concentração de suas capacidades tem uma forte sinergia com a localização de um desenvolvimento urbano privilegiado dentro do espaço metropolitano. Esta sensibilidade particular à localização, combinada com a formação de grandes grupos de escopo múltiplo controlando a oferta de infra-estrutura, tornam a reestruturação das redes de serviços públicos na escala da cidade uma questão central para a governabilidade urbana.

INFRA-ESTRUTURA, SERVIÇOS PÚBLICOS E GOVERNABILIDADE URBANA

O modelo de oferta estatal dos serviços públicos em rede foi hegemônico, no Brasil, entre as décadas de 1950 e 1980, após a falência dos sistemas de oferta privada que até a década de 1930 funcionavam praticamente livres da regulação estatal. A partir dos princípios reguladores do Código das Águas de 1934, os grandes monopólios privados de serviços públicos foram se retirando de cena, até que ao longo dos anos 50 e 60 todos os setores de infra-estrutura e serviços em rede foram organizados em torno de sistemas estatais de oferta. Ao longo da vigência da oferta estatal, até recentemente, não foram poucos os problemas de integração com as políticas regionais e urbanas e, mais ainda, com iniciativas que visassem à garantia de universalidade. Mas essas dificuldades não devem mascarar nossa memória com relação ao que foram os serviços privados anteriores à década de 1930 e nem criar expectativas indevidas de um suposto controle social ampliado associado à maior presença relativa do lado da demanda no processo de decisão sobre os serviços (ver Guy e Marvin, 1996).

A velha Light dos anos 20 definiu, em São Paulo, toda a estruturação futura da metrópole ao longo dos eixos dos rios Tietê e Pinheiros, incluindo os grandes vetores de crescimento a sul e sudeste, a partir dos quais se originam as pressões urbanas sobre as represas Guarapiranga e Billings. Esta última foi palco, há alguns meses, da demolição de casas humildes construídas em sua área de proteção. Entre os negócios imobiliários da Light, à parte o domínio sobre as valorizadas terras ao longo do canal do rio Pinheiros, a empresa teve participação privilegiada na estruturação dos bairros dos Jardins, a partir do controle do traçado das linhas de bonde e da associação com os loteadores ingleses da época.

Além disso, como senhora da gestão sobre as águas metropolitanas, a Light administrava os usos para geração hidrelétrica junto com o

controle de inundações da região, o que caracterizava um evidente conflito de prioridades, uma vez que o ideal do controle de inundações é manter os reservatórios o mais possível vazios, com máxima capacidade de armazenar vazões de cheia, enquanto do ponto de vista da gestão energética, o ideal é mantê-los cheios o maior tempo possível, para maximizar seu potencial energético. As enormes inundações que assolaram São Paulo na época da Light e a herança desse padrão tecnológico sobre os até hoje graves problemas estruturais de drenagem urbana na metrópole não deixam dúvidas quanto à assimetria de prioridades. Não se trata agora de reavivar as velhas arengas anti-Light ou de identificar o capital estrangeiro como detentor de uma suposta maldade intrínseca, maior que a dos nacionais. A empresa estava em seu papel de proporcionar a maior rentabilidade possível a seus acionistas, e a grande omissão foi a dos poderes públicos, especialmente os locais, que não foram capazes de estabelecer regras que harmonizassem a ação setorial e a estruturação dos sistemas regional e urbano da metrópole.

No modelo institucional que hoje se define no país, grande parte desse papel de harmonização entre interesse público e privado é atribuída às entidades reguladoras setoriais. Para que esse papel seja efetivamente cumprido, no entanto, é preciso que essas entidades sejam adequadamente articuladas com as instâncias de planejamento e gestão urbana e setorial e que estas, por sua vez, sejam dotadas de instrumentos eficazes para exercer seu papel de ordenação do território. Os poderes públicos municipais e as entidades metropolitanas e regionais foram fortalecidos segundo os princípios de descentralização da Constituição de 1988. No entanto, ainda não se estabeleceu uma política urbana nacional articulada com a nova institucionalização dos setores de infra-estrutura. Dentro dessa política, é preciso que os poderes sejam reequilibrados e que a lógica urbano-regional possa prevalecer, dentro de suas jurisdições, sobre as setoriais. Isso inclui uma visão menos dogmática acerca das virtudes e defeitos dos modelos de gestão estatal ou privada dos serviços, abrindo a perspectiva de convivência entre diferentes alternativas segundo as efetivas necessidades de cada caso. O exemplo da Sabesp, em São Paulo, é prova viva de que uma entidade paraestatal pode ser eficiente e cumprir seus objetivos sociais, longe de qualquer manipulação política.

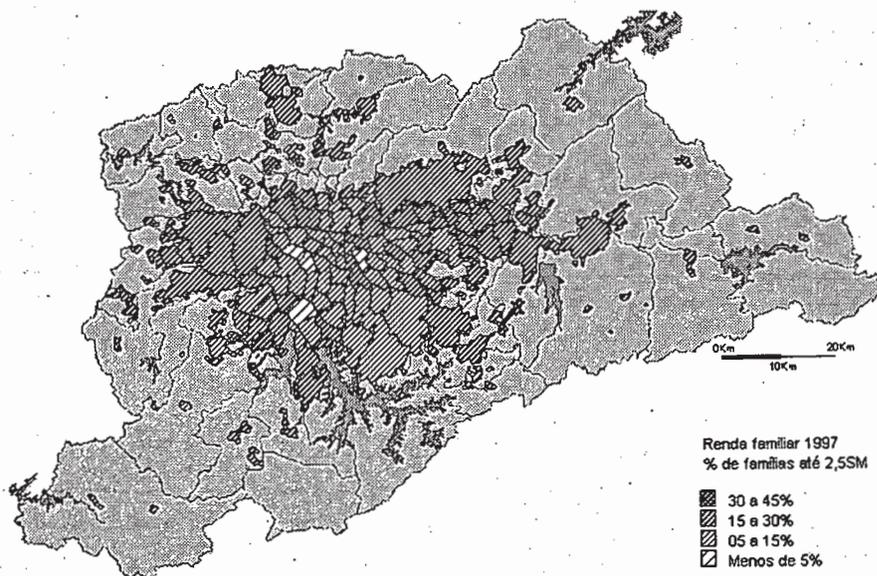
O conceito de entidade reguladora ainda não está claramente definido para nenhum dos setores de serviço de utilidade pública no Brasil. Basicamente, uma entidade reguladora pode ser de caráter reativo ou pró-ativo, dependendo de como venha a absorver ou não iniciativas de planejamento e gestão típicas da ação pública (Williams *et al.*, 1998).

Uma entidade reativa caracteriza-se por restringir suas ações à administração de possíveis conflitos entre prestador e consumidores do serviço, não absorvendo entre seus atributos um papel de salvaguarda do interesse público difuso, que incluiria tanto consumidores como não-consumidores do serviço regulado. Uma estrutura de regulação pró-ativa, em contraposição, seria um quase substituto dos sistemas estatais de planejamento setorial, tendo como função central resguardar o caráter público dos serviços regulados, que incluiria a grande parcela de não-consumidores que hoje não integram — ou não são reconhecidos como se integrassem — o rol de usuários dos serviços ofertados.

ESPECULAÇÕES SOBRE CONECTIVIDADE E SEGREGAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

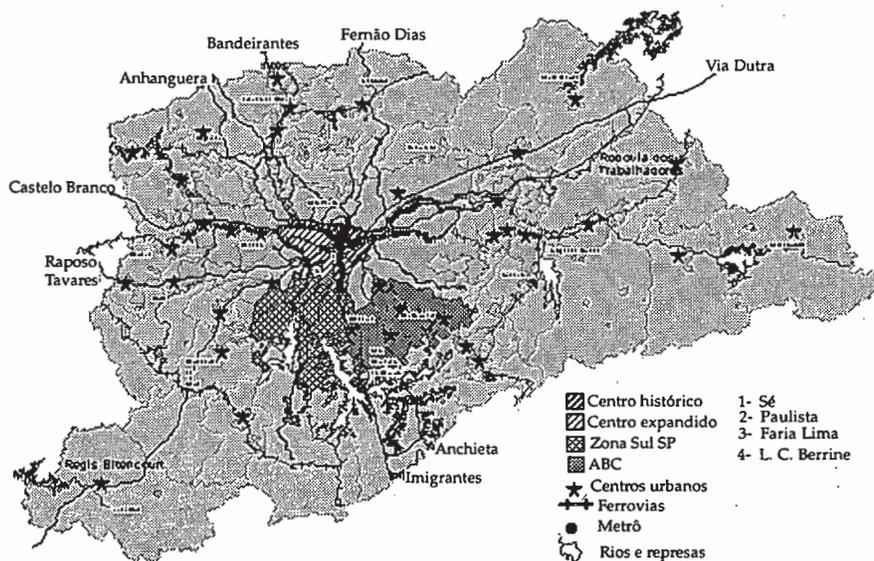
A cobertura dos serviços públicos em rede na Região Metropolitana de São Paulo tem correspondido, como regra, ao padrão espacial de distribuição de renda na metrópole. A Figura 1 mostra a concentração de domicílios de menor renda na periferia da região metropolitana, deixando claro um padrão de localização periférica da pobreza, diferentemente dos casos de cidades americanas cujas áreas centrais degradadas se contrapõem a subúrbios de alta renda.

Figura 1 - Região Metropolitana de São Paulo. Distribuição espacial dos domicílios de baixa renda, como percentual do total de domicílios urbanos. 1991.



Não é objetivo deste artigo discutir os processos de formação de novas centralidades e de relativa degradação do centro histórico da metrópole. Esses processos de fato existem, mas não chegam a alterar o padrão predominante de expansão centrífuga da pobreza e de localização dos estratos de maior renda nas áreas centrais da mancha urbana. Na Figura 2 são destacadas quatro áreas agregadas de interesse para a análise intra-urbana por suas características marcantes: (i) o centro histórico do município de São Paulo, que inclui os antigos bairros industriais do início deste século, nos quais já são muito poucas as atividades industriais; (ii) o centro expandido, a sul e sudoeste do centro histórico, que concentra a maioria dos bairros residenciais de renda média alta e alta e a maioria do comércio e serviços modernos de toda a metrópole; (iii) a Zona Sul da cidade de São Paulo, que emerge como a localização privilegiada como centro para os negócios globalizados no Século XXI e que ainda abriga uma importante mas declinante área industrial; (iv) a área do ABC, que inclui as grandes concentrações industriais dos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano.

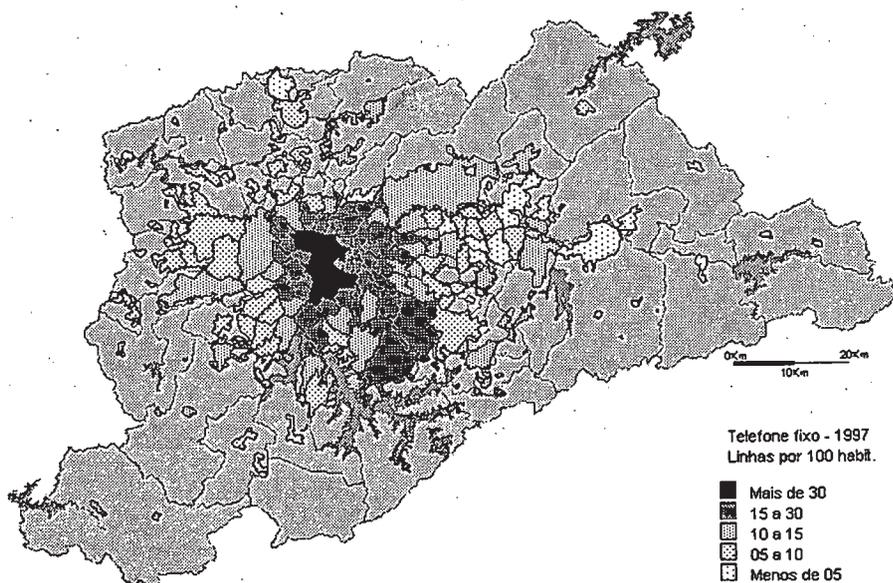
Figura 2 - Região Metropolitana de São Paulo. Principais áreas centrais e agregações espaciais selecionadas



No que respeita a cobertura de serviços básicos como água e energia elétrica, as tendências a uma aparente universalização fazem suas

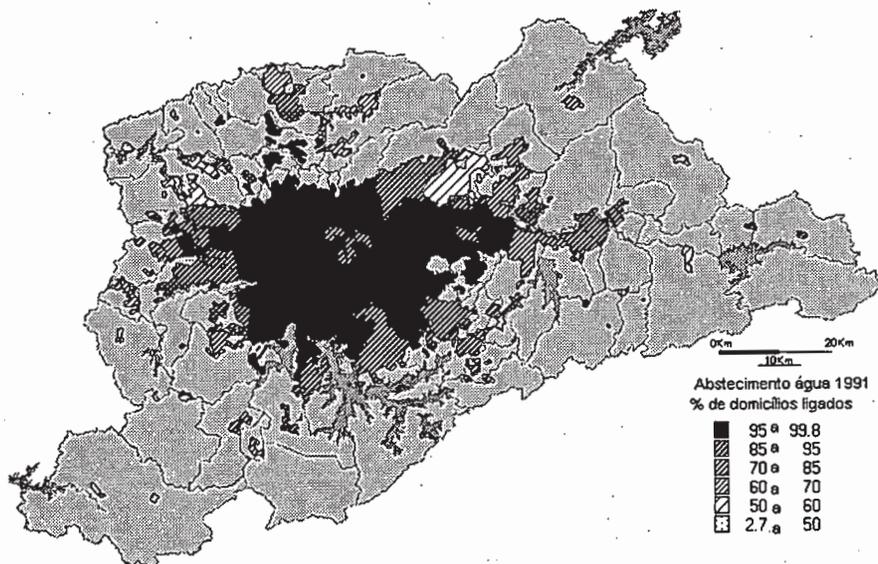
representações físicas relativamente pouco relacionadas com as de renda. Como será discutido um pouco adiante, a medida de conectividade desses serviços tem a ver mais com o acesso efetivo a capacidades ofertadas do que com a existência ou não de conexões domiciliares. Mas quanto a infra-estrutura relativamente mais sofisticada, como telecomunicações, a distribuição de cobertura tende a ser marcadamente desigual sobre a mancha urbana. O mapa da Figura 3 dá uma idéia aproximada dessa desigualdade, ao mostrar a concentração de terminais de telefonia fixa nas áreas centrais. Por enquanto não dispomos de maiores informações sobre sistemas mais sofisticados — como cabeamento de fibra ótica ou mesmo a rede arterial de troncos telefônicos. Por isso a análise sobre infra-estrutura de telecomunicações é ainda bastante incipiente, em que pese a clara concentração que se pode depreender da instalação de terminais. Isso confirma nossa hipótese de que, quando em um estágio ainda baixo de oferta em relação ao todo territorial de referência, a conectividade praticamente corresponde à cobertura, como proporção de domicílios conectados. No entanto, quando o nível de oferta se expande, o indicador de cobertura mostra-se insuficiente para medir a conectividade real de cada área à rede considerada.

Figura 3 - Região Metropolitana de São Paulo. Conexões de telefone residencial por 100 habitantes.



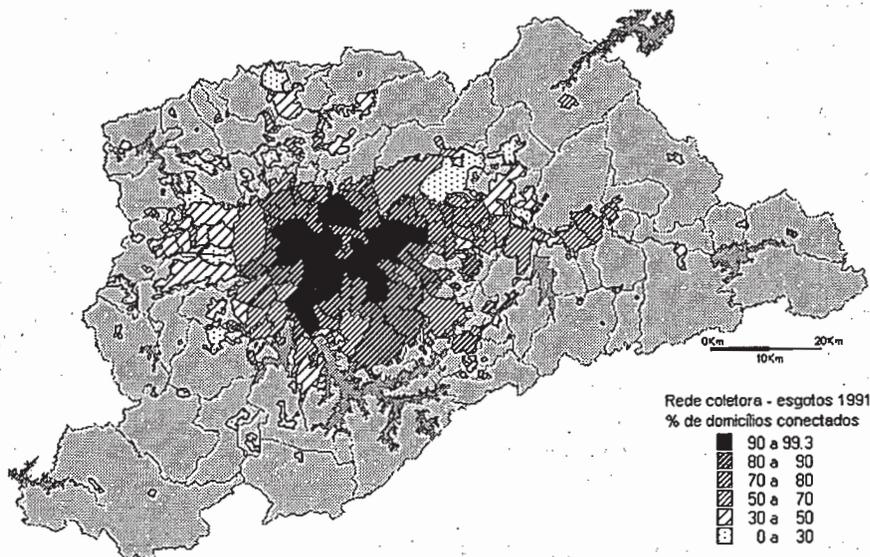
A cobertura dos serviços públicos de energia elétrica e de saneamento na RMSP mostra, no início dos anos 90, uma tendência aparente à universalidade. Quanto a ligações à rede de energia elétrica, cerca de 92% dos domicílios metropolitanos estavam conectados em 1991, o que implica uma quase universalidade se consideradas desconexões temporárias e algumas áreas legalmente excluídas (em parte atendidas por ligações clandestinas, principalmente em zonas de proteção a mananciais). No que se refere à rede de abastecimento de água, os indicadores médios de cobertura apontam para a mesma tendência, ainda que de forma menos enfática, que para a rede de energia elétrica. Com uma cobertura média geral de 88,5% em 1991, as conexões de água ainda eram relativamente escassas na periferia da metrópole², como mostrado na Figura 4. E no caso da rede de esgoto, os movimentos em direção à universalidade não eram tão claros em 1991, mas o mapa de cobertura (Figura 5) segue as mesmas tendências observadas para a água em termos de concentrar a cobertura nas áreas mais ricas.

Figura 4 - Região Metropolitana de São Paulo. Ligações à rede de abastecimento de água, em percentagem de domicílios. 1991.



² Para 1998, o Relatório Anual da concessionária estatal paulista de saneamento básico (Sabesp, 1999) declara que 100% dos domicílios urbanos da RMSP já estão ligados à rede de abastecimento de água e 80% conectados à rede coletora de esgoto.

Figura 5 - Região Metropolitana de São Paulo. Conexões à rede de esgotamento sanitário, em percentagem de domicílios. 1991.



Os indicadores relativos à cobertura de eletricidade, de água e de esgoto em São Paulo mostram duas características marcantes da oferta de serviços públicos em rede na cidade: (i) a maior conectividade aparente dos sistemas diretamente relacionados à produção e ao consumo de bens de mercado — por exemplo, eletrodomésticos — com respeito à de sistemas mais estritamente ligados à reprodução social — água, até certo ponto, esgoto mais nitidamente; (ii) para o serviço menos generalizado — esgoto — existe uma clara correlação entre as áreas de concentração de pobreza e de menor cobertura. Nenhuma dessas observações é novidade e em grande parte poderiam ser emitidas por qualquer pessoa minimamente informada sobre a cidade. Mas elas ainda são importantes, não tanto pelo que revelam, mas pelo que não mais revelam à medida que uma aparente universalidade — baseada na cobertura — emerge.

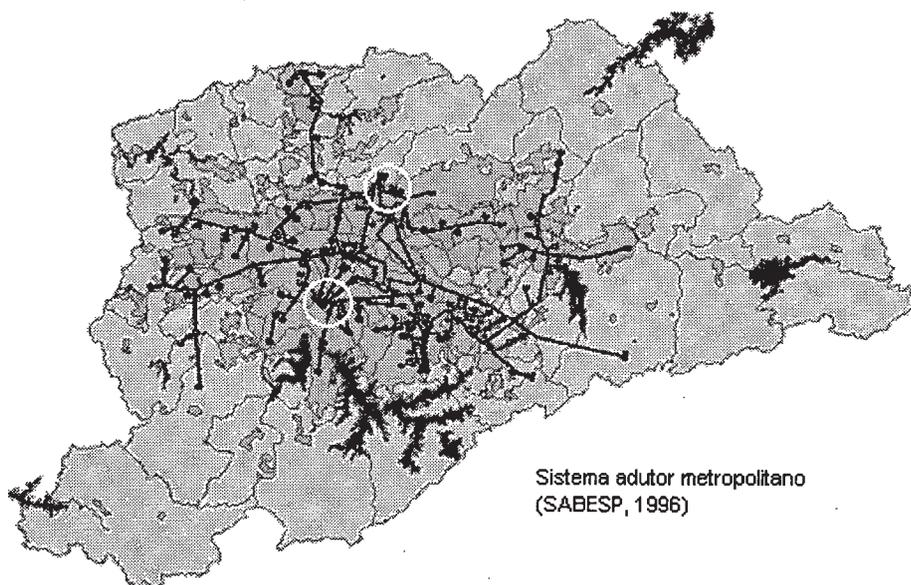
Se mostrássemos um mapa da cobertura da rede de energia elétrica sobre a mancha urbana, análogo aos dos outros sistemas, o resultado seria uma mancha homogênea sem diferença entre os vários distritos. Entretanto, mais do que uma tendência à igual conectividade, ele mostraria que essa forma de representação da realidade já não é suficiente para revelar as diferenças existentes entre as áreas da cidade. Várias

avaliações feitas no passado sobre pobreza urbana e segregação em países em desenvolvimento foram baseadas em indicadores de cobertura — especialmente das redes de água e esgoto — com relativa precisão. Porém, quando a oferta dos serviços atinge um nível mais elevado de cobertura básica, esses indicadores já não são mais suficientes para representar o caráter excludente dessa oferta.

A Figura 6 mostra o esquema da rede adutora metropolitana, sendo os dois principais sistemas produtores — Cantareira, a norte, e Guarapiranga, a sul — marcados com um círculo. Esses dois sistemas produzem respectivamente 33 e 12 m³/s, de uma produção metropolitana total em torno de 59 m³/s (Sabesp, 1996). Em que pese o caráter esquemático do desenho, é possível identificar claramente um sistema principal de adução que forma aproximadamente um conjunto de anéis concêntricos em torno do centro histórico e um outro braço principal, também apresentando alguma redundância, ao longo do vetor sul-sudeste da região metropolitana. Essa redundância de adução, representada por redes arteriais paralelas, identifica na prática as áreas da mancha urbana servidas por múltiplos sistemas produtores, menos sujeitas à intermitência de abastecimento. Por outro lado, as áreas cobertas por derivações simples, originadas nos nós periféricos dos sistemas principais, estariam muito mais vulneráveis à escassez, uma vez que são univocamente vinculadas a uma única saída ou a um sistema secundário de produção³.

³ No final de 1998, a Sabesp conseguiu eliminar os rodízios de abastecimento na RMSP. Mas esse fato — louvável — não desqualifica os pontos principais desta análise, no sentido de que as áreas periféricas continuam estruturalmente mais vulneráveis à escassez do que as centrais.

Figura 6 - Região Metropolitana de São Paulo. Esquema do Sistema Adutor Metropolitano.

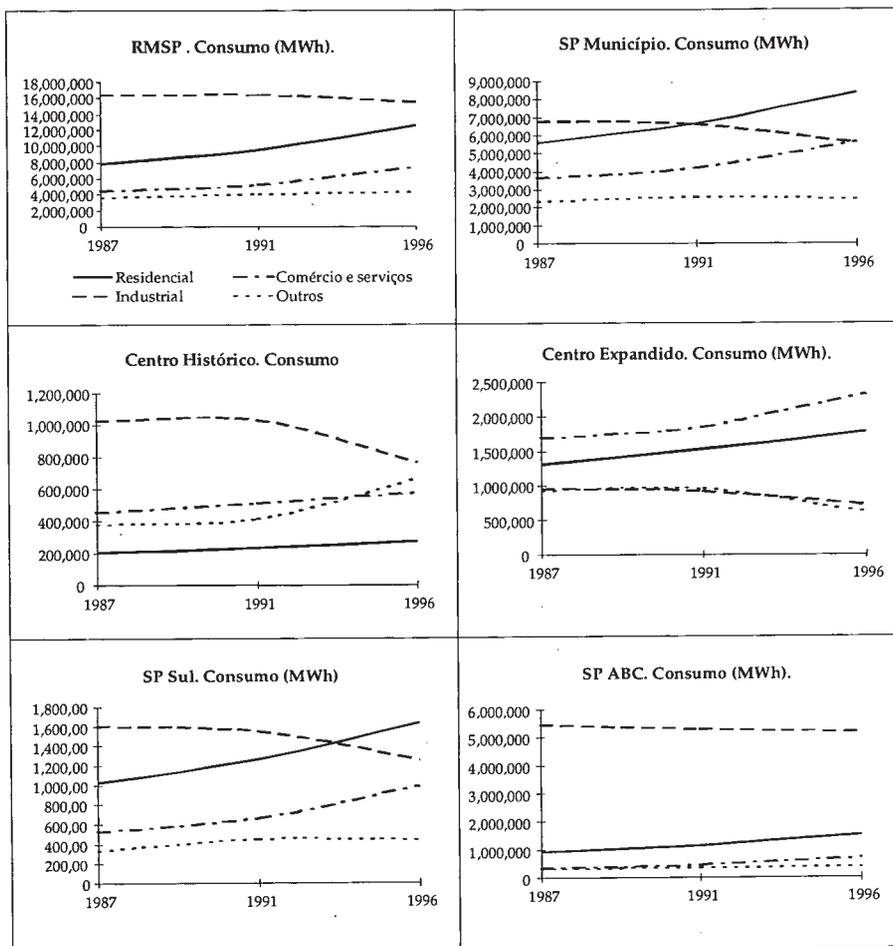


A comparação entre o esquema do sistema adutor e o mapa da cobertura de ligações de água na região metropolitana (Figura 4) mostra que todos os distritos periféricos com baixa cobertura estão localizados em zonas de derivação secundária do sistema arterial principal. Mas essa relação não é recíproca: algumas das derivações secundárias estão localizadas em áreas bem cobertas quanto à proporção de domicílios ligados, sugerindo a possibilidade de interrupções mais frequentes no abastecimento. De fato, os relatórios da Sabesp (1996) confirmam essa hipótese para as áreas sujeitas a cortes sistemáticos de abastecimento entre 1994 e 1997 (previsão). Enquanto as áreas mal cobertas das periferias extremas — com menos de 70% de domicílios ligados — são mais sujeitas a cortes sazonais, as áreas relativamente mais bem cobertas, localizadas nas periferias sul, oeste e norte dos principais anéis do sistema adutor, são as que sofreram intermitência ao longo de todo o ano. Essas indicações preliminares, ainda que não conclusivas, esclarecem a necessidade metodológica de se levar em conta tanto a cobertura como as capacidades de distribuição arterial para uma avaliação mais consistente da conectividade das redes urbanas de infra-estrutura.

De volta ao caso da energia elétrica — cuja universalidade foi aparentemente atingida —, a análise de consumo por tipo de uso também revela diferenças importantes nas tendências de oferta relativa e absoluta de capacidades na mancha urbana. Indicadores de conexão e consumo em cinco diferentes agregações dentro da RMSP são organizados como segue (ver Figura 1 para localização): (i) a área metropolitana como um todo, incluindo seus 39 municípios; (ii) o município de São Paulo; (iii) o centro histórico do município de São Paulo; (iv) o centro expandido do MSP; (v) a Zona Sul do MSP; (vi) o ABC paulista, na Região Metropolitana de São Paulo.

A série de gráficos abaixo (Figura 7) mostra os movimentos do consumo para os principais usos da energia elétrica nas cinco agregações selecionadas. Para a região metropolitana como um todo, verifica-se um declínio no consumo industrial e um importante aumento de consumo para comércio e serviços, em paralelo ao residencial.

Figura 7- São Paulo — agregações selecionadas. Consumo de energia elétrica 1987-1996.



As outras agregações selecionadas — exceto a metropolitana em seu todo — mostram diferentes tendências localizadas, que rompem com a idéia de aparente homogeneidade conectiva para o conjunto da região metropolitana. No município de São Paulo, os movimentos de relativo declínio no consumo industrial e aumento no consumo comercial e de serviços são mais acentuados que no conjunto da região metropolitana. No centro histórico, diferentemente do resto da cidade, o declínio do consumo industrial não é compensado por um correspondente aumento nos consumos comercial e de serviços, mas por um aumento em outros usos, que incluem as consideráveis capacidades des-

tinadas à operação das unidades nodais dos sistemas de trens metropolitanos subterrâneos (metrô) e de superfície. No centro expandido, a primazia dos usos comercial e de serviços é enfatizada, mantendo-se as tendências anteriores de final dos anos 80. Na Zona Sul de São Paulo, que passa por profundas transformações de uso e de estratos da população residente, as tendências gerais do conjunto da RM são em linhas gerais reproduzidas com maior intensidade no declínio do uso industrial e na escalada do comercial. Finalmente, nas grandes concentrações industriais de sudeste (ABC), o Gráfico 7 mostra um claro declínio no consumo industrial, mas de maneira nenhuma indica uma tendência de alteração radical, a curto prazo, na distribuição relativa das capacidades.

A agenda de pesquisa sobre os serviços de utilidade pública e sua regulação, assumida por redes acadêmicas de pesquisa articuladas com entidades civis, pode ter um papel central na estruturação de sistemas reguladores ligados às políticas urbana, social e ambiental de interesse da maioria. Esse papel é associado à capacidade dessas instituições em avaliar estratégias e conceitos de desempenho a partir de um ponto de vista social e ambiental mais amplo, além dos limites estritos da eficiência setorial e da satisfação imediata dos usuários atuais. Mais adiante, algumas pistas sobre a possível relação entre a conectividade dos serviços em rede e a segregação social — ainda baseadas em dados incompletos — são analisadas, e, a partir delas, é proposta uma agenda básica de pesquisa. Essa agenda apoiaria as especulações teóricas sobre conectividade e eficácia social da oferta, na perspectiva de um sistema de informações amplo e socialmente controlado sobre os serviços.

AGENDA BÁSICA DE PESQUISA. A INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO DE CONTROLE SOCIAL

A articulação e o equilíbrio entre os sistemas públicos de regulação dos serviços e de gestão urbana regional são condição necessária para que as emergentes empresas de múltiplo escopo não venham a transformar-se em novos polvos, que com os poderosos dispositivos atuais de controle de fluxo transformariam o caso da velha Light em jogo de amadores. A gestão informatizada da comercialização já dispõe, por exemplo, de tecnologia para unificar medições dos principais serviços entregues — água, energia elétrica, telefone —, e isso traz enormes economias de custo (e dispensa de mão-de-obra) para os prestadores de serviço. A gestão integrada permite também definir vetores preferenciais de atendimento nos quais uma oferta privilegiada de capacidades, associada a facilidades de transporte urba-

no e acesso viário, viabiliza empreendimentos de alta concentração como centros comerciais e de serviços. Tudo isso apoiado por sistemas de informação eficazes e não plenamente descortinados ao público cria uma assimetria de poder sem precedentes, em favor dos controladores da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos.

A oferta desses serviços deveria idealmente subordinar-se a uma disciplina comum de ordenamento urbano, que nunca ocorreu por vários motivos. Dentre eles se destacam a não coincidência de âmbitos de controle sobre os sistemas (município x Estado x União, quando públicos) e a assimetria entre o poder decisório setorial e o regional urbano. Este é o caso da pequena prefeitura contra uma grande concessionária — estatal, paraestatal ou privada, não importa — de serviços públicos. A ressalva que se deve fazer em favor das grandes estruturas estatais e paraestatais, porém, é que os interesses público e setoriais — em casos extremos — tendem a convergir, dado que as entidades paraestatais são minimamente sensíveis ao clamor público e dobráveis por critérios políticos. Isso é indesejável quando a interferência política leva à ineficiência, a nomeações indevidas, a distorções de prioridades e a outras práticas lesivas ao interesse público. Mas é positivo quando favorece o lado da boa política — hoje muito esquecido —, que é a ação pró-ativa do Estado como elemento mitigador das desigualdades sociais mais flagrantes. Este é o intervencionismo saudável, quando o Estado obriga a extensão dos serviços a áreas pobres, a despeito do impacto negativo que possa ter sobre as contas da concessionária.

Numa perspectiva de privatização, a garantia do atendimento social traz enormes desafios para a regulação pública de cada setor. E quando essa perspectiva inclui a formação de grandes conglomerados de escopo múltiplo, o desafio passa a ser de todo o sistema de gestão regional, urbana e ambiental. Esse sistema, para ser eficaz, não pode prescindir de um domínio pleno sobre as informações estratégicas dos sistemas de infra-estrutura e não pode ficar na dependência da boa vontade dos operadores de serviços para ter acesso a essas informações. Entende-se, aqui, como domínio público da informação não apenas a exigência regulamentar de prestação de contas às entidades reguladoras setoriais — de resto incompetentes para controlar as ações de propósito distinto de suas atribuições formais —, mas a efetiva disponibilização de informações à sociedade, incluindo entidades públicas e comunitárias que representem os interesses dos diversos segmentos sociais que compõem a sociedade urbana.

A geração e o gerenciamento de informações relativas a infra-estrutura urbana envolvem procedimentos custosos e de conhecimentos

especializados. As assimetrias de informação têm sido apontadas como as principais causas de falhas dos sistemas reguladores em países com larga tradição reguladora. Bishop, Mayer e Kay (op. cit.); Vickers e Yarrow (1986); e Kay, Mayer e Thompson (1989) têm estudado sistematicamente a regulação de serviços públicos na Grã-Bretanha e mostrado como as assimetrias de informação reduziram fortemente a eficácia dos reguladores setoriais daquele país, que só não tiveram suas ações totalmente inibidas por força dos sistemas supra-setoriais de garantia da concorrência⁴. Problemas semelhantes foram apontados por estudiosos do sistema americano de regulação (Swann, 1988; Williams *et al.*, op. cit.), e algumas de suas raízes, apontadas no trabalho pioneiro de Neale (1960) sobre a regulação antitruste nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. No que respeita à recente reincorporação de sistemas de oferta privada de infra-estrutura no Brasil, não existem ainda estudos sistemáticos sobre a eficácia de suas novíssimas estruturas reguladoras setoriais, como as agências de telecomunicações e de energia elétrica. São disponíveis, porém, análises retrospectivas sobre a regulação sob a égide da oferta estatal (Infurb, 1995; Silva, 1996, 1997), que mostram uma clara tendência de captura de entidades reguladoras pelos serviços regulados, em que pese o caráter estatal de ambos. E as novas estruturas reguladoras criadas para controlar os serviços privatizados não apresentaram, até agora, salvaguardas mais eficazes que a de seus antecessores quanto aos riscos de captura.

Uma perspectiva possível de geração de informação independente é o desenvolvimento de sistemas de acompanhamento das atividades das empresas de infra-estrutura, de maneira similar às bases de dados da *Public Services International Research Unit*, vinculada à Federação Sindical Internacional de Serviços Públicos. As principais questões e relações específicas a serem possivelmente investigadas sob a agenda de pesquisa aqui proposta seriam:

i) Oferta de infra-estrutura e distribuição espacial de capacidades, incluindo a localização das principais concentrações no espaço intra-urbano, em termos qualitativos e quantitativos, inclusive combinações de interesses com negócios imobiliários;

ii) Padrões de informação técnica e operacional de interesse para a gestão urbana, a serem exigidos dos prestadores de serviço;

⁴ No caso britânico destacaram-se os papéis da *Monopolies and Mergers Commission* — MMC e do *Office for Fair Trading* — OFT, ligados ao Parlamento, como entidades que deram sustentação aos sistemas setoriais de regulação ainda emergentes no início dos anos 90.

iii) Integração tecnológica e gerencial entre sistemas de infra-estrutura de escopos distintos — em especial eletricidade, telecomunicações, abastecimento de água, resíduos sólidos, esgotos, gás — e os impactos dela sobre as estruturas de oferta desses sistemas, em conjunto e em cada uma delas;

iv) Aplicabilidade de instrumentos de gestão urbana no planejamento e na regulação da oferta de serviços públicos em rede na Região Metropolitana de São Paulo, com ênfase nos impactos dessas ofertas sobre as estruturas urbana, metropolitana e ambiental;

v) A atitude dos reguladores setoriais com respeito a questões que envolvam o interesse público difuso, com especial atenção aos aspectos que afetem o desenvolvimento metropolitano, a justiça social e a sustentabilidade ambiental;

vi) As prioridades setoriais na expansão da oferta: difusão de capacidades básicas x diversificação/aumento de qualidade dos serviços para atender aos mesmos segmentos sociais já atendidos com capacidades básicas.

CONCLUSÕES

As relações entre o acesso a serviços públicos em rede e os processos específicos de exclusão social na escala urbana estão mudando, como parte de uma transformação maior no conjunto das relações econômicas e sociais nas grandes cidades expostas aos efeitos dos ajustes econômicos associados à chamada globalização da economia. Essas novas relações precisam ser vistas a partir de novos instrumentos de análise, capazes de detectar novas formas de disparidades em cidades onde — como em São Paulo — atividades de comércio e serviços tendam a substituir a indústria como principal gerador de emprego e renda.

A literatura recente sobre questões urbanas relacionadas às redes de infra-estrutura e aos serviços públicos, baseada em trabalhos do CUT — *Newcastle* e do LATTs — ENPC⁵, em sua maioria baseados em evidências empíricas de países capitalistas avançados, contribui para o entendimento dos processos gerais que hoje têm lugar nas economias emergentes. Entretanto, as particularidades das condições sociais, eco-

⁵ CUT — *Centre for Urban Technology*, da Universidade de Newcastle, e LATTs — *Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés — Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*, Université Paris, Val de Marne.

nômicas e tecnológicas destas podem mascarar algumas das tendências gerais observadas e exigir procedimentos metodológicos específicos para abordar, em toda a sua complexidade, as relações que se estabelecem entre os sistemas de oferta e demanda de infra-estrutura.

Diferentemente do caso dos países capitalistas avançados, a oferta estatal de serviços públicos em rede no Brasil não foi capaz de eliminar o caráter excludente do modelo anterior — vigente até os anos 40 — de oferta predominantemente privada e virtualmente não regulada. As necessidades de um setor industrial em rápida expansão em termos de infra-estrutura precederiam aquelas da reprodução social, e as primeiras décadas do modelo de oferta estatal seriam caracterizadas por uma clara exclusão dos grupos de menor renda. A partir do final dos anos 70 e ao longo dos anos 80, porém, a cobertura urbana da maioria das redes de infra-estrutura cresceu intensamente, resultando em uma capilarização inédita no país. Mas essa tendência à capilarização da cobertura paradoxalmente se realiza em um momento de grande contração dos investimentos públicos nas capacidades centrais de produção dos sistemas, resultando — de maneira geral — em um descompasso entre suas capacidades centrais e suas recentemente ampliadas capacidades de distribuição. Como efeito desse desencontro, o acesso desigual à infra-estrutura pública passaria a ser representado mais pelas baixas quantidade e qualidade destinadas às periferias pobres do que pela predominância de domicílios totalmente desconectados.

A privatização dos serviços de utilidade pública chega ao Brasil em início dos anos 90, como parte de um ajuste estrutural associado a sua abertura aos mercados financeiros internacionais. No Brasil, como em muitos outros países, o negócio dos serviços de utilidade pública constitui — neste final de século XX — um dos poucos nichos atraentes para o investimento estrangeiro direto. Esse é um atributo dos sistemas de infra-estrutura que seria pouco previsível há alguns anos, quando eles eram considerados, em geral, como concentrações de capital desvalorizado⁶. Mas hoje a realidade é essa, e é importante destacar que a racionalidade da privatização dos serviços é essencialmente macroeconômica, diferentemente do discurso oficial — em grande parte apoiado pela mídia —, que justifica a privatização com base na crise fiscal do Estado e na suposta maior eficiência dos operadores privados. Nenhum desses argumentos resiste à mais superficial análise da reali-

⁶ Referência genérica a vários trabalhos teóricos dos anos 60 e 70, em particular aos de sociologia urbana marxista, sem a preocupação de revisão bibliográfica específica por fugir ao escopo deste artigo.

dade brasileira. No que respeita à capacidade de investimento, os esquemas de *project finance* previstos para a expansão de capacidade em serviços privatizados são todos baseados na emissão de novos papéis e — em menor medida — em empréstimos, todos lastreados em garantia de futuras receitas operacionais que poderiam ter sido igualmente oferecidas pelas entidades paraestatais privatizadas. Nesse conceito de investimento não estão incluídos, evidentemente, os aportes financeiros iniciais para transferência de propriedade dos ativos existentes, uma vez que de fato não agregaram novos valores ou capacidades aos sistemas transferidos.

Quanto à eficiência, a literatura técnica refuta cabalmente a alegada superioridade inerente à operação privada (por exemplo, Atkinson e Halvorsen, 1986; Pollitt, 1995), mas isso é geralmente ignorado ou deliberadamente omitido pelo discurso político pró-privatização. E o momento exato em que a cobertura dos sistemas ganha maior capilaridade nas cidades brasileiras é aquele em que o baixo investimento dos anos 80 seria sentido com maior intensidade, e isso certamente contribui para uma atitude geralmente favorável do usuário comum com respeito à privatização.

A história passada das operadoras de escopo múltiplo no Brasil mostra fartos exemplos de abuso, a maioria relacionada ao subsídio cruzado de operações de mercado à custa de serviços públicos ofertados em condição de monopólio. No caso de São Paulo, esses abusos envolveram negócios imobiliários altamente especulativos e grandes distorções em medidas estruturais de aproveitamento hídrico, sempre tomadas com base em uma priorização assimétrica em favor da geração hidrelétrica. A combinação do poder estatutário delegado para a operação dos serviços públicos com o poderio econômico da concessionária tornou este grupo a mais poderosa força agindo sobre o desenvolvimento urbano da cidade. Os novos controles agora disponíveis para a operação dos serviços (ver NARUC, 1998) tendem a tornar esse tipo de ação combinada muito mais polarizante, capilarizada no espaço urbano e praticamente inatingível pela regulação, seja ela setorial, urbana ou econômica.

Ainda que essas tendências até agora não estejam comprovadas — desde que os serviços ainda experimentam um processo de transição relativamente previsível — neste artigo eu tentei combinar evidências da experiência passada com o estado da arte dos sistemas físicos e gerenciais atuais, que, juntos, parecem sustentar sua probabilidade. Em qualquer caso, já é clara a necessidade de monitorar e interpretar a informação operacional sobre os serviços de forma muito mais rigorosa

do que a que se costumava aplicar quando a conectividade de uma área à infra-estrutura era essencialmente reduzida ao fato de estar ou não coberta. As novas tecnologias de controle e medição, incluindo sistemas de pré-pagamento, podem tornar o monitoramento das características de distribuição dos serviços ainda mais difíceis, com uma aparente homogeneidade de acesso a mascarar processos profundamente excludentes de concentração de capacidades.

Do nosso ponto de vista, a avaliação de conectividade constitui — para fins de controle social dos serviços e, em última instância, da governabilidade urbana — uma das mais desafiadoras questões da pesquisa urbana atual. Os antigos conceitos subjacentes de universalidade/cobertura aplicados à infra-estrutura nas avaliações de pobreza urbana são hoje nitidamente insuficientes para representar a complexidade da forma e da governabilidade urbana. Se esses conceitos continuarem a ser usados do mesmo modo, as próprias avaliações vão refletir a imprecisão dessas representações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A.C. *Saneamento Básico. Concessões, permissões e convênios públicos*. Edipro. São Paulo, 1998.
- ANTONELLI, C. Reti e Regolamentazione. *Monopoli legali, benessere collettivo ed efficienza economica nelle industrie a rete, con particolare riferimento alle telecomunicazioni*. Laboratorio di Economia dell'Innovazione. Università di Torino, 1991.
- ATKINSON, S.E.; HALVORSEN, R. The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: the case of U.S. electric utilities. *Journal of Public Economics*. nº 29, abril. pp. 281-294, 1986.
- BERGMAN, E.M.; SUN, D. Infrastructure manufacturing productivity: regional accessibility and development level effects. In: Batten, D.F.; Karlsson, C. (eds.) *Infrastructure and the complexity of economic development*. Advances in Spatial Science. Springer-Verlag, pp. 17-36, Berlin, 1996.
- BINDER, S.J.; SMITH, T.M. The linkage between transportation infrastructure investment and productivity: a US federal research perspective. In: Batten, D.F.; Karlsson, C. (eds.) *Infrastructure and the complexity of economic development*. Advances in Spatial Science. Springer-Verlag, pp. 49-60, Berlin, 1996.
- BISHOP, M.; KAY, J. *Does Privatization Work?* Center for Business Strategy. Report series. London Business School. Londres, 1988a.
- BISHOP, M.; KAY, J.; MAYER, C. *The regulatory challenge*. Oxford University Press. Oxford, 1995.
- BISHOP, M.; KAY, J.; MAYER, C. (eds.) *The regulatory challenge*. Oxford University Press. Oxford, 1995.
- BISHOP, M.; KAY, J.; MAYER, C. (eds.) *Privatization & economic performance*. Oxford University Press. Oxford, 1995b.
- DUPUY, G. Les réseaux techniques. Sont-ils des réseaux territoriaux? *L'espace Géographique*, 3, pp. 175-184, 1987.
- DUPUY, G. Networks. Research notes in brief. *Flux*, 11, Jan-March, 1993, pp. 42-47, 1993.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. More than ducts and wires: post-fordism, cities and utilities networks. In: Healey, P. et al. (eds.). — *Managing Cities: the new urban context*. John Wiley. London, 1994.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. Cherry picking and social dumping: utilities in the 1990s. *Utilities Policy*, 4(2), pp. 113-119, 1994b.
- HAKFOORT, J. (1996) — Public capital, private sector productivity and economic growth. In: Batten, D.F.; Karlsson, C. (eds.). *Infrastructure and the complexity of economic development*. Advances in Spatial Science. Springer-Verlag. pp. 61-74, Berlin, 1996.

- INFURB-USP — Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo (1995) — Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional. *Série Modernização do Setor Saneamento*. vol. 1. Secretaria de Política Urbana e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília.
- GUY, S.; MARVIN, S. Transforming urban infrastructure provision — the emerging logic of demand side management. *Policy Studies*, 17, 2, pp. 137-147, 1996.
- KAY, J.; MAYER, C.; THOMPSON, D. *Privatization and regulation: the UK experience*. Oxford University Press. edit., London, 1989.
- MUKAI, T. *Concessões e permissões de serviços públicos*. Editora Saraiva. São Paulo, 1995.
- NARUC — National Association of Regulatory Utility Commissioners. *A White Paper on Direct Access Metering & Data Communication Requirements*. NARUC. Washington, D.C., 1998.
- NEALE, A.D. *The Antitrust Laws of the United States of America. A study of competition enforced by law*. Cambridge University Press. Cambridge, 1960.
- POLITT, M.G. *Ownership and performance in electric utilities*. Oxford University Press. Oxford, 1995.
- PRUD'HOMME, R. (1996) — Assessing the role of infrastructure in France by means of regionally estimated production functions. In: Batten, D.F.; Karlsson, C. (eds.). *Infrastructure and the complexity of economic development*. Advances in Spatial Science. Springer-Verlag. pp. 37-48, Berlin, 1996.
- PSIRU — Public Services International Research Unit. *Database report. Brazil*. PSIRU. London, 1999.
- PSPRU — Public Services Privatization Research Unit. The multinationals bid for public services. *The privatization network*. January 1996. p. 46, 1996.
- ROTHENBERG, J. (1986) — Collective vs. Private responsibility in the financing of public infrastructure. MIT. Cambridge, Ma., 1986.
- SABESP — Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S/A. *Ecossistema São Paulo*. Sabesp. São Paulo, 1996.
- SABESP — Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S/A. *Relatório da Administração 1998*. Gazeta Mercantil, 29-03-1999, pp. A-14-A-18, 1999.
- SANTOS, B.S. *Reinventar a democracia*. Gradiva. Lisboa, 1998.
- SCHIFFER, Sueli. *Principais transformações urbanas e socioeconômicas na Região Metropolitana de São Paulo: 1975-95*. In: Relatório FAPESP — Projeto Temático São Paulo: globalização da economia e impactos urbanos. (mimeo.), São Paulo, 1998.
- SILVA, R.T. O Plano Diretor do município de São Paulo e a Oferta de Infra-estrutura. In: Grostein, M.D., coord. — Plano Diretor São Paulo 1991 em Questão: Reflexões e Alternativas. *Boletim Técnico FAUUSP/ Diretoria*. nº 3, pp. 57-64, 1992.

- SILVA, R.T. A defasagem entre os instrumentos das políticas setoriais e os das políticas urbanas e regionais. Proceedings. *II Seminário Internacional — Recuperação de Áreas Degradadas*. PNUD-MBES, pp. 215-234, Brasília, 1994.
- SILVA, R.T. *Elementos para a regulação e o controle da infra-estrutura regional e urbana em cenário de oferta privada dos serviços*. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 1996.
- SILVA, R.T. The environment and infrastructure supply in Brazil. In: Burgess, R.; Carmona, M.; Kolstee, T. — *The Challenge of Sustainable Cities. Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*. Zed Books. pp. 89-108, 1007, London.
- SWANN, D. *The retreat of the state. Deregulation and privatisation in the UK and US*. Harvester — Wheatsheaf. Hertfordshire, 1988.
- VICKERS, J.; YARROW, G. *Privatization: an economic analysis*. The MIT Press. Cambridge, Mass., 1989.
- WILLIAMS, J.; BORROWS, J.; DALY, S. *Small water company regulation. Choices for commissions*. The NARUC Staff Committee on Water. National Association of Regulatory Utility Commissioners. Washington D.C., 1998.
- WORLD BANK, THE, *Infrastructure for Development*. World Development Report 1994. Oxford University Press. New York, 1994.

Mercados, regulação e gestão dos serviços urbanos: a metrópole de Santiago do Chile

Oscar Figueroa

Tradução de Lisa Stuart

Santiago do Chile provavelmente representa uma das experiências mais avançadas e profundas na América Latina no que diz respeito ao processo de transformação da gestão dos serviços e da infra-estrutura pública urbana; isto é resultado, principalmente, do fato de o processo de privatização das empresas públicas ter começado mais cedo e ter tido, até agora, uma maior profundidade em Santiago do que em outras cidades da região.

Essa mudança na gestão dos serviços públicos está relacionada ao processo de transformação da produção que teve início no fim dos anos 70 e que se estendeu para as atividades urbanas de infra-estrutura durante os anos 80 e 90. Ainda que inserida originalmente nesse processo mais amplo de privatização, a liberalização desses serviços acabou por adquirir uma dinâmica própria, que teve grande influência na organização da cidade, em seu funcionamento e em suas perspectivas de desenvolvimento.

A economia chilena inaugurou muito cedo um significativo processo de privatizações — fruto da reação aos processos de estatização e nacionalização, que se intensificaram durante o governo da Unidade Popular (1970-1973) —, que representou a implantação de um novo modelo econômico desestatizado e de abertura ao capital.

Assim, desde o começo do governo militar (1973-1990) foram postas em prática medidas para assegurar: 1) o predomínio do mercado nas relações econômicas, a partir da liberalização de preços; 2) a abertura da economia ao exterior, através da drástica redução dos impostos de importação; 3) a diminuição do papel do Estado por meio do corte de pessoal e da transferência de empresas públicas para o setor privado.

Com essas medidas, esperava-se criar melhores condições no sentido de atrair as inversões estrangeiras, que constituiriam a base para a necessária capitalização da debilitada economia chilena e que trouxeram melhorias substantivas nos processos produtivos de bens e serviços, garantindo, assim, o crescimento econômico nacional. Através desse recurso, a economia chilena pretendia também conseguir uma inserção

mais dinâmica no mercado mundial, inserção também pautada no desenvolvimento da capacidade de exportação de bens provenientes de atividades consideradas portadoras de vantagens comparativas em sua inserção no mercado mundial. Esses bens eram bens primários, agrícolas ou minérios, os quais supunha-se que o Chile podia produzir em condições vantajosas em relação ao mercado internacional.

O modelo econômico inaugurado naquele momento mantém-se praticamente inalterado até o presente. As empresas passaram por um processo progressivo de privatização e, em muitos casos, foram vendidas para capitais estrangeiros. Mas, ainda que em relação às empresas produtivas de bens finais de uso privado a privatização não implicasse nenhuma dificuldade, a privatização das empresas de bens coletivos ou de serviços públicos apresentava várias dificuldades operacionais e de gestão, devido ao caráter particular desse tipo de bens e de empresas e às particularidades de seus mercados. Por isso, foi necessário resolver certas limitações institucionais e dos mecanismos de regulamentação e de gestão, como condição preliminar para permitir sua transferência ao setor privado, nacional ou estrangeiro.

Quando se analisa o processo de privatizações levado a cabo pelo governo militar, pode-se perceber a existência de dois momentos distintos: o primeiro, que vai aproximadamente de 1974 a 1978, no qual ocorre um importante processo de devolução de 325 empresas estatizadas pelo governo precedente e de venda de 223 empresas de diferentes setores que tinham sido criadas pelo Estado. O segundo momento, separado do anterior pela profunda crise recessiva da economia chilena dos anos 82 e 83, caracteriza-se pela reprivatização das cinquenta empresas que deveriam passar para as mãos do Estado, em consequência da crise, e de outras 17, entre as quais se incluem também grandes empresas, como as do setor de serviços. Esse segundo momento acontece principalmente entre 1985 e 1989 (Figuerola, 1998).

Quando se pensa na necessidade de renovar a gestão das empresas do setor de serviços e de infra-estrutura, esse objetivo, devido às restrições próprias dessas empresas, não pode limitar-se à mera decisão de privatizar indiscriminadamente — há diferentes alternativas para liberalizar a operação em cada atividade. Em muitos casos, a visão global das novas formas de gestão dos serviços e da infra-estrutura está articulada com processos mais amplos, relacionados basicamente com a decisão de introduzir mudanças na gestão empresarial de algumas empresas, de desregular a competição em outros serviços, ou de descentralizar a responsabilidade administrativa sobre elas.

Concretamente no caso chileno, os serviços nos quais se adota a privatização — quer dizer, a venda dos ativos do Estado para o capital

privado — são os de energia elétrica e de telecomunicações, enquanto as empresas públicas de água e esgoto e o metrô ganham independência frente a seus respectivos ministérios, sendo transformados em sociedades anônimas de propriedade pública, com a exigência de que seu funcionamento seja autofinanciável. Ao mesmo tempo, o serviço de transporte público urbano, que já era privado, sofre uma forte desregulamentação em suas normas de operação; o serviço de coleta de lixo domiciliar é em grande parte transferido para empresas privadas e surgem iniciativas de concessões urbanas, a serem financiadas através de pedágios, no sistema viário urbano.

Quadro 1- Santiago do Chile: modalidades de liberalização dos serviços e da infra-estrutura

Serviço	Propriedade	Competição
Água e esgoto	privada e pública	monopólios setoriais
Distribuição de energia elétrica	privada	monopólio
Telefonia e telecomunicações	privada	competição regulada
Transporte público: metrô	pública	monopólio
Transporte público: ônibus	privada	competição desregulada
Coleta de lixo	privada e pública	monopólios setoriais
Sistema viário urbano	privada e pública	regulamentação

Como pode ser visto no Quadro 1, há diversas combinações de gestão para cada atividade, que têm como resultado uma grande variedade de alternativas, relacionadas precisamente com as características de cada setor, e que geram, ao mesmo tempo, uma situação complexa, distante da imagem do Estado indiferente ao provimento das necessidades coletivas da cidade. Na verdade, o que se vê nesses processos de liberalização é apenas uma mudança no caráter da responsabilidade estatal.

OS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO

De acordo com as diferentes soluções encontradas para a gestão de cada serviço, os processos de privatização ou liberalização seguiram dinâmicas próprias, associadas às características de cada mercado e às condições de cada serviço. E é por isso que o serviço de água e esgoto não foi alvo de nenhum processo de privatização até o momento. O que se pôs em prática nessa atividade foi a divisão, em 1990, da empresa estatal de caráter nacional, Empresa de Obras Sanitárias, em 13 empresas regionais autônomas, cada uma delas cobrindo uma região do

país; manteve-se, assim, a propriedade pública do serviço no âmbito do Estado nacional.

A Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (EMOS) que serve à Região Metropolitana de Santiago —, de propriedade pública, mas com estatuto de empresa privada na prática, assegura mais de 90% do fornecimento de água na cidade e convive com duas outras empresas: uma municipal, que fornece o serviço para dois municípios a oeste de Santiago (Maipú e Cerrillos); e outra privada, a Empresa de Água Potável Lo Castillo, com cerca de 65 mil clientes, que fornece o serviço para alguns dos municípios de maior poder aquisitivo no leste da cidade (Reyes, 1994). A gestão da EMOS tem maior autonomia e responsabilidade. Com isso são incentivados o autofinanciamento e a competitividade, princípios que estão entre os objetivos prioritários de sua gestão, complementados por um terceiro princípio, o qual estabelece que, visto que a EMOS deve se autofinanciar, deve cobrar tarifas reais, que representem seus custos de produção, e não praticar nenhum tipo de subsídio.

Tanto as empresas públicas quanto as privadas são fiscalizadas pela Superintendência de Serviços Sanitários, responsável pelo controle da qualidade da água potável, pelo tratamento dos resíduos líquidos e pela determinação das tarifas que as empresas podem cobrar por seus serviços (Reyes, 1994). Teoricamente, as tarifas levam em conta os custos marginais a longo prazo (ou seja, incluem os futuros planos de expansão das empresas) para permitir o autofinanciamento destas. A fim de incentivar a eficiência, as tarifas são baseadas nos custos de uma “empresa modelo” hipotética, que utiliza a mesma tecnologia e atende às mesmas áreas que as empresas atuais e que tem como atividades a produção e purificação da água, a distribuição de água potável e a canalização e o tratamento do esgoto.

O caso das empresas de telecomunicações é bastante representativo das modalidades clássicas de privatização, ou seja, da venda de ativos para particulares. As principais empresas do setor (telefonia local, curta e longa distância) tiveram que esperar um demorado processo de ajustes institucionais e de regulamentação do setor antes de enfrentar os processos de privatização. Isso é particularmente evidente no caso da telefonia local, pois se tratava de uma empresa que, nos últimos anos, tinha experimentado a estatização e a nacionalização e exigia — de acordo com as práticas e os princípios comumente vigentes depois do golpe militar de 1973 — sua rápida volta ao setor privado.

Por outro lado, o fato de a empresa de telecomunicações de longa distância sempre ter sido pública parecia indicar que o ritmo de sua privatização seria mais lento, o que realmente aconteceu. Enquanto a

Companhia de Telefones do Chile (CTC) começou a ser privatizada em 1983, a Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL) teve que aguardar mais tempo para passar por essa experiência (1986-1987) (Figuerola, 1998).

Em outubro de 1982, foi promulgada a Lei Geral de Telecomunicações — que substituiu a legislação vigente desde o fim dos anos 50 —, na qual foram incorporados os avanços legais realizados entre 1974 e 1978. Essa lei estabelecia a necessidade de um papel mais efetivo do setor privado nas telecomunicações, pois se supunha que a organização existente até aquele momento não fosse capaz de satisfazer a demanda crescente pelo serviço. É por esse motivo que as telecomunicações foram liberalizadas, enquanto o Estado se reservava o direito de regular as concessões às empresas privadas que as solicitassem. A fim de coordenar a existência no mercado dos setores público e privado, e para planejar o desenvolvimento a longo prazo do setor, foi criada a Subsecretaria de Telecomunicações (SUBTEL), ligada ao Ministério dos Transportes.

A Política Nacional de Telecomunicações de 1978, anterior à lei, determina que a exploração dos serviços de telecomunicações será realizada por particulares, através de concessões, autorizações, permissões e licenças concedidas pelo Estado. Essa política se materializou posteriormente na citada Lei Geral de Telecomunicações, que permite o livre acesso de empresas privadas à exploração dos serviços do setor, enquanto o controle técnico dos serviços fica a cargo da SUBTEL. As tarifas são liberadas, ainda que o governo mantenha o direito de regulamentação, caso surjam situações de monopólio.

Além da nova legislação, houve uma série de ações no sentido da liberalização do setor; entre elas, destacam-se as medidas de adequação das grandes empresas públicas do setor a fim de permitir sua posterior privatização (eliminação de privilégios estatais, programas de eficiência interna, mudanças na gestão empresarial, adequação às normas das sociedades anônimas, recuperação dos níveis tarifários, normalização financeira, aumento da rentabilidade e pagamento de dividendos). Também foi privatizado o serviço de telex, liberalizou-se o direito telefônico (com a possibilidade da transferência de contratos entre particulares, baseada na instituição da propriedade privada das linhas telefônicas) e criaram-se novas empresas. Dessa forma, a partir de 1981 operavam em Santiago, além da CTC, as empresas de telefonia local CMET e Manquehue. Depois de 1983, apenas empresas privadas operavam na telefonia.

Em relação à energia elétrica, o serviço em Santiago é oferecido por uma empresa privada que tem o monopólio da distribuição

(Chilectra), enquanto a geração é feita por um conjunto de empresas atuando em regime competitivo, que abastecem a maior parte do país, isto é, as regiões que participam do Sistema Interconectado Central (90% da população nacional).

A evolução desse setor é bastante semelhante à da telefonia, entre outros motivos porque estes são os dois setores em que foi implantada a privatização total. Até os anos 80, Chilectra e Endesa, empresas de distribuição e geração respectivamente, eram públicas. Assim, o conjunto do sistema de geração de energia elétrica era estatal. Igual à telefonia local, a distribuidora Chilectra tinha um histórico de estatização da empresa privada original, enquanto a geradora Endesa fora fundada pelo Estado. Em 1982, sob novos parâmetros de regulamentação, a totalidade dos ativos dessas empresas foi vendida para mãos privadas. Atualmente, o sistema opera com preços de mercado e não existe nenhum tipo de subsídio estatal.

Através da Comissão Nacional de Energia (CNE) e do Ministério da Economia, o Estado regula o sistema e, entre outras coisas, a definição tarifária para o consumo final. A principal característica das tarifas elétricas é o fato de se basearem no valor do custo marginal e não na rentabilidade da empresa. O custo marginal é calculado a partir da simulação de uma empresa semelhante às existentes, com base nos dados fornecidos pelas próprias empresas (Amrita e Gómez-Ibáñez, 1994). O Centro de Despacho Económico de Carga é a instância que coordena a atuação das diferentes empresas privadas, sejam elas a distribuidora, as geradoras ou as empresas de transmissão.

Em relação ao sistema viário urbano, esse setor apresenta uma das situações mais críticas, porque é grande e amplamente reconhecida sua deterioração e inadequação em relação às necessidades atuais da população. O setor exige ainda um grande esforço de investimento, pois, segundo estimativas da Câmara Chilena da Construção, os recursos atuais não cobrem nem 10% das necessidades da área, apesar do aumento significativo, de 16% anual, no ritmo do investimento público nesse campo desde 1990.

A responsabilidade em prover a infra-estrutura viária corresponde, tradicionalmente, a várias instâncias públicas: as vias urbanas são da competência do Ministério da Habitação, através de seu organismo descentralizado SERVIU; as vias interurbanas — que englobam os acessos urbanos e algumas rodovias urbanas, além de obras mais complexas, como pontes — são da responsabilidade do Ministério de Obras Públicas; por último, a manutenção do sistema viário urbano é da responsabilidade de cada um dos municípios que integram a cidade.

Diante dessa situação, nos anos 90 há uma iniciativa no sentido de estabelecer concessões para o investimento privado na construção e na operação de vias, inclusive de vias expressas urbanas, nas quais o retorno do investimento seria obtido com a cobrança de pedágios aos usuários. Alguns desses projetos já foram postos em prática, particularmente os de rodovias nacionais e o acesso ao aeroporto de Santiago. Atualmente existem três projetos de concessão para vias urbanas privadas, que correspondem a dois eixos da cidade (norte-sul e leste-oeste) e a uma via de contorno, que devem entrar em processo de licitação proximamente. Também estão em construção alguns acessos à cidade — prolongamentos de rodovias interurbanas — e uma via perimetral, que funcionará como anel exterior da cidade.

Por outro lado, a idéia de cobrar pelo uso de algumas vias congestionadas, como meio para redefinir o tráfego e racionalizar a demanda viária — mecanismo conhecido como “tarifação viária” —, não progrediu politicamente e o respectivo projeto de lei está há mais de sete anos à espera de aprovação pelo parlamento.

Outro ponto crítico é o sistema de transporte urbano de ônibus. Na década de 1980, depois da desregulamentação total do setor, Santiago vivia um grave problema de transporte, criado pelo excesso na oferta de transporte público, por ônibus velhos e pelo aumento de tarifas. Entre 1979 e 1989 a frota de ônibus cresceu de 5.100 para 10.600 veículos, enquanto as passagens tiveram um aumento real de 130%. O número de passageiros transportados por ônibus correspondia apenas a 55% do que cada veículo transportava em 1978. A idade média dos ônibus aumentou, entre 1980 e 1988, de perto de 5,5 anos para mais de dez anos. Os ônibus maiores também perdiam terreno frente à proliferação de ônibus menores. O congestionamento e a poluição criados por esse tipo de frota eram muito grandes (Figuroa, 1991).

Por isso, em 1991 foram introduzidas mudanças na gestão do setor, com a redefinição das concessões para as linhas de transporte público, feitas através de licitação. Os candidatos à prestação do serviço, fossem pessoas físicas, jurídicas ou associações de operadores, deveriam competir na oferta de melhores condições tanto técnicas quanto econômicas. As normas definidas para a avaliação das ofertas levavam em conta principalmente o preço da passagem, o tamanho dos ônibus, a relação entre o serviço oferecido e o tamanho da frota e a idade média dos veículos.

Com isso, em outubro de 1992 foram inauguradas, a partir de licitação, 265 linhas correspondendo a um total de 6.000 ônibus — cerca de 50% da frota da cidade. Esse processo continuou e atualmente alcança

quase 90% da oferta total de ônibus na cidade, levando à melhoria na idade média da frota, no tamanho dos veículos, nas tarifas e no padrão do serviço (Dourthé *et al.*, 1998).

O caso do metrô de Santiago é uma experiência diferente, pois, ao ser descentralizado da tutela administrativa original, deixou de estar subordinado ao Ministério de Obras Públicas, tendo sido transformado em sociedade anônima autônoma. Essa situação obrigou o metrô a autofinanciar seu funcionamento, o que tem sido conseguido há mais de 15 anos. O Estado é responsável apenas pelos investimentos na infraestrutura, enquanto os custos com a operação e com o desgaste do equipamento móvel são de incumbência da empresa. O metrô experimenta um processo de expansão e de equilíbrio orçamentário, e isso permitiu a continuação das obras para a ampliação de sua rede (Figueroa, 1989).

O serviço de coleta e manejo dos resíduos sólidos é de responsabilidade das prefeituras e está sujeito a normas e padrões nacionais fixados pelo Serviço Nacional de Saúde. Desde 1980, as prefeituras começaram a repassar esse serviço para empresas privadas, através de processos de licitação. Os contratos entre as prefeituras e as empresas geralmente determinam a frequência e a cobertura, o tipo de resíduo a ser coletado (lixo domiciliar, limpeza de ruas) e as medidas em caso de descumprimento do contrato.

No caso da coleta de lixo, existem problemas em relação ao autofinanciamento do serviço, pois apenas as residências registradas pelo Serviço de Impostos Internos, que pagam imposto territorial, e as empresas com licença comercial pagam pela utilização do serviço. A maior parte dos prédios urbanos (67,7%) está isenta do pagamento do imposto territorial, o que também acarreta a isenção do pagamento da limpeza domiciliar. Assim, as prefeituras arcam com 70% em média do custo dos serviços de limpeza, quantia que representa 14% do total de recursos gastos pelos municípios em serviços comunitários (Reyes, 1994).

Existem, além disso, outros problemas associados ao destino final dos resíduos, pois não há planejamento em relação às futuras necessidades de terrenos para esse fim. Também não existe um sistema de reciclagem do lixo, e os materiais reciclados são frequentemente entregues às empresas, o que resulta em sobrepagamento. Ainda que na Área Metropolitana de Santiago, 95% do lixo receba manejo adequado, a existência de terrenos para o tratamento e o manejo final não são previstos pelas políticas urbanas; além disso, a empresa municipal responsável pelo fornecimento do serviço não tem como adquirir terrenos para esse fim (Reyes, 1994).

MERCADOS, REGULAMENTAÇÕES E COMPETIÇÃO

Os mercados de serviços básicos e de infra-estrutura, ou seja, de bens de consumo coletivo, têm uma série de particularidades que fazem com que sua transferência para o setor privado — ou a implementação de qualquer modalidade de liberalização — não possa ser igual à venda de empresas produtivas de bens privados. Por isso, não é possível introduzir a competição nesses setores sem que sejam feitas adaptações prévias. Em função das condições desses mercados — e, em particular, do acesso dos consumidores aos bens e serviços — e das eventuais condições de competição na oferta, é evidente a necessidade de assegurar um meio de regulamentação adequado antes de sua privatização.

Os mercados de bens de consumo coletivo apresentam determinadas características que fazem com que sua operação exija certos ajustes públicos para que funcionem adequadamente. Seus produtos são em geral bens públicos, isto é, seu fornecimento permite o consumo indiscriminado e o consumo de alguns não impede o consumo de outros. Essa situação faz com que, se fossem oferecidos privadamente, as pessoas poderiam se beneficiar pelo seu consumo sem necessariamente ter que pagar por eles.

Em segundo lugar, são atividades que exigem grandes investimentos em custos fixos, sobretudo em função de sua longa duração e indivisibilidade, além de apresentarem altos riscos para assegurar rentabilidade. Por isso, geralmente não são investimentos interessantes para o setor privado, que persegue melhores opções de fracionamento de seu capital, rendimentos a curto prazo e de menor risco.

Em terceiro lugar, a existência de rendimentos crescentes em grande parte dessas atividades e a conseqüente existência de economias de escala com aumentos da produção justificam os grandes empreendimentos e o controle em forma de monopólio — tipo de controle que representa a melhor maneira de garantir esses rendimentos. A necessidade constante de uniformizar tecnologias também acentua esse padrão. A ausência de competição potencial, e em muitos casos a conveniência de promover a integração vertical em algumas dessas atividades, tem permitido um campo propício à participação pública no fornecimento desses serviços. Do mesmo modo, grande parte desses bens gera fortes externalidades, que devem ser levadas em conta no cálculo de custo dos bens. Isso também encoraja a intervenção pública como mecanismo para uma melhor regulamentação da empresa.

Por último, são bens e serviços de caráter social em relação aos quais o poder público deve garantir o acesso igualitário de todos os cidadãos (Walrave, 1995; Glaeser, 1993).

Nessas condições, quando surge a proposta de privatização, as possibilidades e modalidades eventuais de liberalização dos mercados dependem, em primeiro lugar, das características técnico-econômicas particulares de cada um dos mercados, das possibilidades materiais de implementar regulamentações adequadas e, em função disso, da possibilidade de gerar condições atrativas ao capital privado.

Ao mesmo tempo, como esses mercados apresentam características que nem sempre podem estar associadas a condições competitivas, é necessário, no caso de sua liberalização ou privatização, assegurar que o desenvolvimento mercantil da atividade não ameace o acesso — físico e econômico — de todos os potenciais consumidores. Por isso é indispensável que se determinem adequadamente as condições de competição e de fixação de preços; além disso, são necessárias medidas para que, com as novas condições de operação, não fiquem excluídos do serviço setores sociais menos solventes economicamente.

O dilema entre competição e monopólio representa apenas uma das condições particulares desses mercados. É normal, também, que os investimentos necessários para a produção desse tipo de bens supere a capacidade média da demanda, devido a suas exigências em tamanho, ao comportamento irregular do consumo no tempo e ao fato de que normalmente são bens que não podem ser mantidos em estoque. Tudo isso leva a concluir que são serviços que exigem a presença e a responsabilidade constante do poder público em qualquer forma de gestão, pois a autoridade deve zelar por sua adequada produção e distribuição e para que se garanta o bem comum e o benefício de todos os cidadãos.

Nesses mercados existe então, em grande medida, uma estreita relação entre as características tecnológicas da produção dos bens ou serviços, as modalidades competitivas possíveis de acordo com essas tecnologias e as necessidades de regulamentação, que decorrem precisamente das potencialidades de competitividade do setor. Assim, cada caso da produção de bens de consumo coletivo, de infra-estrutura e de equipamentos é particular em relação às necessidades de regulamentação, de acordo com as características das tecnologias dominantes e de sua influência no mercado.

Além disso, muitos desses mercados — e isto é particularmente certo no caso das telecomunicações — freqüentemente experimentam mudanças tecnológicas que trazem novas perspectivas nas condições de produção e, assim, na competição interna do setor; tal situação exige

quadros dinâmicos de regulamentação que respondam aos progressos constantes e renovados que essas mudanças impõem.

É evidente, então, que a tarefa de privatizar ou liberalizar esses mercados não é simples, e representa, em muitos casos, um grande desafio, com numerosos aspectos críticos a serem resolvidos de forma eficiente. Isso leva à necessária pergunta acerca da racionalidade que existe por trás do processo de privatização, especialmente quando se analisa se este significa apenas a aplicação conseqüente de um princípio que se impõe à economia chilena (e mundial), que consiste em privatizar, reduzindo o papel do Estado e erigindo o mercado como principal e único critério de determinação dos investimentos, ou se há uma justificativa mais pragmática a respeito das vantagens e dos benefícios que essa prática pode trazer ao fornecimento dos serviços e para o funcionamento da economia nacional e urbana.

No caso chileno, a privatização das empresas de serviços baseou-se na incapacidade financeira do Estado em responder às necessidades de investimento no setor — no qual se detectava grande carência na oferta e atrasos tecnológicos importantes — associada freqüentemente à gestão deficitária das empresas de propriedade pública. Esperava-se, assim, que a privatização trouxesse uma significativa melhoria na eficiência das empresas, a modernização dos setores produtivos, melhor alocação dos recursos públicos e privados e pudesse contribuir, nesse sentido, com o desenvolvimento econômico do país. Adicionalmente, na época em que ocorrem as privatizações das empresas de serviços, percebe-se a importância da expansão da propriedade das empresas entre pequenos acionistas (em muitos casos, seus próprios empregados), como meio de difusão do que se convencionou chamar então de “capitalismo popular”, expansão que, em relação a essas empresas, foi bastante posta em prática (Figuerola, 1998).

O quadro seguinte apresenta as modalidades concretas através das quais os serviços são regulados e determinadas as tarifas, indicando igualmente o grau de competição em cada atividade.

Quadro 2 - Santiago do Chile: oferta e regulamentação dos serviços e da infra-estrutura

Serviço	n° empresas	Regulamentação	Tarifas
Água potável e esgoto	3	superintendência	superintendência
Distribuição de energia elétrica	1	empresa(s) e comissão	comissão
Telefonia local	3	subsecretaria	subsecretaria
Telefonia de longa distância	n	subsecretaria	as empresas
Telefonia celular	n	subsecretaria	as empresas
Transporte público: metrô	1	a empresa	a empresa
Transporte público: ônibus	n	ministério	as empresas
Coleta de lixo	n	municípios	lei
Sistema viário urbano		ministério	licitação

Pode-se perceber que no setor de água potável e esgoto existem três empresas (das quais, como se mencionou anteriormente, uma é de propriedade pública e outra, municipal), que sofrem regulamentação em relação às normas de serviço e às tarifas. Neste caso, a política de fixação de tarifas de acordo com os custos marginais de longo prazo (custo que inclui, além dos de operação e manutenção, todos os investimentos previstos para o sistema, tais como ampliação de redes ou novos equipamentos) faz com que uma parte da população tenha dificuldade em pagar o consumo desse bem. Assim, as famílias de baixa renda, devidamente identificadas nos municípios, recebem um subsídio, sob a forma de um abono básico na conta de água.

Cada empresa tem uma área determinada de operação, dentro da qual é obrigada a oferecer o serviço a qualquer pessoa que o solicite; nesse caso, os custos de conexão com a rede correm por conta do usuário (Figuerola *et al.*, 1995). O problema do esgoto, ao contrário, não está resolvido, pois Santiago não tem um sistema para seu tratamento. Para isso, estão previstos investimentos futuros, através da abertura das empresas públicas ao capital privado, sendo o financiamento das obras de tratamento e destino final do esgoto obtido a partir do aumento de tarifas — na cidade de Valparaíso esse processo já está em andamento. A cobertura do serviço de água potável é quase total em Santiago.

Em relação à distribuição de energia elétrica, devido às condições técnicas da produção, existe uma empresa que exerce o monopólio do serviço na cidade. As tarifas são fixadas pela Comissão Nacional de Energia, com base no cálculo dos custos marginais de uma empresa modelo. Como a geração de energia é um mercado que atua de forma competitiva, os preços da distribuição levam em conta os valores históricos médios de pagamento das distribuidoras às geradoras (o que re-

presenta aproximadamente 40% do total da tarifa). Isso pode vir a implicar, inclusive, na redução do preço ao consumidor, de acordo com o custo de produção de energia. As tarifas são fixadas a cada quatro anos.

Além da regulação tarifária, grande parte das regulamentações internas, especialmente as que se referem à relação comercial e à competição entre geradoras, é quase que de responsabilidade total das empresas, que têm grande autonomia, com auto-regulamentações através do Centro de Despacho Económico de Carga. O serviço cobre toda a cidade.

Pela variedade de serviços oferecidos, a telefonia exige uma análise mais detalhada. No caso da telefonia local, as três empresas privadas em operação têm limites territoriais de cobertura, podendo competir entre si em função da qualidade do serviço. Do mesmo modo que no caso da água e da eletricidade, as tarifas são fixadas — aqui pela Subsecretaria de Telecomunicações — em função dos cálculos de custos marginais de uma empresa ideal. Atualmente, a cobertura do serviço é praticamente total em Santiago.

Na telefonia de longa distância, graças à instalação do sistema de multiportador — que permite identificar os sinais emitidos por diferentes empresas através de um único condutor —, existe liberdade de operação para as empresas que têm concessões da Subsecretaria (seis empresas atualmente), que também têm liberdade para fixarem suas tarifas, o que permite que compitam entre si. Essa situação levou à redução considerável no preço da telefonia de longa distância no país, tanto nas chamadas nacionais, como nas internacionais.

Em relação à telefonia celular, a situação é parecida, e as empresas concessionárias têm liberdade para fixarem suas tarifas.

A gerência do trem subterrâneo metropolitano é independente, apesar de ser uma empresa de propriedade pública. O valor das passagens é determinado pela companhia, partindo do princípio de desregulamentação do transporte, que permite a cada operador a fixação de suas próprias tarifas. Encontra-se em funcionamento, hoje, uma rede com 37 quilômetros de extensão ligando o eixo central leste-oeste. Duas outras linhas servem, respectivamente, ao sudeste e sudoeste da cidade. Está sendo feita uma ampliação da rede na área central de Santiago. O metrô atinge cerca de 10% do total de viagens da cidade e tem tarifas superiores às dos ônibus.

O transporte público de superfície é realizado por um grande número de pequenos operadores de ônibus, que se organizam por linha, servindo a uma rota predeterminada. Ainda que o sistema seja essencialmente desregulamentado, há restrições para o tráfego por algumas

vias com alto índice de congestionamento. Por isso, o poder público estabeleceu a prática de conceder direitos de circulação por essas vias apenas para um número limitado de linhas e frequências. Nas licitações para obtenção da concessão, os operadores definem os pontos inicial e final das linhas (pontos que não estão sujeitos a restrições por congestionamento) e competem para obter uma licença de utilização das vias centrais, principalmente em função do preço das tarifas por eles determinadas. O Ministério dos Transportes determina um grande número de normas de operação (idade mínima dos ônibus, tamanho dos veículos, sistema de controle da poluição, forma de cobrança etc.), mas a organização interna das empresas, bem como a operação fora dos limites das zonas da concessão, são de inteira responsabilidade do operador. Estabelece-se, assim, um sistema no qual a competição gira em torno da obtenção da concessão (através do melhor projeto possível de operação), e a concorrência nas ruas, característica anterior do serviço, fica limitada. A cobertura do sistema é muito fina e as combinações de origens e destinos oferecidos, bastante amplas.

A coleta do lixo é responsabilidade do município, que determina as condições para a concessão do serviço às diferentes empresas autorizadas; estas obtêm a concessão em função do menor preço oferecido. O financiamento do serviço provém em grande parte dos subsídios de cada município, pois a arrecadação indireta por meio do imposto territorial é insuficiente para cobrir os seus custos. Mesmo que a cobertura do sistema seja ampla, existem deficiências em relação à frequência e problemas com vazadouros espontâneos e/ou clandestinos.

No caso das concessionárias do sistema viário urbano, as empresas obtêm a concessão através de sistemas competitivos de ofertas e podem recorrer ao sistema de qualificação, de acordo com a menor tarifa oferecida. As concessões têm prazo fixo, ao fim do qual a obra é recuperada pelo Estado.

ECONOMIA, EXPANSÃO URBANA E SERVIÇOS

Nos últimos vinte anos, tem sido observado empiricamente em Santiago uma grande coincidência entre a aplicação de uma política econômica que abrange modificações no modo de gestão da infra-estrutura e dos serviços, um intenso processo de crescimento econômico mais ou menos sustentado, ainda que com momentos de instabilidade, e uma grande expansão da cidade, manifestada não apenas em seu crescimento físico espacial, como também nas atividades que nela se realizam. Essa situação merece uma análise que dê conta desses fatores e

que possa determinar como a expansão urbana se relaciona com os serviços e qual é o papel das variáveis econômicas nesse comportamento.

As políticas urbanas e o crescimento econômico incentivam a expansão urbana e a expansão dos serviços

A relação entre expansão urbana e mudanças no modo de gestão dos serviços e da infra-estrutura está, no caso de Santiago, bastante marcada por aspectos econômicos mais profundos que meras relações de causa e efeito entre as variáveis analisadas neste artigo.

Efetivamente, os processos discutidos aqui são produzidos a partir de duas condições significativas: por um lado, uma mudança profunda nos conteúdos das políticas econômicas, e, por outro, consistentes resultados em relação ao crescimento econômico nacional e da cidade.

As políticas econômicas implantadas desde o fim dos anos 70 são claramente expansivas, do ponto de vista urbano. Em 1979 são anulados os limites urbanos, a fim de incentivar o mercado de terrenos — com isso, determinou-se por decreto o fim da escassez de solo. Essa decisão produziu, como era esperado, uma redução no preço dos terrenos e o crescimento do mercado imobiliário. Desse modo, foram acrescentados ao solo urbano, apenas entre 1979 e 1982, mais de 8 mil hectares de novos terrenos, criando um potencial de urbanização de cerca de 65 mil hectares, quase o dobro dos 38 mil hectares de Santiago naquele momento (Sabatini, 1998). Mesmo que esse decreto tenha sido suspenso posteriormente, a área urbanizável da cidade cresceu e contará, no ano 2020, com quase 15 mil hectares adicionais, de acordo com o Plano Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994. A área total representará uma superfície de aproximadamente 60 mil hectares. Além disso, é necessário lembrar que o Ministério da Habitação pode implantar programas de habitação popular fora desse limite urbano, o que na prática vem se generalizando, pois, como os terrenos são mais baratos, permitem um maior rendimento dos investimentos, ainda que a longo prazo essa prática resulte em maiores gastos para o governo e para a sociedade, devido às obras sociais que é necessário criar (e que não pertencem à área de atuação desse ministério) ou aos custos que os moradores dessas áreas têm que assumir, por serem distantes do centro e por sua menor disponibilidade de serviços urbanos (Coloma e Edwards, 1996).

Por outro lado, a liberalização econômica somada ao crescimento da renda a partir de meados dos anos 90 permitiram a diminuição do custo relativo dos insumos importados para a construção e, o que é ainda mais importante, uma redução significativa no preço dos carros,

o que provocou um crescimento explosivo no número de veículos e no uso do automóvel, influenciando na descentralização das atividades e na expansão da cidade.

Em geral, o contexto de crescimento desses anos traz grande impulso à atividade econômica, que vai se traduzir em Santiago, como primeira cidade chilena, numa maior procura por terrenos e viagens, fato que tem várias conseqüências para o tema deste artigo (Echenique, 1996). Quando se mede a expansão econômica através da oferta de trabalho, pode-se observar, por exemplo, que essa variável alcançou um ritmo médio de aumento anual de 6,4% entre 1984 e 1992 na Região Metropolitana (Cummings e Di Pasquale, 1994).

Um dos campos em que esse aumento é mais evidente — como conseqüência do aumento da demanda por mais edificações, tanto residenciais quanto industriais — é o da construção civil. As unidades residenciais construídas no Chile cresceram de perto de 45 mil em 1980 até pouco mais de 105 mil em 1992. Nessa área, a Região Metropolitana de Santiago, que contava com pouco mais de 23 mil unidades residenciais, aumentou esse número para mais de 43 mil residências nesse mesmo período, ou seja, a quantidade de unidades residenciais construídas dobrou. Em relação às terras não cultivadas, que em sua grande maioria representam novos loteamentos, os números do Serviço de Impostos Internos indicam que esse tipo de propriedade, sobre a qual é cobrado imposto territorial, aumentou de pouco menos de 180 mil em 1983 para mais de 3,3 milhões em 1998.

No mesmo sentido, pode-se observar que a oferta de terrenos em Santiago cresceu de 430 hectares no terceiro trimestre de 1985 para mais de 750 hectares no terceiro trimestre de 1993. Desse total, as propriedades com mais de 5.000 m² representavam quase 70% do número de propriedades oferecidas em 1985; essa percentagem aumentou para 83% em 1993, o que provavelmente indica um aumento no número de terrenos oferecidos na periferia da cidade (Boletín de Suelo Urbano). Em relação às unidades residenciais, de acordo com os dados da Câmara Chilena da Construção, enquanto o número de unidades construídas com menos de 70 m² cresceu 32% de 1985 a 1995, as unidades com mais de 100 m² aumentaram 570%.

Como conseqüência, a demanda por serviços urbanos e infra-estrutura também cresceu. No entanto, as diferenças entre os ritmos da expansão dos serviços e as demandas da cidade causaram atrasos e limitações para a expansão urbana e econômica. Assim, no que diz respeito à energia elétrica, sabe-se que essa atividade constitui um dos pontos de estrangulamento, limitando a expansão de outros setores e

do conjunto da economia. Como a eletricidade tem dupla função no sistema econômico, pois é, ao mesmo tempo, um bem de consumo final e um insumo em quase todos os processos de produção, o consumo sofreu dois tipos de pressões derivadas, decorrentes, por um lado, do aumento da população e da renda, da urbanização acelerada e da necessidade de melhoria na qualidade de vida, e, por outro, da introdução de processos produtivos modernos que influíram principalmente no consumo de eletricidade. Segundo dados da Endesa, entre 1984 e 1989 o consumo nacional de eletricidade cresceu quase 50%, enquanto a oferta cresceu apenas perto de 30% (Reyes, 1994).

Algo parecido aconteceu com o transporte urbano: os ritmos do crescimento da circulação em Santiago (como resultado do crescimento da economia, mas também da expansão urbana) superaram em muito o crescimento econômico, pressionando por uma maior oferta de serviços e, principalmente, de novas vias, conseqüência também do ritmo de crescimento do parque automotivo nos últimos 15 anos, em mais de 10% anualmente. De acordo com estimativas da Câmara Chilena da Construção, os custos econômicos diretos — custos de operação dos veículos e do tempo das viagens — devidos ao congestionamento do tráfego em Santiago eram de mais de 200 milhões de dólares em 1993. E esses congestionamentos são causados, em primeiro lugar, pela carência de uma oferta viária adequada para responder ao crescimento constante do número de viagens na cidade.

Esses dados servem para ressaltar que a infra-estrutura, os serviços e os equipamentos urbanos são imprescindíveis para assegurar a manutenção dos ritmos de crescimento das economias nacionais e urbanas. Também demonstram que a forma como são implementadas as mudanças na gestão dessas atividades responde a tais necessidades e, ao mesmo tempo, às tendências do crescimento econômico.

A expansão urbana e a expansão dos serviços condicionam-se mutuamente

Pelas razões mencionadas anteriormente, pode-se afirmar que a relação entre essas duas variáveis é mutuamente condicionante, pois em muitos casos é a expansão urbana que leva ao desenvolvimento e melhoria dos serviços, enquanto em outros ocorre o contrário.

A melhoria dos serviços de água e eletricidade teve um importante papel na perspectiva de urbanização das zonas periféricas. Com efeito, as condições atuais da legislação que rege esses serviços permite que onde exista capacidade de consumo e de pagamento por esse consumo

eles não tenham nenhum tipo de limitação para serem implantados (Figueroa *et al.*, 1995). No caso dos bairros periféricos, isso facilitou a urbanização de áreas de médio e alto poder aquisitivo, que avançaram em direção à periferia da cidade. No caso da habitação popular, os projetos implementados pelo respectivo ministério asseguraram o crescimento residencial fora dos limites urbanos, já que os custos do solo permitiram maior economia que os custos diretos e privados do fornecimento dos serviços. Com isso, o poder público consegue uma maximização do rendimento dos recursos destinados à habitação.

O transporte público é um caso particular, devido a sua grande influência na morfologia e na extensão urbanas. Considerado um serviço que atende basicamente às camadas de baixa renda, a estruturação desse setor, principalmente durante os dez anos da desregulação da atividade, pautou sua competitividade em grande medida pela ampliação da rede de cobertura e das linhas existentes: o enorme crescimento da oferta obrigava os empresários a oferecer um serviço quase "porta a porta" para atrair o relativamente decrescente consumo. Nesse sentido, uma das tarefas básicas dos operadores era a de detectar novos assentamentos residenciais a fim de estenderem as linhas existentes ou criarem novos ramais (Figueroa, 1991). É por isso que praticamente todo novo projeto imobiliário podia estar seguro de contar com serviço de transporte público simultaneamente ao início das obras.

Pode-se afirmar que as medidas de desregulação do transporte público e do limite urbano, coincidentes no tempo, fazem parte de uma mesma estratégia de desenvolvimento urbano coerente, que inclui, mais ou menos explicitamente, propostas da Lei de 1979 sobre limite urbano, que decretava que os investimentos de suporte necessários à urbanização deveriam vir após a criação do mercado; ainda que essa prática não tenha durado muito tempo, deixou várias marcas na cidade.

Em relação ao sistema viário, já foi afirmado que seu papel tem sido mais desigual e que a oferta de novos equipamentos se deu como contraponto aos novos assentamentos imobiliários, principalmente dos setores de maior renda. Nessa atividade percebe-se que os investimentos não foram apenas escassos em relação às necessidades crescentes, mas inclusive que, nos limites de uma política que reduz o papel do Estado e o gasto público, foram deficientes em termos absolutos. Segundo dados da Câmara Chilena da Construção, entre 1970 e 1974, enquanto o PIB dobrou e o parque automotivo quadruplicou, os investimentos nacionais no sistema viário cresceram apenas 70%.

Comprova-se a importância do sistema viário para a expansão urbana quando se analisam casos em que a abertura de novas vias fez

surgir com extrema rapidez projetos imobiliários dependentes das novas possibilidades de acesso geradas, com a valorização evidente dessas áreas. É este o caso de dois grandes projetos de cidades industriais, localizados ao nordeste (Huechuraba) e ao noroeste (ENEA) de Santiago, que se concretizaram graças à abertura do trecho norte da rodovia de contorno da cidade, ou de um projeto residencial para famílias de alta renda, que se tornou possível pela construção, nos anos 80, de uma rodovia leste-oeste no lado norte do rio Mapocho (Santa María de Manquehue). Mas, nos casos em que os projetos imobiliários foram executados antes de serem implantados os meios de acesso, estes foram criados pouco depois, como é o caso das melhorias no município de Lo Barnechea (La Dehesa), que logo induziram a construção de um novo acesso e de uma via rápida, além de um novo viaduto, diminuindo o gasto de tempo em sua ligação com o resto da cidade.

A relação estreita entre demanda solvente e fornecimento de infraestrutura pode ser percebida quando se constata que, enquanto todos esses projetos correspondem a camadas com alto poder aquisitivo, no caso de municípios com menor nível socioeconômico — como acontece em La Florida, município que mais cresce na cidade —, o sistema viário não tem, na prática, sofrido qualquer melhoria, apesar de seu grande crescimento nos últimos vinte anos (é necessário observar, no entanto, que a comunidade se beneficiou de uma linha de metrô inaugurada em 1997).

Em síntese, o processo de expansão, cuja origem se encontra nas políticas econômicas nacionais e no crescimento da economia, produziu um processo de interação desigual entre essa expansão e o desenvolvimento de atividades de suporte. Em alguns casos, as limitações da infra-estrutura influíram nos projetos. Quando isso ocorreu, os moradores, quando existia demanda solvente, tiveram que pressionar posteriormente por melhorias na infra-estrutura ou, particularmente nas áreas de menor poder aquisitivo, foram obrigados a conviver com essas limitações. Por outro lado, os casos de expansão urbana que tiveram êxito foram aqueles em que se deu a interação entre expansão urbana e expansão da infra-estrutura, processos que podem ter sido originados por qualquer um desses dois fatores analisados.

A globalização também está presente na expansão da cidade, de seus serviços e de sua infra-estrutura

De sua função original de suporte das atividades produtivas e do desenvolvimento da cidade, os mercados de serviços e infra-estrutura passaram a ter um papel cada vez mais independente e auto-sustenta-

do, conseqüência, precisamente, dos processos de liberalização que sofreram no tempo. Em outras palavras, a lógica dessas atividades deixa de depender da evolução de outros setores e seu desenvolvimento se torna independente, centrando-se, em grande parte, nas capacidades próprias desses setores de expandirem suas atividades e negócios, seja aumentando o volume da produção, seja ampliando suas atividades para atividades complementares ou substitutivas, ou, simplesmente, através da expansão das empresas para outras regiões.

Os processos de globalização tiveram, nesse sentido, um duplo papel, de importância crucial, no desenvolvimento da infra-estrutura: de um lado, encorajaram a participação crescente nesse campo de grandes empresas internacionais; de outro, incentivaram o desenvolvimento dessas atividades e dos capitais a elas associados, de forma a melhor situar a cidade no contexto da competição urbana internacional.

Em relação à primeira questão, as privatizações, dentro do processo de abertura econômica internacional, não apenas representaram um incentivo à atividade do setor privado, mas tiveram como conseqüência, também, a incorporação de empresas estrangeiras e, mais concretamente, de grandes *holdings* internacionais. Assim, os investimentos em telefonia vieram de empresas internacionais de peso, como a Telefônica da Espanha, a Southwestern Bell e a Stet da Itália, entre outras; na energia elétrica sobressai a Endesa da Espanha e na geração, um grupo de empresas americanas; as concessões no sistema viário também favoreceram a presença de um grupo de grandes empresas de obras públicas ou de sistema viário de nível internacional.

O processo de privatização de serviços e de infra-estrutura ocorre, no Chile, durante um período no qual se produzem importantes mudanças econômicas e tecnológicas no plano internacional, mudanças que se situam no centro desse processo. A partir dos anos 80, não foi só a economia chilena que se abriu para o mercado mundial, o forte processo de globalização verificado levou a uma integração econômica mundial maior e mais fácil, à maior circulação de capitais no plano internacional, ao crescimento mais intenso de conglomerados econômicos globais, sustentados, entre outras coisas, pelo setor de serviços, e à busca por áreas de investimento rentável entre as economias emergentes do globo.

Nesse processo, alguns serviços urbanos têm um papel estratégico em facilitar os processos de integração e globalização, com suas modalidades de centralização e descentralização, e isso faz com que constituam também um campo propício à entrada de capitais internacionais, pois são bastante dinâmicos e possuem amplas perspectivas de desenvolvi-

mento. A abertura econômica é, por isso, absolutamente coerente com essa situação, facilitando a atração de capitais e de conglomerados internacionais, há muito fortemente concentrados nessas atividades.

A dinâmica do setor num processo de circulação de capitais, e de sua importância estratégica, produziu uma grande concentração de empresas nessas áreas e uma intensa competição internacional pela conquista de novos campos, especialmente nos países em que os processos de privatização dos serviços ainda estão em curso. As alianças locais realizadas por alguns líderes internacionais também se transformam numa importante base para a tentativa de conquistar os mercados vizinhos e ampliar a esfera de ação dessas empresas.

A alta competitividade e a circulação de capitais constituíram um forte atrativo para o desenvolvimento tecnológico em algumas atividades do setor (na telefonia, por exemplo), permitindo maior grau de competição entre as operadoras, uma tendência a reduzir os tamanhos mínimos de operação e dos custos, que possibilita ampliar a oferta de serviços e a criação de produtos alternativos ou complementares, aspectos que fazem com que esse setor represente uma atividade tecnológica de ponta, de grande importância econômica. Todas essas características estão bastante presentes no caso chileno, país que, por ter iniciado antes o processo, vem orientando a atuação internacional em relação a essa questão e, em particular, a dos países da América Latina. É por essa razão que o Chile, país precursor na implantação de novas formas de gestão, recebe grandes empresas internacionais, que conseguem consolidar sua presença no setor e buscam criar, com isto, plataformas para sua projeção continental ou regional.

A Companhia de Telefones do Chile — cujo principal acionista é a Telefônica da Espanha (com cerca de 25 milhões de linhas instaladas no mundo) —, do mesmo modo que uma parte do serviço da Argentina, está criando um consórcio pan-americano de telecomunicações, a fim de explorar novos investimentos na América Latina, acompanhando os processos de privatização no Brasil, Equador, Paraguai, Bolívia, Colômbia, México e América Central. A companhia norte-americana Southwestern Bell, acionista majoritária da empresa chilena de telecomunicações VTR, tem interesse na privatização das empresas de telecomunicações do Equador e da Colômbia; a Entel, empresa líder no serviço de longa distância no Chile, controlada predominantemente pela empresa italiana Stet, pretende ingressar no mercado de longa distância da Colômbia, através da associação com o grupo Santo Domingo, do mesmo modo que espera instalar filiais na Argentina, no Peru e no Equador (Figueroa, 1998).

No setor de energia elétrica, ocorrem processos parecidos. Nessa área, a presença estrangeira tem crescido com o tempo, e o setor vem recebendo grandes investimentos espanhóis, mas também belgas e norte-americanos. Há empresas chilenas associadas a empresas de capital estrangeiro ou de capital misto ligadas à geração, transmissão ou distribuição de eletricidade na Argentina, na Bolívia, na Colômbia, no Brasil e no Peru; no futuro, também se pretende a integração da Venezuela e do México, destacando-se a presença da empresa Chilectra — distribuidora de energia de Santiago — em Bogotá, Buenos Aires e Lima, presença que representa, para essa empresa, 39% do mercado de distribuição de energia no Chile, 15% da distribuição na Colômbia e 17% da distribuição na Argentina e no Peru (Rudnick, 1998).

Algo semelhante ocorre com as concessionárias do setor viário, que são empresas com origem, entre outros países, nos Estados Unidos, México, Argentina, Canadá e França, além das empresas do ramo de eletricidade, como é o caso da geradora Endesa, a maior do país.

Essa dinâmica econômica intensa é funcional, então, com as expectativas da cidade de Santiago de conquistar uma posição competitiva nas funções de comando da economia regional. Isso faz com que as atividades do setor de serviços tenham um tratamento relativamente privilegiado e que as estratégias que visam a seu crescimento representem mais do que o simples desejo de realizar bons negócios locais. Mas o êxito nessas atividades transforma-se, ao mesmo tempo, num meio importante para atrair outros investimentos nas cidades e uma amostra das diferentes possibilidades de gestão empresarial e de tratamento dos investimentos estrangeiros, representando fatores de fortalecimento econômico nacional e internacional.

Entretanto, essa função deve ser cuidadosamente analisada. A falência de algumas empresas privadas do setor de serviços — tal como ocorreu com a empresa privada de água potável para setores de alta renda, setores que experimentaram grave racionamento durante dois anos, e a crise atual, que afeta a cidade e o país, com o agudo racionamento de energia elétrica — podem ser sinais de alarme sobre os limites dessas práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMRITA G. Daniere, José A. Gomez-Ibañez, *Infrastructure services in Chile: an spatial analysis*". Informe de trabajo. Santiago, 1994.
- COLOMA, Fernando y Gonzalo Edwards, *Focalización en los programas de viviendas básicas*, documento de trabajo IE nº 181, Santiago 1996.
- CUMMINGS, Jean y Denise Di Pasquale, *The spatial implications of housing policy in Chile*. Informe de trabajo, Santiago, 1994.
- DOURTHÉ, Antonio, Mónica Wityk, Henry Malbrán y Oscar Figueroa, *La re-régulation des transports collectifs à Santiago*, Actas de la Conferencia Codatu, Ciudad del Cabo, 1998.
- ECHENIQUE, Marcial, *Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la infraestructura en Chile*, documento de trabajo, CEP nº 250, Santiago 1996.
- FIGUEROA, Oscar, *Santiago metro: integration and public transport* en "Rail mass transit for developing countries", ICE, Londres, 1989.
- FIGUEROA, Oscar, *Organisation et fonctionnement des transports collectifs à Santiago du Chili*, edit. CODATU-INRETS, París, 1991.
- FIGUEROA, Oscar, *Privatizaciones y regulaciones de las telecomunicaciones en Chile. 1980 — 1998*, documento CIDE, México, 1998.
- FIGUEROA, Oscar, Sonia Reyes, Javier Wood, *Costos diferenciales de urbanización en localizaciones alternativas. Algunas variables significativas*, Informe MINVU, Santiago, noviembre, 1995.
- GLAESER, Edward, *The political economy of urban development*, Informe de trabajo, Santiago, agosto, 1993.
- NÚÑEZ, Amparo, *El rol de EMOS en el desarrollo urbano y la provisión de servicios sanitarios*, en "Planeamiento y gestión urbana estratégica en América Latina", UNCRD Proceedings, Santiago, 1997.
- REYES, Sonia, *Infraestructura y desarrollo urbano. La participación del sector privado en la inversión y gestión de bienes públicos*. Informe de trabajo, IEU, Santiago, 1994.
- RUDNICK, Hugh, *Competitive markets in electricity supply: assessment of the South American experience*, Revista Abante, vol 1. nº 2, octubre 1998.
- SABATINI, Francisco, *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile*. Documento de trabajo, IEU, nº 14, Santiago, 1998.
- WALRAVE, Michel (ed.). *Les réseaux de services publics dans le monde*, ESKA-ASPE, París, 1995.

Universalização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro

Ana Lucia Britto

Helio Ricardo Porto

O setor de saneamento no Brasil vem passando por mudanças importantes nos últimos dez anos. As propostas que estão sendo formuladas pelo governo federal para o setor vêm no bojo do debate mais geral sobre a reforma do Estado, do avanço do projeto neoliberal e da nova inserção do país em uma economia globalizada, processo que se desenvolve não somente no Brasil, mas em diversos outros países. De fato, as transformações que vêm ocorrendo nesse setor seguem um movimento mais geral que afeta o setor de serviços urbanos em escala mundial, marcado pela diminuição da participação do setor público e pela entrada massiva de grandes capitais privados.

No Brasil, o debate sobre os novos modelos de gestão dos serviços surge a partir do esgotamento do modelo imposto pelo PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), em meados dos anos 80. A crise desse modelo e a inexistência de uma política federal definida para o setor fizeram com que, na segunda metade dos anos 80, fosse ampliada a margem de ação dos governos estaduais e municipais no campo do abastecimento de água e da coleta de esgotos.

Esse contexto tem como marco as eleições diretas para prefeitos das capitais de 1985, a partir das quais nota-se uma clara tendência à valorização das políticas urbanas locais, que vai acentuar-se a partir da promulgação da Constituição de 1988, da elaboração dos planos diretores municipais e das leis orgânicas. Surgem assim nesse quadro de descentralização novas políticas urbanas, que são resultantes de uma conjunção de duas forças: (i) a vontade dos novos governos municipais eleitos democraticamente de inovar nesse domínio, tornando-se mais autônomos com relação ao governo federal e mesmo aos governos estaduais; (ii) a pressão dos movimentos populares no sentido de reivindicar o acesso a serviços eficientes para todos.

No início dos anos 90, o governo federal tenta preencher o vazio em termos de política pública de saneamento, criado a partir do fim do PLANASA, e retoma um papel mais ativo no setor, através da constituição do PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento), da criação de um Programa de Qualidade da Água e de duas novas linhas de financiamento (o Pró-Saneamento e o Programa de Ação Social e Saneamento).

O PMSS tinha como objetivos o desenvolvimento operacional das companhias estaduais de saneamento e o reordenamento institucional do setor, contando com recursos obtidos a partir de operações de crédito junto ao Banco Mundial. Desde o início de sua ação, o PMSS vem desenvolvendo estudos sobre diferentes aspectos da gestão dos serviços: financiamento do setor, desempenho das companhias estaduais concessionárias, taxas atuais de cobertura e os déficits do setor.

O PMSS se apresenta como um instrumento de uma Política Nacional de Saneamento a ser articulada pela Secretaria de Política Urbana, SEPURB, cujos objetivos centrais seriam a universalização dos serviços até o ano de 2010. Essa universalização se faria a partir da busca da eficiência na prestação dos serviços, que seria estimulada pela introdução da concorrência e de mecanismos de mercado na gestão dos serviços. Elaborada a partir de uma crítica do modelo PLANASA, a política de saneamento parte do princípio de que as diferenças regionais são tantas que tornam inviável qualquer proposta de modelo nacional. Não seriam portanto definidos modelos de gestão. Caberia aos Estados e municípios escolherem dentro do leque de opções proposto pelo PMSS, entre as quais está a privatização, entendida aqui como a concessão de uma parte ou da totalidade das ações de produção e de operação dos serviços a empresas privadas.

Encontramo-nos assim num quadro de flexibilização das arquiteturas institucionais. Muitos municípios livres da estrutura rígida e autoritária do PLANASA buscam novas soluções para a gestão dos serviços. De maneira geral, os modos de gestão desses serviços vêm adquirindo uma dimensão cada vez mais local. As propostas de reforma para o setor, articuladas no PMSS, consideram que é fundamental oferecer aos municípios diferentes opções institucionais para a prestação dos serviços.

Atualmente o governo federal acena com novas mudanças no setor. Estamos diante de uma situação de ajuste econômico imposto pelo FMI, com impactos significativos no setor de saneamento, que passa a inserir-se de forma mais efetiva num programa de privatização a ser

desenvolvido de maneira intensiva entre 1999 e 2001¹. A concessão dos serviços à iniciativa privada, que antes era uma das alternativas, segundo a proposta do PMSS, torna-se uma diretiva que se encontra claramente definida no programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em que a idéia é estender para o setor de saneamento as mesmas políticas executadas nos setores de comunicações e energia, fundamentada diretamente na privatização das empresas públicas estaduais, hoje as principais responsáveis pelos serviços.

A Caixa Econômica Federal e a atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano passam a ser os responsáveis pelo programa de privatização do setor de saneamento básico a ser deslançado ainda no ano de 1999. Abre-se assim um novo espaço para a ação do capital privado nesse setor e inicia-se uma discussão sobre a temática da regulação da gestão dos serviços, com a perspectiva da institucionalização de entes reguladores e marcos regulatórios.

No âmbito das políticas de financiamento para o setor, temos o Pró-Saneamento que visa à melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por meio de ações de saneamento, integradas e articuladas com outras políticas setoriais. Os financiamentos destinam-se ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, drenagem urbana, resíduos sólidos (execução de usinas de triagem e compostagem e aterros sanitários), estudos e projetos, e desenvolvimento institucional dos agentes prestadores dos serviços de água e esgotos. A obtenção de recursos dessa linha de financiamento está condicionada à *performance* empresarial do órgão responsável pela gestão do serviço, seja ele a companhia estadual ou órgãos autônomos municipais. Os projetos a serem financiados pelo Pró-saneamento são selecionados por uma instância colegiada estadual, composta de forma paritária. No caso do Rio de Janeiro, por representantes do governo do Estado, das prefeituras municipais e da sociedade civil organizada (CREA, ABES, FAFERJ e Comitê Político de Saneamento e Meio Ambiente da Baixada Fluminense). Existe ainda o Programa de Ação Social em Saneamento, o PASS, que objetiva a implantação de projetos de saneamento prioritariamente nos municípios integrantes dos programas Comunidade Solidária e Redução da Mortalidade na Infância.

Observamos ainda que novos temas se apresentam na ordem do dia, entre os quais a questão da gestão dos recursos hídricos e a sua conservação, que leva à formação de novas unidades de planejamento e ges-

¹ Estima-se que a receita total do programa de privatização para o ano de 1999 seja de R\$27,8 bilhões e a do período 2000-2001, de R\$22,5 bilhões.

tão no nível das bacias hidrográficas, seguindo as diretivas da lei federal e substitutivos que criam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É nessa perspectiva de conservação dos recursos que se insere o PQA (Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica) da SEPURB (Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento). Trata-se de um programa de investimentos para recuperação ambiental de bacias hidrográficas financiado pelo Banco Mundial, mediante convênios com as secretarias de meio ambiente e/ou com recursos hídricos dos Estados integrantes da bacia.

Verificamos também que em diferentes Estados e municípios vem sendo adotada uma nova concepção de saneamento, em uma perspectiva mais ampla, que hoje chamamos saneamento ambiental, em que procura-se articular ações em diferentes setores: o abastecimento de água potável, a coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, a promoção de disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, a drenagem urbana, o controle de vetores.

Por último, a temática do controle social da gestão dos serviços também vem sendo questionada com alguns avanços localizados no que concerne à participação dos usuários na formulação e na discussão da política de saneamento, seja através dos Conselhos Municipais e/ou Estaduais de Meio Ambiente, seja no âmbito de municípios que adotaram o modelo de orçamento participativo, seja ainda nos Comitês de Bacia, que contemplam a participação da sociedade civil.

Nesse cenário de mudanças, uma questão central é a escolha do modelo de gestão de serviços. Identificamos hoje diferentes alternativas para a gestão dos serviços de saneamento, que podem ser classificadas em três tipos: (i) a alternativa de gestão compartilhada; (ii) uma alternativa de gestão privatista via concessão de parte ou da totalidade da exploração dos serviços a empresas privadas; e (iii) uma alternativa de gestão municipal que pode ser efetivada sob a forma de gestão direta, quando os serviços são produzidos, administrados e operados diretamente pelo poder municipal, com recursos do próprio município no sistema de caixa único, ou sob a forma de gestão executada por uma empresa pública municipal, com orçamento e pessoal próprios.

Existem hoje diferentes formas de gestão compartilhada, como por exemplo os consórcios intermunicipais, mas gostaríamos de destacar aqui aquela que pode se tornar uma alternativa viável para um número significativo de municípios, onde se dá o exercício comum da titularidade entre Estado e município, isto é, a partilha de responsabilidade, o exercício comum da regulação, o concertamento entre Estado e município na definição da política e das prioridades relativas aos in-

vestimentos. Esse modelo de gestão vem sendo adotado em São Paulo e em Minas Gerais, a partir da reformulação das respectivas companhias estaduais, SABESP e COPASA, empresas que estabeleceram um novo padrão de relação com os municípios, onde se realiza de fato uma co-gestão das prefeituras com as empresas².

AS MUDANÇAS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Em todo esse debate nacional, vem adquirindo contornos específicos o contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde as iniciativas de mudanças no modelo de gestão são bastante recentes. O governo do Estado tomou a frente do processo, através da inclusão da CEDAE no Programa Estadual de Desestatização. Ao mesmo tempo, encomendou a uma empresa francesa, com financiamento do PMSS, um estudo de alternativa de gestão de serviços para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e criou uma agência para regulação da gestão de serviços urbanos. Mais recentemente, o governo estadual forçou um processo de privatização da CEDAE, que foi barrado pelo Legislativo.

Nesse processo de mudanças, a participação dos municípios, inicialmente bastante tímida, foi aos poucos se consolidando. As perspectivas de municipalização dos serviços de ruptura de contratos com a CEDAE e de concessão de sua exploração à iniciativa privada passaram a ser consideradas e debatidas pelos governos municipais. No entanto, o foco da discussão na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a questão da titularidade dos serviços. Nela, existem dois sistemas de produção de água: o Guandu, que serve ao município do Rio de Janeiro e aos municípios da Baixada Fluminense, e o Sistema Imunana-Laranjal, que serve aos municípios de Niterói e São Gonçalo. Como os municípios não são autônomos na produção de água e as redes de distribuição são ligadas, esses municípios não seriam os únicos titulares dos serviços; haveria uma partilha de titularidade entre Estado e município. A questão da partilha de titularidade, amplamente discutida atualmente, não é clara. A Constituição federal é omissa sobre quem é o poder concedente nesses casos. Já segundo a lógica de reformulação do setor, apontada pelo projeto de lei do senador José Serra, a existência de um mesmo sistema de produção de água servindo a mais de um município caracteriza uma competência concorrente entre o poder municipal e o poder estadual, o que quer dizer que um município não pode conceder uma

² Sobre as reformulações realizadas na SABESP e na COPASA, ver Granja, 1996.

parte do sistema a um agente qualquer, independentemente do Estado. Em sua versão mais recente, esse Projeto de Lei determina que, em caso de sistemas integrados de produção de água ou de estações de tratamento de esgotos que recebam efluentes de mais de um município, o poder concedente dos serviços de saneamento básico será exercido pelos Estados em conjunto com os municípios interessados.

Os municípios mais fortes política e economicamente, Rio de Janeiro e Niterói, contestaram a competência concorrente, reivindicando a titularidade municipal, isto é, a legitimidade de o município escolher o modelo de gestão que melhor lhe convier. Baseado nessa posição, o município de Niterói concedeu a exploração dos serviços a uma empresa privada, em outubro de 1997. Esse processo foi contestado juridicamente pela CEDAE e pelo governo do Estado, inicialmente através de processo junto ao Tribunal de Justiça do Estado e posteriormente com base nos efeitos retroativos da Lei Complementar 87/97, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, definindo funções públicas e serviços de interesse comum, e que retira dos municípios dessa região metropolitana o poder de conceder serviços de saneamento, transporte público e distribuição de gás canalizado.

Já o município do Rio de Janeiro, que cogitou a municipalização dos serviços, posteriormente passou a apoiar a privatização da CEDAE, em processo comandado pela Secretaria de Fazenda, durante o governo Marcelo Alencar. Os municípios da Baixada e São Gonçalo, onde inicialmente não existiam posições claramente definidas, passaram também a apoiar o processo de privatização. Esse apoio refletiu-se no convênio assinado entre o governador Marcelo Alencar, o prefeito de Rio de Janeiro, Luiz Paulo Conde, e mais 13 prefeitos.

No final do governo Marcelo Alencar, o legislativo logrou barrar a privatização da CEDAE, sendo revelada à população toda uma articulação de corrupção e de compra de votos ligada ao processo. Ao assumir o governo do Estado em janeiro de 1999, o governador Antony Garotinho assumiu um compromisso de manter pública a CEDAE e deu início a uma reestruturação do funcionamento do setor, criando uma Secretaria Estadual de Saneamento, que juntamente com a CEDAE se responsabilizaria pela execução dos macroprogramas.³

No campo da gestão de recursos hídricos, apesar da existência da legislação federal, a ser aplicada ao nível estadual, o Rio de Janeiro encontra-se bastante atrasado se comparado com os Estados vizinhos, São

³ A estrutura definitiva do setor, assim como a partilha de responsabilidades, ainda não estão efetivamente definidas.

Paulo e Minas Gerais. Enquanto em São Paulo já foi promulgada a lei estadual de recursos hídricos e se encontra em funcionamento o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e em Minas a lei estadual já está aprovada aguardando a regulamentação completa da lei federal para a realização das adequações necessárias, no Rio de Janeiro ainda não há uma lei, somente um anteprojeto, a ser enviado à Assembléia Legislativa. De fato, no Rio ainda não existe uma estrutura articulada para a gestão dos recursos hídricos.

Paralelamente a todo esse cenário de mudanças, que se delinea sobretudo no campo dos modelos de gestão, o governo estadual vem mobilizando recursos significativos, elaborando políticas e desenvolvendo importantes projetos na área de saneamento, voltados para a região metropolitana. Verificamos também um aumento das iniciativas dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói no âmbito do saneamento, mas constatamos que hoje a política para o setor ainda é definida pelo governo estadual.

Estamos, portanto, no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, diante de um cenário que aponta para transformações na gestão dos serviços de saneamento. Este trabalho procura analisar o desempenho institucional recente dos governos estadual e locais na gestão dessa política setorial, discutindo; (i) os impasses e novas perspectivas para a ação pública estadual e municipal em face das mudanças apontadas no cenário nacional; e (ii) os impactos da política de saneamento hoje desenvolvida em face do quadro de desigualdades no acesso aos serviços que ainda caracteriza a região.

DESEMPENHO DO GOVERNO ESTADUAL NO CAMPO DO SANEAMENTO

Ao analisarmos a política de saneamento desenvolvida nos últimos dez anos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, observamos que o governo estadual tem tido um papel preponderante, através do desenvolvimento de macroprogramas financiados com recursos externos, envolvendo diferentes componentes executados por diferentes órgãos da administração estadual. É nesses macroprogramas que se define a política, que se negociam os financiamentos e que se desenvolvem projetos específicos. A participação dos municípios nos macroprogramas, como veremos a seguir, é muito pequena. De fato, a tendência à valorização do poder local e a tendência à gestão descentralizada ainda não se viabilizaram nessa região.

No período entre 1988 e 1998 são executados três macroprogramas: o Projeto Reconstrução Rio, seguido dos Programas Despoluição da Baía de Guanabara e Baixada Viva, os dois últimos ainda em desenvolvimento.

O Projeto Reconstrução Rio, negociado pelo governo do Estado com o Banco Mundial, teve inicialmente o caráter de projeto emergencial, que visava resolver os problemas decorrentes das inundações de 1988, que atingiram de forma particularmente grave os municípios da Baixada Fluminense. Ele objetivava: (i) reconstruir e recuperar a infra-estrutura básica danificada pelas enchentes, o que era responsabilidade do governo do Estado; (ii) executar a curto prazo um programa de obras que reduzissem os efeitos das futuras enchentes, o que era responsabilidade do município do Rio de Janeiro; (iii) implementar medidas de caráter institucional que permitissem reduzir as conseqüências de novas calamidades, o que era responsabilidade dos municípios da Baixada e de Petrópolis, com a supervisão do governo do Estado⁴.

O centro das intervenções previstas pelo Reconstrução Rio eram a mesodrenagem e a macrodrenagem dos rios e canais que cortam a Baixada Fluminense, de modo a evitar novas enchentes. O atraso na liberação dos recursos fez com que o projeto se iniciasse somente em 1990; no último ano do governo Moreira Franco.

No segundo governo Brizola, após a administração de Moreira Franco, o projeto é retomado, mas a partir de uma reestruturação por meio da qual o Reconstrução Rio deixou de ser emergencial para se inserir numa perspectiva de intervenção global em saneamento na Baixada Fluminense. Foi criado um grupo de coordenação do projeto, o GEROE⁵, e foi dada ênfase a outros componentes do projeto: reassentamento de famílias ribeirinhas, gerenciamento da coleta de lixo nos municípios, educação ambiental, construção de estações de tratamento de esgotos e reformulação da defesa civil. Essa mudança não foi simples, pois o projeto negociado com o Banco Mundial era de caráter emergencial. Assim, os recursos financeiros teriam que ser aplicados de forma imediata. Foi portanto necessária uma renegociação do Projeto Reconstrução Rio com o Banco, o que levou a uma paralisação das obras no início do governo Brizola.

⁴Para uma análise aprofundada do Reconstrução Rio, ver OLIVEIRA, Jorge Florêncio, PORTO, Helio Ricardo, SANTOS Jr., Orlando Alves, 1995.

⁵No governo Moreira Franco, o órgão responsável pela gestão do Projeto Reconstrução Rio foi a SEDUR (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional). Em março de 1988 foi criado o GEROE (Grupo Executivo de Recuperação de Obras de Emergência) destinado ao planejamento e à coordenação da execução dos projetos de obras e de serviços.

Apesar da ampliação do escopo do projeto, em termos de realizações concretas, foi no setor de macrodrenagem e prevenção de enchentes que se concentrou a maior parte das obras. Muito pouco foi feito em termos de rede de esgotamento sanitário.

Quanto às questões da microdrenagem e da coleta de lixo ficou determinado que os municípios eram os responsáveis pela prestação dos serviços, devendo administrar esse componente do programa. Essa atribuição esbarrou, porém, na falta de capacidade institucional, e de endividamento, e na ausência de capacitação técnica desses municípios. Por outro lado, faltou uma maior articulação entre as secretarias estaduais e os organismos da administração municipal envolvidos no projeto. Isso comprometeu o sucesso do Reconstrução Rio, que dependia desta articulação entre as ações do governo do Estado e as dos municípios, que de fato não aconteceu. Na realidade, a premissa da participação municipal, naquele momento, era equivocada, posto que era conhecida a omissão dos governos municipais em relação à política de saneamento. Não houve no escopo do programa iniciativas de capacitar os municípios para participarem efetivamente das ações.

Mesmo no âmbito do governo do Estado não houve um empenho do poder executivo de dar ao projeto a sua importância devida. A estrutura política montada pelo governo, controlada por interesses políticos particulares, fez com que as Secretarias não conseguissem atuar de forma coordenada no desenvolvimento do projeto, apesar da existência do GEROE.

O Programa Reconstrução Rio teve continuidade durante a gestão Marcelo Alencar, que sucede Leonel Brizola no governo do Estado. Em 1996 o GEROE foi extinto, e suas funções foram incorporadas pela Subsecretaria para Captação de Recursos. Até 31 de agosto de 1996 foram aplicados 94% dos recursos totais contratados. Cabe lembrar, no entanto, que durante o governo Marcelo Alencar o programa teve importância secundária, sendo prioritários outros projetos, sobretudo o Baixada Viva.

O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), que sucede cronologicamente o Reconstrução Rio, apresentou-se como o maior conjunto de obras de saneamento dos últimos vinte anos no Estado do Rio de Janeiro, tendo por objetivos gerais recuperar os ecossistemas ainda presentes no entorno da Baía de Guanabara e resgatar gradativamente a qualidade das águas da Baía e dos rios que nela deságuam, através da construção de sistemas de saneamento adequados. Na realidade, o programa visa à construção de um cinturão de saneamento no entorno da Baía; as recuperações dos ecossistemas e da

qualidade das águas são resultados a serem esperados a muito longo prazo. De toda forma, essas obras de saneamento são fundamentais para melhorar a qualidade de vida na Baixada Fluminense, na medida em que permitem um aumento significativo das taxas de cobertura e da qualidade dos serviços.

O PDBG deveria estabelecer uma linha de continuidade à política de saneamento para a região metropolitana, pois muitas das ações previstas deveriam complementar aquelas realizadas pelo Reconstrução Rio na sua segunda fase. O alcance do PDBG é no entanto bem maior que o do Reconstrução Rio. O PDBG no seu escopo trabalha com uma concepção ampla de saneamento, que podemos considerar próxima a uma perspectiva de saneamento ambiental, englobando diferentes componentes: esgotamento sanitário e tratamento de efluentes, abastecimento de água, resíduos sólidos, macrodrenagem, controle da poluição industrial e educação ambiental. O Programa envolve, no planejamento e na execução das ações, diferentes organismos de governo: a CEDAE, responsável pelos componentes esgotamento sanitário e abastecimento de água; a SERLA, pela macrodrenagem; a SOSP, pelo componente resíduos sólidos; a FEEMA, pelos programas ambientais complementares. É importante notar que a elaboração do Programa se fez sem participação dos municípios e que não está explicitado no escopo do PDBG o formato da participação municipal na gestão e na execução dos projetos.

O centro do programa é o esgotamento sanitário, mas ele visa também equilibrar a oferta e a demanda de água na Baixada Fluminense e em São Gonçalo, através da construção de reservatórios e novas linhas de distribuição, e da adoção de mecanismos para o controle de gastos e perdas de água, entre os quais destaca-se a hidrometração. No campo dos resíduos sólidos o programa prevê a construção de usinas de reciclagem e compostagem, a aquisição de equipamentos, o controle e o tratamento de chorume, com a recuperação de aterros existentes. O PDBG inclui ainda um componente drenagem, com obras de canalização e retificação de cursos de água na bacia do rio Acari, que complementam as ações desenvolvidas pelo Projeto Reconstrução Rio. Por último, o programa propõe ações nas áreas de arrecadação tributária, de controle e monitoramento da qualidade ambiental da bacia hidrográfica, de mapeamento digital, de educação ambiental e de reforço institucional.

O programa foi negociado com o BID e com o OEFC (The Overseas Economic Cooperation Fund) do Japão durante o governo Brizola, mas somente no governo Marcelo Alencar, em 1995, iniciam-se as primeiras obras, embora em ritmo extremamente lento.

Parece-nos importante ressaltar que no desenvolvimento do PDBG permaneceram os mesmos impasses ocorridos no desenvolvimento do Programa Reconstrução Rio, aos quais nos referimos anteriormente, isto é, a ausência de participação municipal, que de toda forma não foi contemplada na estrutura do programa, e a dificuldade de articular ações desenvolvidas por diferentes secretarias e organismos do governo estadual. O PDBG, apesar da importância dos recursos mobilizados e do amplo escopo de ações previstas, não chegou a ser prioritário no governo Marcelo Alencar. Este, paralelamente ao desenvolvimento do PDBG, criou um programa próprio, que seria a vitrine de sua administração na Baixada, o Baixada Viva.

O Programa Baixada Viva tinha como principal objetivo a melhoria da qualidade de vida dos habitantes dos municípios de Nova Iguaçu, Belfort Roxo, Duque de Caxias e São João de Meriti. Observa-se que pela primeira vez emprega-se em um programa dessa natureza o termo desenvolvimento sustentável. O Baixada Viva apresenta-se como um conjunto de “ações previstas nos setores social e de infra-estrutura, visando o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, a adequada urbanização de bairros e o resgate da cidadania”.

Tendo como escala o bairro, o Baixada Viva previa inicialmente diferentes intervenções locais: implantação de redes de distribuição de água, sistemas de coleta e tratamento de esgoto sanitário, melhoria do sistema de drenagem, limpeza urbana, melhoria dos serviços de saúde, pavimentação de 50% das vias, implantação de áreas de lazer e desenvolvimento de projetos urbanísticos. O programa previa também o envolvimento dos moradores locais no processo de planejamento e execução do programa, o que efetivamente se fez, e na manutenção das obras e serviços implantados, através de ações de mobilização da sociedade e de educação ambiental. Os projetos executivos elaborados por equipe da UERJ foram amplamente discutidos nos bairros. Para tal foram criados comitês locais de acompanhamento das obras. No entanto, na formação dos comitês não foi respeitado o papel das lideranças políticas locais. Ao invés de reforçar o papel destas lideranças históricas, o governo do Estado, na formação dos comitês, procurou esvaziá-lo.

Se, de certa forma, o programa procurou envolver os moradores beneficiados, o mesmo não ocorreu com os governos municipais, que permaneceram alheios às ações realizadas.

As obras de saneamento do Baixada Viva teriam caráter local, isto é, visavam à implantação de redes nos bairros selecionados. Devemos chamar atenção que, diante da precariedade do conjunto das infra-estruturas de saneamento na Baixada, essas obras demandam novas ações

complementares ao nível macro, ou seja, obras estruturais no caso do abastecimento de água (ampliação do volume de água tratada a ser fornecido), ações de macrodrenagem para dar destino final às águas pluviais captadas pelo sistema de microdrenagem e estações de tratamento de esgoto sanitário para dar destino final às águas servidas captadas ao nível micro. O conjunto dessas ações ainda não foi planejado, apenas algumas delas estavam previstas para serem desenvolvidas pelo PDBG.

As áreas de intervenção do Programa, isto é, os bairros, foram escolhidas com base em uma metodologia que procurava identificar populações e áreas com necessidades básicas não atendidas em matéria de urbanização, serviços de saúde, saneamento e serviços sociais. Quatro bairros pilotos foram selecionados: Chatuba, em Nova Iguaçu; Olavo Bilac, em Duque de Caxias; Lote XV, em Belfort Roxo; e Jardim Metrôpole, em São João de Meriti.

Além das ações citadas anteriormente, o programa previa também ações na área de saúde, através da implantação do Programa Saúde da Família — que envolveria a construção e a recuperação de postos e a formação de agentes de saúde —, e o repasse dos postos de saúde, no prazo de dois anos, para a administração municipal. No setor de resíduos sólidos, o programa pressupõe o funcionamento das estruturas projetadas no PDBG, que procura equacionar a questão do destino final e cria equipamentos a serem incorporados pela administração municipal. O Baixada Viva incluía ainda na sua proposta ações no campo da educação ambiental e do desenvolvimento institucional, cujo objetivo central seria capacitar as prefeituras para desenvolverem ações no setores de saúde e resíduos sólidos.

As ações do Baixada Viva previstas inicialmente foram bastante reduzidas, limitando-se, no caso do abastecimento de água, à construção e/ou à reforma de reservatórios, à implantação parcial de rede necessária para o abastecimento domiciliar e à realização de parte das ligações domiciliares previstas. No caso do esgotamento e drenagem, uma parte da rede prevista foi implantada e uma parte das vias foi pavimentada. O governo Marcelo Alencar justificou a redução do projeto alegando que não conseguira o empréstimo pretendido junto ao BID e que tivera que realizar as obras com recursos próprios. Na realidade, o empréstimo não se viabilizou porque o governo do Estado encontrava-se inadimplente em face do governo da União, não tendo portanto o aval necessário.

Mesmo inacabadas, as obras do Baixada Viva, realizadas às pressas em ano eleitoral, são de muito baixa qualidade, frustrando a expec-

tativa causada pelo programa junto aos moradores dos bairros beneficiados e comprometendo a sustentabilidade das ações realizadas. Por outro lado, depoimentos de diferentes agentes do governo demonstram que o planejamento das obras do Baixada Viva se fez na SECPLAN, de forma extremamente opaca e centralizada, sem qualquer participação dos outros setores do governo estadual, incluindo aí a CEDAE, e sem a participação dos municípios. Estes, porém mesmo sem participar do planejamento das ações, receberam de bom grado as obras realizadas em seus territórios.

A análise desses três macroprogramas descritos anteriormente nos aponta algumas características que vêm distinguindo o desempenho do governo estadual na gestão da política de saneamento, que independem do perfil político das administrações.

Uma primeira característica é a dificuldade de integração entre as ações previstas nos diferentes macroprogramas, que ora se sucedem ora se sobrepõem. Essas ações não se articulam, pois ficam subordinadas à lógica própria de cada programa e ao perfil de política pública que caracteriza cada administração. Não existe, na prática, um programa global de ações a longo prazo, isto é, um plano diretor de saneamento para a região metropolitana, que vise à universalização dos serviços, com base em um diagnóstico real da situação dos serviços, ou seja, do déficit real de serviços, tanto em termos de acessibilidade da população, quanto de qualidade dos serviços prestados.

Não existe também uma análise pormenorizada que identifique onde e como as ações dos diferentes planos e programas podem ser complementares. Faltam na verdade informações seguras sobre a situação real dos serviços. Quanto ao abastecimento de água e o esgotamento sanitário, a empresa hoje responsável pelos serviços, a CEDAE, que deveria organizar e disponibilizar essas informações, não o faz. De fato, já há algum tempo a CEDAE tem deixado de lado atividades de estudo e diagnóstico, concentrando suas ações na manutenção e reparos de um sistema bastante antigo, que apresenta problemas frequentes.

Assim, a elaboração de cada programa é precedida de estudos e diagnósticos orientados por metodologias diferentes, sem que hoje possa se afirmar qual é o déficit real dos serviços. O desconhecimento é maior quando se trata dos municípios da Baixada Fluminense, onde os sistemas existentes foram implantados sem coerência técnica e onde o número de ligações clandestinas de água e de ligações de esgoto na rede de drenagem é muito significativo.

Na ausência desse plano geral, que deveria orientar as ações, os programas seguem objetivos próprios, numa perspectiva mais geral de

aumento das coberturas dos serviços. O resultado dessas ações desarticuladas é, no entanto, limitado em termos de qualidade dos serviços efetivamente fornecidos à população, pois os sistemas de abastecimento de água, esgotamento e drenagem apresentam graves problemas de funcionamento e de coerência técnica, ou seja, essa descoordenação entre o planejamento das ações compromete de maneira irreversível a qualidade dos sistemas implantados e significa, em última instância, um desperdício de recursos públicos.

Um exemplo claro desse problema é o programa Baixada Viva, que mobilizou uma soma de recursos bastante significativo na administração passada e que hoje está sendo retomado, pelo novo governo estadual, em quatro novos bairros. As ações previstas nos bairros beneficiados pelo programa, para serem efetivas e eficazes, pressupõem uma ação maior ao nível macro, que se refere tanto ao abastecimento de água quanto ao esgotamento e a drenagem. Dito de outra forma, de nada adianta melhorar a rede de abastecimento do bairro, se não existe água em qualidade e quantidade satisfatória para abastecê-lo. Como de nada adianta instalar rede de esgoto em sistema separador no bairro, se no entorno do mesmo essa rede ainda não existe, se não existe previsão de prazo para implantá-la, se não existem estações de tratamento de esgotos na região e se os sistemas de drenagem da região são precários. É importante ressaltar que algumas dessas ações (não todas as que seriam necessárias) deveriam ser realizadas dentro do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara: porém, devido à forma de planejamento desse programa e a atrasos no andamento das obras, as ações previstas não foram realizadas. Mesmo diante do cronograma extremamente atrasado do PDBG e mesmo sendo claro que sem as ações macro, o alcance do Baixada Viva no que diz respeito a melhora das condições de saneamento nos bairros seria limitado, o governo do Estado, na administração Marcelo Alencar, concentrou esforços e recursos nesse último programa, o que nos parece, no mínimo, incoerente.

Tudo isso nos mostra a inexistência de uma visão integrada da região metropolitana e a ausência de definição com relação a uma política metropolitana de saneamento. Por outro lado, não existe também uma compatibilização entre as ações previstas nos macroprogramas e os planos diretores municipais. O que significa que os investimentos não se ajustam necessariamente aos objetivos de desenvolvimento urbano local.

As diferentes administrações que vêm se sucedendo no governo estadual, que deveriam se responsabilizar pela definição de uma política de saneamento a partir de uma concertação e negociação entre os municípios e os atores econômicos, sociais e políticos, presentes na

RMRJ, nada têm feito nesse sentido. De fato, a política de saneamento do governo estadual, independentemente do perfil político das administrações, vem sendo marcada pela opacidade, centralismo e autoritarismo na definição, na elaboração e na implementação de programas e ações específicas. Nesse contexto, a CEDAE, quando executa a política, atua exatamente no sentido descrito acima.

Constituída para prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a CEDAE operou até hoje sob concessão dos municípios. As responsabilidades de ambas as partes, CEDAE e municípios, estavam definidas nos contratos de concessão, que tinham uma vigência de 25 anos. Segundo os contratos, mesmo concedendo a exploração dos serviços à CEDAE, os municípios podem intervir na forma de execução dos mesmos, na fixação de tarifas, e rescindir o contrato, por motivo justificado. Durante 25 anos, no entanto, as prerrogativas municipais estabelecidas no contrato de concessão jamais foram postas em prática. Isso porque a CEDAE se estruturou de forma a ser a única a deter as informações e ter a capacidade técnica para operar os serviços. Para tal, ela contou com o apoio do governo do Estado, que usava as promessas de investimentos nos municípios como instrumento de barganha política, e com o apoio da corporação dos engenheiros, que mesmo trabalhando dentro da CEDAE montavam firmas de consultoria e de obras para prestar serviços à companhia.

Por outro lado, as ações de saneamento implementadas pela CEDAE, sejam elas dentro de macroprogramas, ou de forma mais atomizada, nunca se articularam com as políticas urbanas locais, quando estas existiam. A CEDAE nunca se submeteu às diretrizes dos planos municipais, a menos que estas fossem absolutamente coincidentes com as políticas e os programas definidos pelo governo estadual.

DESEMPENHO DOS GOVERNOS LOCAIS: OS IMPASSES E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

Como visto anteriormente, a margem de ação para os governos municipais no campo do saneamento tem sido muito pequena. O município do Rio de Janeiro pode ser considerado exceção, pois ao longo dos anos conseguiu constituir um corpo técnico capaz, assim como instrumentos de controle do solo que permitiram uma efetiva ação de planejamento urbano, que, em alguns momentos, levou ao desenvolvimento de ações mais estruturadas no setor de saneamento. Já nos outros municípios da região metropolitana, as ações são extremamente limitadas. No entanto, apesar dessa diferenciação inicial, verificamos

que tanto no município do Rio de Janeiro quanto nos outros municípios da região metropolitana, sobretudo naqueles que compõem a Baixada Fluminense, as ações municipais no setor de saneamento apresentam as mesmas características: fragmentação e descontinuidade. Não podemos portanto falar em políticas municipais de saneamento ou em plano municipal de saneamento, pois esses, de fato, não existem.

No caso específico do município do Rio de Janeiro, apesar de não existir uma política definida de saneamento, ao longo dos últimos dez anos as diferentes administrações municipais realizaram ações concretas nesse campo, sobretudo quanto à implantação dos serviços em favelas e loteamentos irregulares. Todavia, essas ações não se articulam entre si, nem articulam-se com os macroprogramas definidos pelo governo do Estado e implementados pela CEDAE no território municipal.

Nos últimos anos, aproximadamente a partir de 1993, a prefeitura do município do Rio de Janeiro vem assumindo uma posição mais nítida no debate sobre a municipalização dos serviços, de acordo com uma orientação que já se encontrava explicitada no Plano Diretor, cujo capítulo IV, relativo à política de serviços públicos e serviços urbanos, traz uma série de artigos que apontam para uma participação mais efetiva do município na gestão dos serviços de saneamento, incluindo os serviços de esgotamento sanitário e de abastecimento de água⁶.

Recentemente, isto é, nas duas últimas administrações, a prefeitura do município do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Obras da Fundação Instituto Rio Águas, criada em junho de 1998⁷, vem realizando com recursos próprios investimentos na implantação de rede de esgotamento nas regiões de Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes, área onde esses serviços são ainda bastante precários. Dentro do projeto de esgotamento para a região, está prevista ainda a construção de uma estação de tratamento. Fica a questão de quem deve administrar o sistema, a CEDAE ou a prefeitura? Caso seja a CEDAE, a prefeitura deve repassar para a companhia os custos com a implantação do sistema? Ainda não foi dada uma solução definitiva para essa polêmica, apesar de no momento os serviços recém-implantados estarem sendo geridos pela Fundação Rio Águas.

⁶Na Subseção IV, que trata do programa de abastecimento de água, o artigo 201 explicita no Item 1 "promoção da municipalização, por etapas, dos serviços de produção e distribuição de água potável fluorada".

No folheto de apresentação da Rio Águas está escrita a seguinte afirmação: "a criação da Rio Águas marca o início da municipalização dos serviços de esgotamento sanitário em seus diferentes setores, atendendo a Lei Orgânica municipal, e a própria Constituição federal, que define os municípios como poder concedente dos serviços de esgotamento sanitário."

Por outro lado, o governo do Estado, durante a gestão Marcelo Alencar, decidiu conceder à iniciativa privada a construção e a exploração de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, num território de 18.450 ha, com uma população de 800 mil habitantes. Nessa região, o abastecimento de água ainda é irregular, devido a deficiências na reservação, e os sistemas de esgotamento sanitário são insuficientes, com aproximadamente 20% dos domicílios sem instalações sanitárias adequadas. Segundo o governo do Estado, os investimentos necessários para regularizar o abastecimento de água e implantar sistemas de esgotamento, com coleta domiciliar e destinação final adequados, são extremamente elevados. A solução para realizar as obras seria a concessão à iniciativa privada; os serviços deixariam assim de ser administrados pela CEDAE⁸. Para viabilizar a concessão, o governo do Estado realizou em 7 de outubro de 1996 uma audiência pública. No entanto, a concessão não se concretizou, pois a prefeitura do Rio de Janeiro entrou com recurso na justiça alegando a ilegalidade do processo.

Observamos que as administrações que se sucederam na prefeitura fizeram críticas sistemáticas à atuação da CEDAE. Progressivamente, elas vêm dando alguns passos no sentido de assumir um papel mais importante na gestão dos serviços, porém ainda não assumiram nenhuma atitude efetiva para o controle dessa gestão dos serviços. De fato a ação da prefeitura limita-se à realização de projetos específicos, sem que seja efetivamente renegociado o modelo de gestão em vigor. Assim, o governo do Estado tem desenvolvido projetos relativos ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no território do município, constantes dos macroprogramas, sem qualquer controle da prefeitura.

No caso dos municípios da Baixada, verificamos primeiramente que as prefeituras não dispõem de um corpo técnico capaz de discutir de maneira consistente uma política de saneamento para o município. Os seus técnicos desconhecem informações básicas sobre a prestação dos serviços, sem as quais é impossível participar da gestão dos serviços e monitorar os investimentos realizados em seu território.

No quadro regulamentar desses municípios, formado pelas Leis Orgânicas e os Planos Diretores instituídos, foram aprovadas definições importantes sobre os serviços de saneamento. Essas definições encontram-se presentes em capítulos específicos relativos ao tema ou nos capítulos relativos a meio ambiente e saúde. Todos os Planos Diretores assumem a responsabilidade municipal pelos serviços, seguindo as determi-

⁸Estas informações foram fornecidas pelo engenheiro Fernando MacDowel, então subsecretário do gabinete civil, na audiência pública de concessão de 7 de outubro de 1997.

nações da Constituição Federal. Porém, essa afirmação da competência não se traduz em instrumentos e programas municipais. Apenas o município de Nova Iguaçu avança mais no que se refere a instrumentos e programas municipais de saneamento: são definido como campo de ação prioritária da prefeitura os programas de esgotamento sanitário das áreas de Especial Interesse Social, instituídas pelo Plano Diretor. De fato, com exceção do município do Rio de Janeiro, as Leis Orgânicas Municipais e os Planos Diretores dos municípios da região metropolitana tratam as políticas de saneamento de forma bastante superficial.

Quanto à capacidade de investimento dos municípios, observamos que na Baixada ela é bastante limitada. As prefeituras da Baixada, com exceção de Duque de Caxias, apresentam um orçamento reduzido, determinado pelas graves dificuldades impostas pelo sistema tributário vigente para o financiamento de municípios, que ainda guardam características de "municípios dormitório", conjugando um grande contingente populacional, a maioria de baixa renda, com reduzida atividade industrial. Assim, esses municípios não conseguem cobrar de seus moradores impostos e taxas mais elevados (IPTU). Por outro lado, também não conseguem arrecadar o suficiente com impostos cobrados das empresas prestadoras de serviços (ISS), geram pouco valor adicionado e têm uma participação baixa na cota-parte estadual do ICMS (Duque de Caxias, com a presença da REDUC, é uma rara exceção). Por último, as populações dos municípios da Baixada superam o limite máximo para rateio proporcional do Fundo de Participação dos municípios, o que faz com que eles não se beneficiem dessa forma de transferência federal.

As limitações da equipe técnica do corpo administrativo, juntamente com a baixa capacidade de investimento e endividamento das prefeituras, vêm sendo usadas como justificativa para o descompromisso das prefeituras da Baixada com a gestão dos serviços de saneamento. Acreditamos, porém, que a falta de recursos por si só não explica a falta de fiscalização pelos municípios dos serviços prestados pela CEDAE em seus territórios. Ela se explica mais por uma subordinação político-administrativa desses municípios pobres ao governo do Estado, que se reflete na gestão dos serviços de saneamento e na posição que estes assumem diante da CEDAE.

Apesar desse quadro geral, alguns municípios da região realizam investimentos pontuais, sobretudo no que concerne ao esgotamento. Porém, constatamos uma total desarticulação entre essas ações locais e as ações decorrentes dos macroprogramas, não só em termos de definição de áreas a serem beneficiadas, como em termos de solução técnica adotada, o que gera grandes incongruências no sistema. Há por exem-

plô algumas prefeituras que realizam obras de ligação dos esgotos domésticos à rede de águas de chuvas, quando todos os macroprogramas definem como solução para o esgotamento o sistema separador.

Ainda nos macroprogramas, verificamos que muitos deles envolvem componentes que dependem diretamente da ação municipal, como por exemplo a questão da coleta de resíduos sólidos e da microdrenagem. Observamos, porém, que no momento de elaboração do programa não se discute com o município o modo como se dará a sua participação, nem se avalia objetivamente a capacidade do município de arcar com o que lhe é proposto/imposto. O resultado é que em todos os macroprogramas os componentes que dependem da ação municipal têm sua realização comprometida.

Essa desarticulação da política de saneamento vem sendo atribuída à adoção do modelo de gestão do PLANASA, que retirou dos municípios sua capacidade de intervir no setor. No entanto, mesmo em face do processo de democratização e descentralização das políticas urbanas que caracterizou os últimos dez anos, não houve uma maior participação dos municípios da RMRJ no setor, como aconteceu em outras regiões metropolitanas do país, notadamente nas de São Paulo e de Minas Gerais. Nesses Estados, a partir de uma reestruturação das companhias estaduais — SAPESP e COPASA —, reestruturaram-se também as relações entre Estado, companhia de saneamento e município, passando este último a ser um co-gestor dos serviços e da política de saneamento. Ora, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro isso não ocorre: a única alternativa que foi aventada para a reestruturação da CEDAE e para o modelo institucional de gestão dos serviços de saneamento passava necessariamente pela privatização da companhia.

IMPACTOS DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DIANTE DA DESIGUALDADE NO ACESSO AOS SERVIÇOS E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A AÇÃO PÚBLICA NO SETOR

São enormes os desafios de uma administração que deseje contribuir de forma efetiva para a universalização do acesso aos serviços de saneamento. O modelo de gestão a ser adotado é ainda hoje uma grande questão. Em face da problemática da titularidade no âmbito da região metropolitana e ante a situação concreta de carência de recursos financeiros e recursos técnicos que caracteriza a maioria dos municípios da região metropolitana, a alternativa da gestão compartilhada, a partir de uma reformulação da estrutura da CEDAE e da efetivação de uma partilha de responsabilidade, com o exercício comum da regulação e com estabeleci-

mento de uma concertação entre Estado e município na definição da política e das prioridades relativas aos investimentos, pode ser uma alternativa viável.

No entanto, qualquer que seja o modelo de gestão adotado, é preciso que a política de saneamento dê conta de alguma questões fundamentais. Em primeiro lugar, é preciso quantificar a demanda reprimida pelo serviço, pois não há informações confiáveis quanto a isso. A CEDAE e a Secretaria de Planejamento, como órgãos de execução e gestão, respectivamente, deveriam ter essas informações; infelizmente isso não aconteceu. O último Plano Diretor da CEDAE é de 1983; com certeza não traduz a real necessidade de investimentos no setor. Faz-se portanto necessário um amplo diagnóstico da situação dos serviços, uma definição clara do déficit e um plano diretor de saneamento que oriente os investimentos.

Em segundo lugar, é preciso, diante do quadro de escassez de recursos, elaborar um planejamento capaz de integrar o conjunto de órgãos públicos e os seus respectivos programas e/ou projetos, de forma a assegurar maior impacto das intervenções realizadas. Nesse sentido, os programas e projetos estaduais devem articular-se de forma compatível com os planos diretores, com as diretivas de desenvolvimento urbano e uso do solo, com as políticas urbanas formuladas ao nível municipal e com as diretivas relativas ao gerenciamento de recursos hídricos no nível das bacias hidrográficas.

A crise do Estado nos faz crer que a terceira e grande questão diz respeito ao formato da participação dos municípios, às estratégias de controle social e à inversão de prioridades, desenvolvidos no âmbito da administração. Nesses três fundamentos, a análise das políticas de saneamento desenvolvidas no Estado do Rio de Janeiro nos últimos quatro governos nos mostra que elas tiveram um desempenho muito fraco.

Nesse mesmo período, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro mobilizou, através de recursos próprios e de financiamento com agências multilaterais, a importância de US\$ 1,7 bilhão (Um bilhão e setecentos milhões) em projetos que já se encerraram e em outros que estão em andamento; são eles: Plano Global de Saneamento (1984); Projeto Reconstrução Rio (1988); Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (1995) e Programa Baixada Viva (1998). Questionando-nos acerca do impacto desses investimentos e do formato de política analisado anteriormente diante da desigualdade no acesso aos serviços que caracteriza a região metropolitana, verificamos que essa soma de recursos produziu maior impacto no abastecimento de água, deixando a desejar no que tange à coleta, ao tratamento e à destinação final do esgotamento sanitário e dos resíduos sólidos. O padrão de desigualda-

des no acesso aos serviços ao longo desse período não se alterou significativamente; portanto, a política pública não se traduziu de forma efetiva num instrumento de redução das distâncias sociais, nem tampouco de fortalecimento do controle social da mesma. Por outro lado, essa política também não contribuiu para o estabelecimento de uma nova relação entre a população e o espaço no qual está inserida. As campanhas de educação ambiental, que se constituem no âmbito dos programas como uma exigência das agências de financiamento e que poderiam ser elementos de construção dessa nova cultura, até hoje foram tão-somente instrumentos de manobra política eleitoral para os governos e de uma lamentável utilização dos recursos públicos.

Muito embora as políticas públicas de saneamento fossem tensionadas pela dualidade entre ações focalizadas e universalistas, a primeira tendência venceu ao longo desse período. É igualmente significativo perceber que, ao não incorporar de forma democrática a diversidade de atores sociais na concepção e gestão dos programas e/ou projetos, os representantes do Estado optaram por um modelo de política pública que gerou assimetria de oportunidades, impediu o exercício pleno da cidadania, na medida em que não possibilitou a participação autônoma e restringiu a participação ativa na execução da política (Santos Júnior, Britto, Porto, p. 30). Podemos afirmar que as políticas se voltavam para os pobres, mas não contribuíram efetivamente para a eliminação da pobreza.

As políticas públicas de saneamento nesse período não trazem consigo um conteúdo nítido de cidadania. O sujeito do processo social continua submetido a uma relação de clientela ou submerso em relações fisiológicas, ou seja, o seu papel é extremamente reduzido. As políticas públicas não contribuíram para libertar o sujeito, portanto deixaram de cumprir um princípio básico da democracia (Touraine, p. 257); ao contrário, esse modelo provocou uma fragmentação ainda maior da sociedade, conseqüentemente ao aumento da exclusão, da desigualdade e da segregação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRITTO, Ana Lucia, PONTES, Carlos, As novas perspectivas para os serviços de saneamento: o PMSS e a questão da privatização da gestão dos serviços. In: *Serviços de Saneamento na Baixada Fluminense: Problemas e Perspectivas*. Britto, Ana Lúcia, Porto, Hélio Ricardo Leite. FASE/ Caixa Econômica Federal, Rio de Janeiro, 1998.
- BRITTO, Ana Lucia, A Evolução dos Serviços de Saneamento na Baixada Fluminense. In: *Serviços de Saneamento na Baixada Fluminense: Problemas e Perspectivas*. Britto, Ana Lúcia, Porto, Hélio Ricardo Leite. FASE/ Caixa Econômica Federal, Rio de Janeiro, 1998.
- GRANJA, Sandra Inês Baraglio, Novas formas de Gestão para o Setor de Saneamento. *Cadernos FUNDAP*. maio/agosto, 1996.
- OLIVEIRA, Jorge Florêncio, PORTO, Hélio Ricardo, SANTOS Jr., Orlando Alves, *Saneamento Ambiental na Baixada Cidadania e Gestão Democrática*. FASE, Rio de Janeiro, 1995.
- SANTOS Jr., Orlando Alves, BRITTO, Ana Lúcia, PORTO, Hélio Ricardo Leite. "Controle Social das Políticas de Saneamento: um desafio para a governança democrática das cidades". In: *Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Controle Social*. Santos Jr., Orlando Alves, Britto, Ana Lúcia, Porto, Hélio Ricardo Leite (orgs.). FASE, Rio de Janeiro, 1988.
- TOURAINÉ, Alain. *Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Descentralização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole de Buenos Aires¹

Andrea C. Catenazzi,

Tradução de Sérgio Pachá

A partir da década de 1990 a lógica interna de produção e reprodução das cidades argentinas começou a experimentar mudanças significativas. O tipo de administração da maioria dos serviços urbanos de uso coletivo estreitou seus vínculos com o mercado, e isto se vem refletindo na privatização maciça dos serviços, com seu potencial diferenciador na estruturação do território metropolitano.

A privatização das Obras Sanitárias da Nação (OSN), levada a cabo em maio de 1993, configurou um novo cenário para a administração urbana local, no qual se incluem três tipos de práticas socioespaciais:

– As práticas institucionais, administrativas e técnicas, governamentais (de preferência em nível local) referentes à regulamentação dos serviços urbanos privatizados;

– As práticas de administração da população no que se refere ao fornecimento e consumo desses serviços;

– As práticas da empresa concessionária (Agua Argentinas S.A.) quanto à extensão e administração de redes e serviços.

Este trabalho faz parte de uma pesquisa que tem por objetivo analisar comparativamente as práticas socioespaciais da administração urbana local em relação à privatização das OSN em municípios de alta

¹ Este trabalho se baseia nos resultados da pesquisa "Política de Água e Saneamento na Área Metropolitana de Buenos Aires. Estratégias de Acesso aos Setores de Baixos Recursos, Antes e Depois da Privatização". Subsídio UBACyT, AR0038, na qual desempenhei as funções de co-diretora, juntamente com D. Kullock. Equipe de trabalho: A. Guzzo e N. Pierro.

vulnerabilidade sanitária urbana² da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) no período de 1993 a 1997.³

Esta apresentação visa descrever o processo de privatização das OSNs, analisando as interrelações com o nível local e estudando as transformações ocorridas na estrutura e na dinâmica dos microprocessos de administração urbana local nos municípios da Área Metropolitana de Buenos Aires servidos pelas Aguas Argentinas S.A., empresa concessionária das OSNs.

A importância deste estudo decorre do fato de que permite caracterizar, em termos de tensão e regularidade, alguns efeitos das transformações mais globais da privatização dos serviços urbanos e fazer progressos na caracterização dos tipos de administração urbana local que adotaram a nova configuração surgida do processo de reajuste econômico e reforma administrativa do governo.

Sua principal contribuição tem a ver com as poucas pesquisas empíricas que tratam das práticas e órgãos representativos encontrados numa determinada área. Nesse contexto, a análise da privatização dos serviços de água e esgotos é virtualmente reveladora de novas assimetrias nas possibilidades de acesso aos serviços urbanos, particularmente consideradas do ponto de vista da capacidade dos municípios para reorientarem as políticas nacionais e também do ponto de vista das novas formas de administração da demanda das classes populares.

Cabem, a propósito, dois esclarecimentos. Por um lado, importa assinalar que o município representa uma área de importância fundamental para pôr em relevo os processos de reforma, na medida em que se trata do próprio nível em que essas transformações têm lugar. Por outro lado, deve-se notar que este trabalho reflete o Estado de adiantamento do projeto de pesquisa, razão por que as afirmações que aqui se fazem têm caráter preliminar.

² O conceito de "alta vulnerabilidade sanitária urbana" é desenvolvido na pesquisa AR0038, já mencionada.

³ A seleção dos municípios levou em conta diferentes graus de consolidação territorial, por considerar que essa situação condiciona estrategicamente a administração local em relação aos serviços urbanos. Dessa maneira foram selecionados um município pertencente à assim chamada "primeira coroa" — General San Martín — e outro, pertencente à "segunda coroa" — Tigre.

AS REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTOS: UM SERVIÇO PÚBLICO METROPOLITANO

Os serviços públicos são essenciais ao esquema de organização urbana e também como fator de pressão em determinado sentido do crescimento do processo de urbanização. No caso das políticas de água e saneamento, são diretas as conseqüências destas sobre o valor da terra e, por conseguinte, sobre a distribuição espacial e as condições de vida das classes populares.

Coloma e Gerchunoff (1992) definem os serviços públicos como “bens de caráter intangível (ou tangível mas não duradouro), não armazenáveis (ao menos a custos razoáveis), fornecidos através de redes utilizadas exclusivamente para esse fim. Nesse grupo — ligado estreitamente ao conceito de infra-estrutura produtiva — estão incluídos os serviços de eletricidade, comunicações, fornecimento de gás e água potável, e transportes...” Trata-se de atividades que se tornaram essenciais à economia e à vida diária, geralmente exercidas em caráter de monopólio, e que requerem intervenção governamental, através delas mesmas ou de terceiros (Thury Cornejo, 1995).

As primeiras intervenções governamentais relacionadas com o fornecimento de serviços públicos urbanos, na Área Metropolitana de Buenos Aires, ocorreram no período de modernização de Buenos Aires, período notoriamente caracterizado, no que se refere à construção da cidade, pela pouca rentabilidade da produção e intercâmbio desses serviços em condições de lento crescimento do mercado e pela presença de trabalhadores de baixa renda relativa. No caso das redes de água e esgotos, estas seguiram o crescimento da cidade de Buenos Aires, limitando-se a acompanhar o desenvolvimento urbano especulativo, em vez de estruturá-lo.

Na fase atual do capitalismo, as novas funções do Estado, seu peso específico na sociedade e seu poder de intervenção econômica, transformaram-lhe a capacidade de continuar prestando uma série de serviços básicos, tais como transportes, serviços públicos em geral e equipamento, geralmente em termos de capital desvalorizado, o que deu lugar à existência de regiões metropolitanas (Jaramillo, S., 1993).

Foi assim que, no quadro da “crise fiscal do Estado”, os serviços urbanos surgiram como uma fonte relativamente aberta e inexplorada de lucros e acumulação de capital para os agentes econômicos concentrados.

O processo de privatização na Argentina

Gerchunoff e Canovas (1995) já assinalaram que as privatizações argentinas dos anos 90 são a imagem especular das nacionalizações dos anos 40. Naqueles dias, grande parte da sociedade via nas nacionalizações um instrumento para solucionar a maioria dos problemas econômicos e políticos: desequilíbrios fiscais e na balança de pagamentos, investimentos insuficientes, corrupção.

No contexto da hiperinflação e à luz da restauração da ordem econômica e conseqüente normalização dos padrões de acumulação de capital, rompe-se o consenso coletivo a respeito da razão de ser do Estado e começa a configurar-se uma série de projetos, entre os quais as privatizações, que trazem à baila temas que questionam certos princípios de justiça distributiva até então predominantes na sociedade argentina. Esse processo introduziu um novo conjunto de questões socialmente vigentes e gerou um espaço que autorizou o caráter radical das medidas adotadas.

Advertem os mesmos autores que a escolha dos monopólios de serviços públicos para iniciar uma política de privatizações, considerada do ponto de vista da maximização da eficiência social, sempre constitui uma decisão arriscada, sobretudo na fase inicial, quando as privatizações foram integrais (desprezados os benefícios que poderiam decorrer da manutenção de parte das ações em poder do Estado), foram pouco ou nada graduais e, em geral, quando não se levaram a cabo políticas de saneamento das empresas, nem se deu importância ao caráter competitivo das licitações.

A esse respeito, Aspiazu e Basualdo (1995) assinalam a urgência e o caráter abrangente do processo de privatizações como um dos fenômenos mais destacados e distintos. E acrescentam que a descontinuidade no que respeita às metodologias e modalidades de privatização priorizadas em cada caso constitui uma das peculiaridades da experiência argentina. Gerchunoff e Canovas (1995) distinguem três etapas no processo de privatizações argentinas. Ao iniciar-se o processo, a política de desapropriação de ativos foi mais um instrumento macroeconômico destinado a estabilizar a economia do que um instrumento da política de reformas estruturais feitas com o objetivo de aumentar a longo prazo a produtividade da economia. Não obstante, as relações entre a política de privatizações, a política de estabilização e a de reformas têm variado com o passar do tempo.

Na primeira fase (1989-1990), as privatizações serviram para amortizar maciçamente a dívida pública externa, mediante um processo de

negociações com os bancos credores, que logo tomaria a forma do Plano Brady.

Na segunda fase (1991), a desapropriação de ativos públicos — basicamente reservas petrolíferas e o conjunto minoritário de ações de uma das companhias telefônicas — constituiu o financiamento-ponte para um programa de estabilização que prometera formalmente não cobrar o imposto inflacionário mas que não equilibrara ainda as contas fiscais e requeria, por conseguinte, receitas extraordinárias.

Na terceira fase (1992-1993), com o fortalecimento da estabilidade e o declínio das urgências financeiras do setor público, as autoridades ganharam autonomia no planejamento da política de privatizações e puderam dedicar-se a objetivos diferentes dos puramente econômicos⁴.

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DAS OBRAS SANITÁRIAS DO PAÍS

Os processos gerados em torno da privatização são analisados como transformações que descrevem o sentido de uma mudança, mas não indicam origem ou destino específicos, uma vez que seu significado depende do ponto de partida, ou seja, do equilíbrio entre público e privado obtido anteriormente num determinado âmbito (Starr, 1993). Daí a importância capital da análise da situação no que diz respeito aos serviços de água e esgotos no período anterior à privatização.

A política de redes de água e esgotos, que até a década de 1950 ocupou uma posição de importância no sistema de organização urbana e foi um fator de pressão do Estado no momento de definir o sentido do deslocamento social no território do país, cedeu o lugar a uma concepção passiva desse tipo de atividades. O resultado foi uma diferenciação socioespacial acentuada, a que corresponderam diferentes graus de acesso aos serviços e de esquemas de fornecimento.

A crise fiscal do Estado estimulou a transferência em níveis jurisdicionais mais baixos da administração dos problemas sem soluções técnicas e econômicas adequadas, tais como as redes de água e esgotos, eletricidade e serviços educacionais do segundo grau. Em 1980, durante o governo militar, teve início a transferência dos serviços de saneamento para os níveis provinciais. Esse processo de descentralização não incluiu a Região Metropolitana de Buenos Aires.

⁴ A concessão das OSN, formalizada em abril de 1993, faz parte desta terceira fase.

De uma só vez desapareceram importantes subsídios cruzados entre províncias e grupos sociais, subsídios que ocorriam no âmbito da empresa OSN e eram de importância capital no modelo anterior: desde 1937 a tarifa era uniforme em todo o território nacional, o que permitia que da capital se subsidiassem as províncias, e o ressarcimento dos custos dos serviços não dependia da medição do consumo, mas da taxaço dos imóveis (Coing, H., 1998).

Com essas medidas, iniciou-se o desmonte das formas de intervenção próprias do Estado Benfeitor. Tanto assim que, no âmbito ainda servido pelas OSNs, foram implementados mecanismos legais de acordo com os quais a construção das redes deveria ser financiada pelos usuários. Generalizaram-se assim as modalidades de execução por contrato direto entre os usuários e as empresas construtoras, início da intervenção do setor privado no fornecimento de serviços e da tendência a transferir as decisões à esfera do mercado privado imediato.

As soluções adotadas em relação ao problema da descentralização, ou, melhor dizendo, da provincialização das OSNs, foram muito diversas, de acordo com a orientação política de cada província e de seu contexto urbano, social e econômico. Em certos casos a província sistematicamente tende a delegar às municipalidades a prestação de serviços, reservando para si a função de órgão regulador (Província de Córdoba). A Província de La Pampa encarrega-se do planejamento, financiamento e execução das obras, mas confia a exploração delas a municípios (50%) ou a cooperativas (50%). Na Província de Chubut as cooperativas desfrutam de uma espécie de monopólio da administração do serviço de água, até mesmo nas cidades principais. Em compensação, na área ainda servida pelas OSNs a solução encontrada foi delegar o serviço a uma empresa privada (Coing, H., 1998).

A Lei 23.696 de emergência administrativa e reestruturação de empresas públicas, sancionada em agosto de 1989, é considerada um ponto decisivo na marcha em direção à Reforma do Estado na Argentina. Mediante essa lei e o Decreto 1105/89, que a regulamentou, outorgaram-se amplos poderes ao Executivo no que respeita às diferentes maneiras de levar a cabo as privatizações dos serviços públicos. A privatização das OSNs, cuja deterioração se tornara evidente, foi efetivada na Área Metropolitana de Buenos Aires de acordo com os parâmetros estabelecidos por essa lei.⁵

⁵ A Argentina é pioneira na privatização dos serviços de água e saneamento, e, no momento em que foi feita, era esta a maior concessão do mundo.

A concessão de serviços públicos tem sua expressão jurídica num contrato por meio do qual o Estado confia a uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada⁶, a organização e funcionamento de determinado serviço público por um determinado período. Essa pessoa — o concessionário — atua por sua própria conta e risco e a retribuição vem do preço pago pelos usuários.

A Resolução 97/91 da ex-Secretaria de Obras e Serviços Públicos criou a Comissão Técnica de Privatização das OSNs, encarregada de estabelecer as normas reguladoras. O projeto e a implementação de um Edital das Normas de Concessão permitiu que se considerassem antecipadamente as bases dos direitos e obrigações das partes interessadas.

O procedimento selecionado para a concessão das OSNs foi o de franquia competitiva. Consistem as concessões competitivas na realização de licitações públicas para outorgar o direito de fornecer determinado serviço público em determinadas áreas geográficas, mediante contratos por tempo limitado. O vencedor é aquele que oferece o serviço pelo menor preço unitário. Esse tipo de solução é viável, especialmente nos casos em que os serviços a serem concedidos estejam claramente definidos, em que haja um número elevado de concessionárias virtuais, em que a concessão não requeira grandes investimentos e em que a renegociação da mesma não demande grandes custos. Mesmo nos casos em que essas condições não caracterizem a distribuição da rede de água e esgotos, foi sobre o fornecimento desses serviços que se praticou a modalidade de concessões competitivas.

O que essa alternativa pressupõe é que a competição entre concorrentes reduza o lucro esperado de quem paga a melhor oferta em um nível competitivo, ao aproximar os custos da oferta dos custos marginais da produção. É necessário, além disso, que o contrato formule de forma inequívoca as características da oferta, tenha o melhor tempo de duração possível e defina a produtividade de forma não ambígua (Gerchunoff-Guadagni, 1987).

O risco das privatizações por franquia é a possibilidade de que apresentem ofertas temerárias. Por isso mesmo é preciso que os editais de concorrência estabeleçam mecanismos rígidos sobre o ajuste ou mudança das tarifas e que se avalie o desempenho da concessionária, para que a qualidade do serviço não fique comprometida.⁷

⁶ No contexto das privatizações estão-se fazendo referências a pessoas privadas.

⁷ Ver adiante, no desenvolvimento deste trabalho, a seção "Desenvolvimento da Concessão".

O Decreto 1443/91 determinou que toda a área servida pelas OSNs, em 14 das vinte jurisdições da AMBA⁸, seja entregue a concessionárias por um período de trinta anos, sem fracionamentos. Não se incluíram nessa medida os desaguamentos pluviais nem o controle da contaminação das águas. O mesmo decreto apresentou o projeto de Regulamentação da Prestação de Serviços. O Decreto 787/93 aprovou o Contrato de Concessão entre o governo nacional e a Aguas Argentinas Sociedad Anónima.

De acordo com a natureza da concessão, a Lei 23.696 previu a constituição de um órgão regulador, que se chamou ETOSS (Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários), destinado a regulamentar os serviços fornecidos pela concessionária. Esse órgão regulador foi formalizado por um convênio celebrado em fevereiro de 1992 entre o governo nacional, a Província de Buenos Aires e a Municipalidade de Buenos Aires, e ratificado pelo Decreto 999/92 do Poder Executivo Nacional, pouco antes de a empresa Aguas Argentinas tomar posse dos bens das OSNs.

O caráter tripartite do órgão decorre do fato de que nele estão representadas as três jurisdições que assinaram o convênio, de acordo com a área geográfica coberta pela concessão. Por essa razão, sua diretoria compõe-se de seis membros, que representam em partes iguais cada uma das três jurisdições e são apontados pela mais alta autoridade de cada uma delas.¹⁰

A constituição desse novo ator e a instituição das práticas reguladoras que lhe deram origem tornam evidente um sistema de forças assim configurado: por um lado, como fornecedor de serviços, um poderoso grupo econômico com alta concentração de capital; e, por outro, usuários agrupados em diversas associações de consumidores, com

⁸ Cabe assinalar que a partir de 1991 ocorreram diversas modificações na divisão jurisdicional dos distritos da AMBA:

- Morón se subdividiu em Morón, Ituzaingó e Hurlingham.

- General Sarmiento se subdividiu em San Miguel, Malvinas Argentinas e José C. Paz, dando e recebendo terras de Pilar.

- E. Echeverría se subdividiu em E. Echeverría e Ezeiza, tendo cedido porções menores a Cañuelas, San Vicente e ao novo Distrito de Presidente Perón.

- Florencio Varela também cedeu terras para constituir o Distrito de Presidente Perón. Em resumo, os 19 distritos de 1991 se converteram, na presente data, em 24; e não se discute, aqui, a conveniência de ampliar o espaço considerado AMBA, levando-se em conta a expansão dos territórios que gozam de estreita vinculação funcional com a cidade de Buenos Aires e também entre si.

⁹ O consórcio Aguas Argentinas compõe-se de Lyonnais des Eaux, Aguas de Barcelona e Comercial del Plata.

¹⁰ Os diretores permanecem em seus cargos por seis anos. Sua nomeação pode ser renovada somente uma vez e só podem ser destituídos de suas funções por justa causa.

diversos graus de organização, e os órgãos dirimidores de disputas originadas no fornecimento de serviços com interesses divergentes. As diferenças de capacidade econômica, de acesso a informações e de pressão são consideráveis.

Na concessão das OSNs, o município, como representação concreta do Estado, desempenha um papel secundário, na medida em que se mantém um sistema marcadamente centralizador, no qual os municípios da Área Metropolitana de Buenos Aires estariam representados pelo nível provincial. Os municípios da região metropolitana não estão representados no órgão regulador, situação que torna clara a limitada autonomia dos mesmos quanto à administração dos serviços urbanos domiciliares e os reduz ao papel de meros intermediários. A configuração institucional do órgão regulador exprime, uma vez mais, o paradoxo descentralizador no qual o município deve enfrentar novas funções, procurando fazer, ao nível local, o que já não parece exequível ao nível central, mas sem qualquer participação nas decisões de funções de regulamentação e controle, definidas como componentes básicos do contexto da privatização. Cabe notar que uma série de medidas ao nível provincial tem visado coordenar o governo da Província de Buenos Aires com os prefeitos que recebem os serviços, a fim de promover maior participação provincial no controle dos serviços públicos privatizados.

MONOPÓLIO *VERSUS* COMPETIÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS

A concessão das OSNs foi monopolística e condicionada, do ponto de vista técnico, pelo sistema construído, ao longo dos anos, pelas OSNs, o qual deu lugar a uma estrutura empresarial pronta para transferir-se em bloco a uma concessionária.

Não obstante, a noção de monopólio nem sempre se adapta à realidade das dinâmicas urbanas e sociais, observando-se, antes, o desenvolvimento de formas muito diversificadas de autonomia técnica relativa, de articulações institucionais parciais, de operação conjunta por parte de diversos agentes, combinando lógicas econômicas diferentes, sobretudo no caso da população urbana mais pobre.

Estado da situação anterior à concessão das OSNs

Uma primeira imagem desse Estado é a que oferecem as percentagens da população servida pelas redes públicas, indicadas no Quadro 1.

Quanto às áreas servidas por redes públicas na data do último recenseamento, as OSNs eram responsáveis pela capital federal e por 13 dos 19 distritos da grande Buenos Aires; as municipalidades de Quilmes e Berazategui atendiam às necessidades de suas respectivas jurisdições; e a Administração Geral de Obras Sanitárias da Província de Buenos Aires (AGOSBA), aos demais distritos, restando uma baixa proporção de áreas e residências atendidas por cooperativas privadas.

Quadro 1: Percentagem da população da AMBA servida por redes públicas de saneamento de acordo com os órgãos prestadores do serviço (ano de 1991) (%)

Órgão Encarregado do Serviço	Rede Pública da Água Corrente				Rede Pública de Esgotos		
	Encanamento dentro da residência	Encanamento dentro do terreno	Encanamento fora do terreno	Total	Sanitário de uso exclusivo	Sanitário de uso compartilhado	Total
OSN	69,07	3,35	0,59	73,01	54,21	1,51	55,72
AGOS-BA (órgão provincial)	9,30	0,42	0,68	10,40	9,10	0,14	9,24
MUNICÍPIOS	78,06	12,74	1,84	92,64	29,25	0,58	9,83
TOTAIS	60,95	3,58	0,69	65,22	44,34	1,19	5,53

Fonte: Elaboração própria baseada no Censo Nacional de População e residências 1991

No momento da privatização, de acordo com os dados fornecidos pelo CNPR do ano de 1991, a percentagem da população da área servida pelas OSNs por meio da rede pública de água corrente era de 73,01% e pela rede pública de esgotos sanitários de, 55,72%.

Embora os números da percentagem da população servida por redes públicas sejam eloqüentes, nada se diz a respeito do modo como cerca de 35% da população que não dispõe de água corrente resolve

seus problemas de abastecimento, nem a respeito dos 55% que carecem de redes de esgotos sanitários.

As residências não servidas pelos serviços centralizados foram resolvendo seus problemas através de sistemas individuais com diversos níveis de segurança sanitária. Para a população não abastecida pela água das redes públicas, a maneira mais comum de obter o líquido é a perfuração de poços particulares. Outros segmentos privados de água corrente, que se estima serem quantitativamente muito mais reduzidos, são abastecidos por sistemas municipais ou cooperativos. Outro tipo de solução é o abastecimento clandestino. Existe, por fim, uma parte da população que tem de recorrer a sistemas oficiais de distribuição de água potável ou engarrafada, por estar o subsolo totalmente contaminado, sobretudo o cinturão ao redor da capital federal. Quanto às zonas desprovidas de redes de esgotos, a resposta são as fossas sanitárias de cada residência.

A exploração excessiva de lençóis de água subterrâneos teve por consequência o fenômeno da salinização, ao mesmo tempo que a eliminação de despejos sanitários no nível dos primeiros lençóis de água veio a contaminá-los pouco a pouco. A isso se deve acrescentar o funcionamento de estabelecimentos industriais que, em grande parte, necessitam de grandes quantidades de água, corrente ou do subsolo, e contaminam o solo, os lençóis subterrâneos e os sistemas de drenagem natural ou os esgotos sanitários e redes pluviais onde despejam seus efluentes.

O plano de melhorias e expansão dos serviços

A situação diferenciada do acesso às redes de água e esgotos é reconhecida pelo edital regulamentador das concessões, que classifica as áreas em:

Área regulamentada: coincide com a jurisdição das OSNs e, portanto, inclui a capital federal e 13 distritos da grande Buenos Aires¹¹.

Dentro da área regulamentada se distinguem:

- a área servida por água potável: território dentro do qual se presta efetivamente o serviço de fornecimento de água potável;
- a área servida por esgotos sanitários: território dentro do qual se presta efetivamente o serviço de esgotos sanitários, redes pluviais e despejos industriais;

¹¹ Posteriormente tiveram lugar as divisões dos Distritos de Morón e General Sarmiento, já mencionadas.

- a área de expansão: território compreendido dentro da área regulamentada, no qual sejam aprovados os planos de melhorias e expansão dos serviços fornecidos pela concessionária. Executados os planos, passam a ser áreas servidas por água potável ou por esgotos sanitários, consoante a natureza da obra realizada;

- a área remanescente: território compreendido dentro da área regulamentada e que não dispõe de serviços nem se inclui na área de expansão. Ao serem apresentados e aprovados os planos de obras, converte-se em área de expansão.

Área não regulamentada ou nova: território situado fora da área regulamentada que, por prévia autorização do poder executivo federal, a ela se incorpora. Tal é o caso do distrito de Quilmes, recentemente incorporado.

De acordo com o Decreto 999/92, a aprovação dos Planos de Melhoria e Expansão deveriam estar a cargo do órgão regulamentador. Para tanto, a concessionária elaboraria projetos de planos periódicos detalhados que previssessem consultas aos usuários, às autoridades locais e federais e ao órgão regulamentador. Esses projetos deveriam conter os montantes dos investimentos previstos, os objetivos e metas a alcançar sob as condições estabelecidas pelo contrato de concessão.

O plano "Fornecimento de Água", objeto do contrato de concessão, tem por traço dominante a priorização de um crescimento de tipo radial, ou seja, a partir da periferia das áreas servidas em direção à periferia das áreas a serem servidas no prazo total da concessão, até cobrir 100% da área em questão.

No plano de "Despejos Sanitários", o traço de crescimento radial não é tão importante, uma vez que há maior intercalação de zonas a serem cobertas em diversos períodos, especialmente entre as que seriam servidas nos anos 0-5 e 6-10 da concessão. Nesse caso, ao que parece, mais do que no da água corrente, tornou-se mais decisiva a programação das grandes obras que permitirão a expansão do serviço.

Essa imagem, por conseguinte, não coincide com as situações mais críticas no que diz respeito à acessibilidade do abastecimento de água e dos serviços de saneamento, uma vez que as situações mais críticas ocorrem nos espaços periféricos da AMBA. Em outras palavras, a extensão da rede alcançaria um segmento maior da população, mas, na maioria dos casos, da população que conta com serviços individuais mais apropriados que os da população periférica.

O ponto em que o enfoque setorial e tecnocrático dos serviços urbanos revela seus limites são os casos que o Plano de Melhorias e Expansão dos Serviços, objeto da concessão, prevê que estarão desprovi-

dos de redes a curto e médio prazo. Nesses casos, a Regulamentação da Prestação de Serviços admite a possibilidade de que os serviços venham a ser instalados por terceiros, depois de obtida autorização da concessionária, que será a responsável pela qualidade dos serviços oferecidos. Os direitos sobre os sistemas construídos pelos usuários terão caráter precário e cessarão no momento em que a empresa concessionária esteja em condições de encarregar-se da prestação efetiva do serviço, momento em que tomará posse, mediante indenização, das instalações existentes.

DESENVOLVIMENTO DA CONCESSÃO (1993-1998)¹²

Transcorreram mais de cinco anos desde o início da concessão (1/5/1993), período que permite avaliar a administração levada a efeito pela concessionária, especialmente o cumprimento das metas acordadas por contrato. Em termos gerais, a empresa Aguas Argentinas S. A. reduziu os custos operacionais e melhorou a qualidade dos serviços ainda sujeitos aos compromissos contratuais.

Convém destacar dois acontecimentos significativos no começo da vigência da concessão.¹³

- Pouco mais de um ano após o início da concessão — junho de 1994 — foi autorizada uma primeira revisão do contrato, pela qual a ele se incorporaram dois novos projetos: a substituição de água com nitra-

¹² Dentro do quadro geral caracterizado por escassa difusão de informações entre o público a respeito do desenvolvimento da concessão, o presente capítulo foi elaborado com base nos dados disponíveis: declarações públicas da empresa Aguas Argentinas (apresentações de funcionários em eventos, material de divulgação etc.), dados fornecidos pelo Órgão Regulador (ETOSS), uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudios para el Cambio Estructural e notas publicadas na imprensa que refletem parcialmente os acontecimentos ocorridos no período em questão.

¹³ Encontra-se previsto, no quadro regulador, um método de revisão da tarifa que apresenta um duplo caráter:

- Revisão da tarifa ordinária: a cada cinco anos existe a possibilidade de revisão por duas razões: a modificação das metas de prestação ou da qualidade dos serviços. Também depois do décimo ano, porque as metas e obrigações de melhoria entre o décimo e o trigésimo ano são estudos de projeção.

- Revisão extraordinária: As revisões extraordinárias derivam de:

* uma variação significativa de custos da concessionária, e de acordo com as normas contidas no Contrato de Concessão;

* mudanças substanciais e imprevistas nas condições de prestação de serviços e nas normas de qualidade da água potável e dos esgotos sanitários. Também mudanças justificadas nas relações entre investimentos em ativos e custos da operação dos serviços;

* quando em condições de eficiência ocorrer conflito com o que estabelece o Contrato de Concessão;

* quando se propuser outro regime que permita obter aumento de eficiência.

tos e a instalação de redes de água e esgotos nas favelas da capital federal. Isso ensejou uma revisão extraordinária de tarifas, que foram aumentadas cerca de 13,5%. Por sua vez, autorizou-se aumentar a taxa de infra-estrutura da água (montante pago pelo proprietário para financiar a rede) para \$450 e dos esgotos para \$670 (Delfino, 1997).

- Pouco mais tarde — dezembro de 1994 — a concessionária apresentou, em caráter de proposta de ajuste, novos Planos Diretores de Águas e Esgotos. O Banco Mundial, contratado pelo ETOSS para examinar a proposta, pronunciou-se desfavoravelmente, sobretudo quanto ao abandono do projeto de construir o quarto tronco de esgotos sanitários e a estação de tratamento primário prevista para Berazategui.

Cumprimento das metas contratuais

As metas de expansão dos serviços de água corrente e esgotos, juntamente com o tratamento destes, constituem os principais objetivos da concessão.

A análise das informações disponíveis revela que, enquanto até o terceiro ano da concessão se registra um cumprimento das cláusulas contratuais além das metas estipuladas (15% no caso da água e 243% no dos esgotos), a partir do quarto ano a situação se inverte no caso da água (18% aquém do previsto); no caso dos esgotos, o cumprimento cai para 11% além do previsto.

Essas grandes diferenças de desempenho entre o terceiro e o quarto ano da concessão têm origem nos fortes incrementos das metas previstas para aquele período, as quais, por sua vez, dependeriam da realização de uma série de grandes obras que, conforme veremos, foram executadas fragmentariamente.

Cabe assinalar, a respeito do aumento do número de usuários das redes públicas, que, especialmente no caso dos esgotos, o mesmo corresponde não tanto à ampliação das redes mas à regularização de conexões clandestinas com redes já existentes¹⁴.

¹⁴Convém considerar também que continuam a ser produzidos planos de expansão em muitos municípios, baseados na coleta de assinaturas de moradores que requerem o serviço e a contratação de uma empresa instaladora. No caso de bairros com uma população de escassos recursos econômicos, recorre-se ao fornecimento de mão-de-obra pelos próprios interessados. Requer-se, em todos os casos, autorização das Aguas Argentinas, especialmente para verificar a viabilidade técnica de absorção da maior demanda de água corrente ou de condução de esgotos sanitários.

Quanto ao crescimento da extensão das redes, calcula-se que ocorreu dentro dos limites estabelecidos no contrato como áreas de expansão do primeiro quinquênio da concessão¹⁵.

A informação revela um alto grau de atraso no que diz respeito ao cumprimento dos prazos contratuais dependentes das grandes obras que permitem tanto a extensão das redes quanto a depuração dos despejos sanitários recolhidos.

É isso que explica o retraimento, no quarto ano da concessão, de desempenhos que até o terceiro ano estiveram ligados, em grande parte, à regularização de conexões clandestinas e ao máximo aproveitamento das grandes obras já existentes com trabalhos menores, tais como o desentupimento de trechos dos atuais troncos das redes de esgotos.

Magnitude econômica da inadimplência

De acordo com a investigação de L. Delfino, já mencionada, a soma das inadimplências de cláusulas contratuais no terceiro ano da concessão implicaria uma redução de 45,45% nas inversões empenhadas (sommaram 379,1 milhões de pesos, em vez dos 695 milhões estipulados por contrato).

A magnitude dessa inadimplência deu lugar à cobrança de multas, pelo ETOSS, de mais de 4 milhões de pesos. Entre os itens incluídos nos respectivos cálculos, destacam-se, por sua magnitude, os correspondentes ao quarto tronco de esgotos sanitários e à estação de tratamento de Berazategui. Também figuram os dois projetos que haviam dado lugar à revisão extraordinária de tarifas, de junho de 1994: a substituição da água com nitratos e o fornecimento de serviços a favelas da capital federal.

Com relação aos montantes arrecadados por prestação de serviços, no balanço do ano de 1996, o faturamento teria superado o dos anos anteriores em 24%, situando-se acima de 377 milhões de pesos. O de 1997 teria alcançado 400 milhões.

Apesar do que foi anteriormente dito, teve ampla difusão a morosidade registrada no pagamento de taxas pelos novos usuários¹⁶, que chegaria a 40%.

¹⁵ Essas extensões estiveram condicionadas por diversas circunstâncias. Por exemplo, no Distrito de San Fernando registrou-se uma situação especial, visto que as autoridades municipais condicionaram a aceitação da construção da estação de tratamento prevista em seu território à extensão dos esgotos sanitários no distrito (Clarín, 17/6/1996 e 20/6/1996). Finalmente foi acertado o adiantamento da construção de um coletor primário pelas Aguas Argentinas, que habilita o município a estender as redes de esgotos (Clarín, 11/8/1996).

¹⁶ Além da taxa de infra-estrutura, cobra-se aos novos usuários, sob o título de taxa de conexão, um montante que vai de \$150 a \$200 por cada um dos serviços.

Dado que o problema não poderia ser resolvido por via judiciária, visto que na maioria dos casos a situação se devia à falta de capacidade econômica e ocorria nos bairros de população mais humilde, decidiu-se, em abril de 1996, suspender as intimações e estudar as alternativas para a resolução do problema, entre as quais figuravam o aumento generalizado das tarifas, a reformulação das obras e dos prazos estabelecidos por contrato, a compensação por subsídios municipais, o desvio parcial de fundos destinados ao ETOSS etc.

Finalmente, cabe citar as declarações de responsáveis pela empresa, segundo os quais, no início da concessão, 17% do pagamento das tarifas estavam atrasados e outros 17% se teriam atrasado no período decorrido, o que implicaria um atraso acumulado de 34%.

Uma síntese da informação precedente apresenta, por um lado, um desenvolvimento econômico-financeiro aceitável e, por outro, a vontade de diminuir os grandes investimentos necessários ao cumprimento do convênio e, enfim, a insatisfação da empresa com os níveis tarifários, que, em última análise, foram o fator decisivo na seleção dos postulantes nas concorrências públicas.

Essa série de considerações leva-nos a formular a hipótese de que, nesse caso, concretizou-se o risco anteriormente assinalado, a respeito das privatizações por franquia competitiva — procedimento pelo qual se licitaram os serviços — relativamente à apresentação de ofertas temerárias destinadas a ganhar as licitações atalhando a escassa possibilidade de mantê-las no decurso concreto dos serviços oferecidos.

Renegociação do contrato

Dada essa situação de grande inadimplência das metas contratuais, de grande impossibilidade de cobrir os custos das novas conexões etc., em fevereiro de 1997 foi promulgado o Decreto 149/97, que autorizou a modificação do contrato celebrado entre o governo federal e a empresa Aguas Argentinas.

Estipulou o decreto que o Estado estaria representado pela Secretaria de Obras Públicas e Transportes do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos, e pela Secretaria de Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável da Presidência da República, e estabeleceu um prazo de 180 dias, prorrogáveis por idêntico período, para que se deliberasse a respeito das modificações relativas à prorrogação dos prazos contratuais, diferimento de investimentos, reprogramação de obras, determinação de novos investimentos, planos pilotos de esgotos e água potável, parâmetros econômicos e financeiros da concessão e incorporação de novas áreas à concessão.

Convém destacar dois aspectos desse documento. Permitiu-se, por um lado, a renegociação do contrato em sua totalidade, o que é arbitrário e contraditório em relação ao caráter competitivo do edital de concorrência pública em que se baseou a concessão. Por outro, o órgão regulador¹⁷ que, por suas próprias origens, deveria representar o ponto de vista da comunidade interessada não foi chamado a participar da renegociação.

As primeiras informações a respeito da renegociação referiram-se à proposta de compensar o déficit na receita produzida pela taxa de infra-estrutura cobrada aos novos usuários por um aumento generalizado das tarifas que se estendesse a todos os clientes da concessionária. Esse critério teria sido discutido pela Comissão Bicameral de Acompanhamento das Concessões, pois, embora facilitasse as coisas para os novos usuários, implicaria um aumento regressivo para os usuários considerados em conjunto, visto que seria de quase 60% para as contas mais baixas e menos de 15% para as contas médias.

Também se divulgou a proposta de que se parcelasse a taxa de conexão cobrada aos novos usuários.

A análise do texto do decreto, além de revelar o papel de grande relevância assumido pela Secretaria de Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, não só na renegociação, mas também na determinação do futuro da concessão¹⁸, permite resumir-lhe o conteúdo da seguinte maneira:

- a substituição, segundo já transpirara, da “taxa de infra-estrutura” por uma taxa denominada SUMA (Serviço Universal e Melhoria Ambiental) a ser cobrada por igual a todos os clientes da empresa, que começa em \$2,01 bimestrais para cada serviço (água e esgotos são cobrados separadamente) e pode subir até \$3 bimestrais¹⁹;

- o financiamento da “taxa de incorporação ao serviço” (taxa de conexão) cobrada aos novos usuários — o que também já transpirara — em quotas bimestrais de \$4 por serviço, a serem pagas ao longo de cinco anos.

O desenvolvimento da concessão durante os primeiros quatro anos e a renegociação do contrato levada a cabo durante o quinto ano permitem fazer uma série de reflexões sobre esse processo. Em primeiro lugar, cabe reiterar o escasso cumprimento das cláusulas contratuais vin-

¹⁷ A ausência do ETOSS na renegociação acarretou, automaticamente, a da Província de Buenos Aires e a do governo da Cidade de Buenos Aires, embora a primeira tenha sido logo informalmente incorporada às negociações (Delfino, 1997).

¹⁸ Esta situação foi totalmente ratificada pelo Decreto 146/98, pelo qual aquela secretaria é nomeada autoridade de aplicação do contrato de concessão e se lhe outorga o poder de designar os diretores que representarão o Governo Federal no Ente Tripartite.

¹⁹ Anunciou-se em fevereiro de 1998 que, a partir do mês seguinte, começaria a ser cobrado o valor máximo, ou seja, \$3 por serviço, por bimestre.

culadas à concessão, o que nos traz de volta à limitada eficácia do controle estatal. Apesar de haver assumido obrigações contratuais segundo um processo competitivo internacional, a concessionária pautou suas ações levando em conta exclusivamente seus interesses econômicos.

Ainda que isso fosse previsível, dado o caráter empresarial da concessão, contraria-se uma das razões em que, via de regra, assenta-se a concessão de serviços públicos: a maior disponibilidade de capitais e/ou acesso ao crédito da empresa privada (não do Estado) para financiar os grandes investimentos requeridos pela expansão dos serviços. E isso com a agravante de que essa concessão, de tipo monopolístico, é exercida sobre um mercado cativo e amplamente previsível em seu comportamento como usuário dos serviços²⁰.

Em segundo lugar cabe sublinhar o reduzido grau de definição das novas obrigações contratuais a que chegou a renegociação da concessão. Além de se conceder uma série de facilidades à empresa e de se resolver a questão das taxas devidas e não pagas pelos novos usuários através de uma redistribuição regressiva das taxas devidas, deixa-se para mais tarde a definição do tipo e do momento da execução da maior parte das grandes obras indispensáveis à ampliação das redes e, em especial, ao tratamento dos esgotos sanitários.

Dentro dessa indefinição só está determinada a concorrência ao saneamento da bacia do Matanza-Riachuelo, mediante a canalização de córregos e torrentes contaminados por detritos industriais²¹. É nesse sentido que o Decreto 28.778 parece justificar-se tão-somente por uma questão de oportunidade, correspondente à intervenção de máxima importância da Secretaria de Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável: aproveitar o ensejo da renegociação da concessão dos serviços de saneamento para resolver, ainda que apenas em parte, o saneamento com-

²⁰ Esta opinião opõe-se aos argumentos levantados pela concessionária em seus pedidos de revisão do contrato. Conforme mostra L. Delfino em sua pesquisa, argumentou-se que "situações sociais tais como o crescimento do desemprego e do subemprego e a maior marginalidade" constituem "fatos imprevisíveis e supervenientes" em relação ao momento em que se assinou o contrato.

²¹ Ainda que a decisão de sanear o Matanza-Riachuelo seja louvável, a proposta levanta uma série de questões:

- por que o Matanza-Riachuelo, excluído o Reconquista?
- que efetividade tem o fato de sanear somente o trecho inferior do Riachuelo?
- por que não se avaliou comparativamente o sistema de coletores contrapondo-o a outros sistemas, como o controle da proibição de despejos em redes pluviais e regatos, ou o tratamento em estações ou grupos de estações contíguas ou próximas?
- como coadunar a parcial descontaminação do Rio da Prata (coletor na Costanera Norte e sobre o "raio antigo") com o adiamento do tratamento dos esgotos lançados naquele rio?

prometido do Riachuelo através da única forma que o contrato admite (canalização), sem levar em conta se esta é, ou não, a maneira mais indicada de eliminar a contaminação hídrica de origem industrial.

Em contrapartida, o tratamento dos esgotos sanitários, que constituía um dos objetivos justificadores da concessão dos serviços, foi adiado para quando a rentabilidade da empresa admitir sua concretização.

A CONSTITUIÇÃO DO CENÁRIO LOCAL NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

*O processo de administração da demanda dos serviços*²²

A análise do nível local suscita novas questões a respeito dos processos de privatização e permite identificar os sentidos assumidos por aquelas transformações que se dirimem no nível central e configuram o diagrama de opções do decisor local.

Conforme se viu ao longo deste estudo, vive na AMBA um número elevado de pessoas que carecem de serviços sanitários e que, por conseguinte, estão sujeitas a riscos sanitários de alto grau, no nível individual, e à vulnerabilidade sanitária, no nível urbano.

Como é evidente e notório que a carência de serviços públicos e as deficiências dos serviços individuais afetam, na maioria dos casos, a população de baixa renda, procurou-se, através de um trabalho de campo específico, verificar a existência, magnitude e sentido das mudanças que poderiam ter ocorrido em tal situação como conseqüência da privatização dos serviços.

A fim de analisarmos o processo de administração da demanda dos serviços, partimos da noção de uma demanda que não se constitui de forma espontânea, mas sim dentro de processos que estabelecem inter-relações (sob distintas formas, que vão do clientelismo político promovido pelo governo às reivindicações organizadas de grupos sociais "independentes") entre a máquina do Estado e a sociedade civil. A constituição da demanda, que articula a esfera das necessidades sociais com o âmbito público de sua satisfação, constituiria, assim, o lugar estratégico da administração (Coulomb, R., 1993). A fase de pós-

²² Foi planejada uma análise qualitativa da administração urbana local confrontada com a privatização dos serviços de água e saneamento, a fim de explicar suas características no nível dos segmentos populacionais de menores recursos, tendo-se escolhido, para tanto, cinco bairros do Distrito de General San Martín. Baseou-se a análise num método comparativo que fosse cotejando casos semelhantes, mas diferentes quanto ao momento (antes ou depois da concessão das OSNs) em que tiveram acesso aos serviços de água corrente e esgotos sanitários.

privatização introduz dois novos atores: as práticas da empresa concessionária e as do órgão regulamentador dos serviços.

A maioria dos casos analisados foram ocupações extralegais, que deram origem à organização da comunidade em busca de reconhecimento de sua condição de cidadãos locais, sendo a reivindicação de serviços uma instância desse processo, independente, paralela ou complementar, conforme o caso, à da regularização da ocupação das terras²³.

Em todos os casos, alguma organização comunitária (OC), consolidada já há algum tempo ou reorganizada em vista dos objetivos atuais, tem-se encarregado da organização e administração das demandas. A maioria dos casos analisados não ocorre em áreas de próxima expansão dos serviços, de acordo com o Plano de Melhorias e Expansão do serviço da empresa²⁴. A demanda de obras novas, que se antecipem às programadas nos planos de AA, parece seguir trâmites semelhantes, com pequenas variações. A OC formula a demanda ao município, que continua a ser o canal privilegiado. As OCs fornecem o espaço e o tempo adequados à negociação com a concessionária; ou seja, a relação com a empresa é mais direta quando a demanda do serviço está organizada. Quando se chega a um acordo, são convocadas as empreiteiras da área em questão, em cujas avaliação e seleção participa o município. Os moradores pagam as obras concluídas pela empresa selecionada, através de um plano de financiamento. As AAs se encarregam dos controles a aprovações da obra, bem como do abastecimento do serviço, controlada previamente a qualidade da água; e, naturalmente, também assume a responsabilidade de cobrar a taxa de conexão e as tarifas correspondentes ao serviço prestado.

O aparecimento do ETOSS no palco da negociação é considerado, na melhor das hipóteses, uma influência neutra. Os moradores do local não o vêem como um aliado na hora de apresentar reclamações à empresa, nem tampouco como se desempenhasse um papel diferenciado, com identidade própria. Pior ainda, em duas das entrevistas sua função é claramente caracterizada como negativa, como se prejudicasse os acordos, ao invés de facilitá-los.

Numa palavra, as OCs, sociedades de fomento, cooperativas e comissões, são reconhecidas como referenciais principais pelo município e pelos moradores associados. As empresas concessionárias privadas começaram a aderir a essa validação, pelo menos nos setores em pro-

²³ Este processo inclui a instalação de rede elétrica, água potável e, mais adiante, pavimentação das ruas e saneamento.

²⁴ No caso das zonas situadas a leste do Rio Reconquista, o serviço de água está previsto para até o ano 20 e o de esgotos, para até o ano 30.

cesso de demanda que pesquisamos. Parece haver um reconhecimento da necessidade e conveniência de contar com as OCs como canal privilegiado de conhecimento e comunicação com esse setor do mercado de clientes. Essa posição das OCs como referencial principal dos moradores de um lugar em geral se manifesta claramente na capacidade de articulação de atores para a administração.

Quanto à questão da mudança da condição de usuário à de cliente, observa-se uma diversidade de situações, quase tão numerosas quanto as entrevistas realizadas, o que é característico de um período de transição. Nesse contexto, deparamo-nos num extremo com pessoas que, embora tenham aceitado a existência da nova empresa, quando mais não seja como algo inevitável ou canal intermediário das reclamações, continuam confiando no município e/ou no poder político como apoio principal no atendimento da demanda. Por outro lado, o grupo cujos dirigentes observam a mudança a partir de um lugar mais estruturado adapta-se com mais facilidade.

Mas o caso mais paradoxal é aquele em que, a partir das privatizações, o indivíduo sente sua identidade de cidadão revalorizada e destaca a importância de ser reconhecido como alguém digno de ser servido e de obter crédito nesta sociedade. O estranho é que ninguém lamenta que esse crédito se destine a financiar o pagamento de contas atrasadas de um serviço obtido com certa facilidade (no caso, tratava-se do serviço telefônico).

NOVOS CENÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO URBANA DIANTE DA PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

Grassi, Hintze e Neufeld descrevem o fenômeno de instalação do novo “modelo social de acumulação” na Argentina da década de 1990 como um processo de “condensação da crise em ‘crise do Estado’ (e por ele causada), com o qual... se reduziu esta problemática ao âmbito da economia, e, embora se tenham encontrado as causas na ‘intromissão da política no mercado’ (isto é, no Estado enquanto regulador e distribuidor de recursos), a solução passou, precisamente, por subtrair — na representação ideológica — a economia ao campo da política. No momento em que as decisões vinculadas a assuntos econômicos perderam seu caráter político, ‘a racionalidade das decisões e ações’ passou a depender da suposta objetividade da ‘ciência econômica’ e não de fins e objetivos ordenados ao ‘bem comum’”.

Esse fenômeno pode ser observado através das políticas de extensão das redes de serviço de água e esgotos sanitários, que, desde a década de 1950, foram essenciais na configuração urbana da AMBA.

Posteriormente, a diminuição do ritmo de extensão das redes incrementou o grau de segregação e pôs em evidência os efeitos provocados pela perdurabilidade dessa distribuição. O acesso à água através do Estado foi-se tornando alheio ao senso comum dos setores de recursos mais restritos. Na prática, os moradores dos bairros populares buscaram outras soluções e não incluíram o tema da água entre suas reivindicações, uma vez que a questão da água se apresentava em situações que poderiam ser enfrentadas individualmente.

Entremeada com as mudanças das regras do jogo entre o Estado e a sociedade, começou a definir-se uma nova estratégia para a solução: a privatização do serviço público, expressa na concessão das OSNs que consolidou as pautas de segregação espacial já existentes. A privatização das OSNs foi possível porque o Estado já renunciara a garantir os bens de consumo coletivo da região. Para os setores populares o acesso a água e saneamento, através das OSNs, não constituía uma alternativa genuína entre as opções disponíveis no momento da privatização.

Ao serem postas em prática essas estratégias de privatização, surgiram novos grupos de problemas relacionados com as alternativas de acesso aos serviços públicos oferecidos aos setores populares e com as funções assumidas pelo município, na qualidade de nível mais próximo para a recepção de demandas. No caso da privatização dos serviços de água e esgotos, essa nova situação se manifesta numa combinação particular de “novas” restrições que aparecem e restrições “tradicionais” que se mantêm, tornando mais complexo o problema do acesso dos setores populares aos serviços já mencionados.

A fase pós-privatização introduz dois novos atores: a empresa concessionária e o órgão regulamentador dos serviços.

A empresa conta com zonas de total exclusividade, sem competição, de tal sorte que os usuários individuais (a grande maioria da população) não têm qualquer possibilidade de escolher o prestador de serviços, discutir o preço das tarifas, os gastos de conexão, as multas de mora etc. Nesse sentido a privatização introduz a diferença existente entre um usuário e um cliente: o caráter obrigatório dos serviços se contrapõe à liberdade de escolha do cliente.

Na privatização, os municípios, como atores políticos e institucionais, têm a possibilidade de atuar através da intermediação da Província de Buenos Aires, situação que reforça a fraca autonomia que lhes outorga a Constituição provincial reformada em 1994.

O órgão regulamentador, embora ainda não tenha construído um discurso próprio — entre outras causas, por falta de autonomia em

relação ao poder político —, tende a constituir-se em lugar privilegiado de conflito entre o Estado de todos ou de uns poucos.

A respeito das práticas das pessoas de menores recursos em relação ao fornecimento e consumo desses serviços, as possibilidades de acesso real e estável sofreram certas transformações, mas também apresentam certas continuidades quanto à situação anterior à concessão das OSNs.

A possibilidade de ter acesso a esses serviços mantém, com mudanças menores, as longas peregrinações, a que já estavam habituados, para a obtenção dos serviços de água: a canalização da demanda — com a organização comunitária como representante — para pressionar o município e, eventualmente, a empresa; e, nessas circunstâncias, o ETOSS é uma presença eventual e quase aleatória.

Desapareceu a possibilidade, anteriormente utilizada, de conexões clandestinas com as redes existentes, uma vez que o controle e a barreira erigidos pela empresa em relação à saturação do sistema constitui impedimento muito mais forte do que quando a rede era estatal. Esse impedimento, real e justificado, adia a solução até que se realizem as obras de envergadura previstas; mas trata-se de obras que já estão muito atrasadas em relação às metas contratuais.

Quanto à condição de “mercadoria” revestida pelos serviços intercambiados no mercado de serviços urbanos, a concessão da AA cria um novo espaço político para a gestão urbana que ainda não se acha claramente definido.

Essa indefinição do espaço político envolve o Estado, as organizações comunitárias e a empresa prestadora de serviços. Nesse contexto poderia insinuar-se uma nova forma de intermediação, por fora do “clientelismo” que havia predominado anteriormente, e um novo papel de grande importância econômica e cultural da empresa privada como canal na administração das demandas populares. É possível reconhecer que a empresa concessionária começou a transferir a hegemonia tradicional dos atores políticos para os mecanismos de organização social.

O novo cenário da administração urbana local diante da privatização dos serviços de água e saneamento leva-nos ao confronto da lógica política com a lógica econômica como mecanismos de resolução de conflitos, já que os setores que demandam serviços públicos se convertem, cada vez mais, em atores individuais desligados de suas raízes econômicas e sociais. Surge, assim, toda uma série de questões que problematizam a política de serviços públicos urbanos como instrumento de equalização social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBARA, Jorge, El Estado post privatizador: los entes reguladores. *Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas*. nº 1, año 1; Buenos Aires, 1994
- CATENAZZI, A, C.GUZZO y D.KULLOCK. La privatización de los servicios de saneamiento y sus probables efectos sobre la población de bajos recursos del Area Metropolitana de Buenos Aires. In: *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego* (O. Oszlak, ed.); Colección CBC-CEA; Buenos Aires, 1996.
- COLOMA, G. y GERCHUNOFF, P. Reforma de la Empresa Pública y Privatización en la Argentina. In: *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*. Instituto Torcuato Di Tella; Buenos Aires, 1992.
- COING, H. Monopolio de servicios públicos? In: *La investigación regional y urbana en Colombia: Desarrollo y Territorio (1993 — 1997)*. Edit. C. Valencia. Bogotá. Colombia, 1998.
- COULOMB, R. La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: Privatización o socialización? In: Azuela, A. y Duhau, E. (ed.) *Gestión Urbana y Cambio Institucional*. UAM. México, 1993.
- DELFINO, L. *La renegociación del contrato de agua potable y desague cloacales*. Serie Notas. Centro de Estudios para el Cambio Social. Mimeo: Buenos Aires, 1997.
- GRASSI, E.; HINTZE, S.; NEUFELD, M ET ALLI, *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de las obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial. Buenos Aires, 1994.
- JARAMILLO, Samuel y CUERVO, L. *Urbanización Latinoamericana*. Colección Historia y Teoría Latinoamericana. Editorial Escala; México, 1993.
- STARR, PAUL. El significado de la privatización. In: *La privatización y el Estado Benefactor*. Kamerman, Sh. y Kahn, A., edit. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- THURY CORNEJO, V. Fundamentos y límites de la postestad sancionaria de los entes reguladores de servicios públicos. *Revista de la Administración Pública*, nº 207, 1995.

Parte IV

Acumulação global e ingovernabilidade local*

José Luís Fiori

“O pagamento dos empréstimos externos e o retorno às moedas estáveis eram reconhecidos como as pedras de toque da racionalidade política. Nenhum sofrimento particular, nenhuma violação de soberania era considerada um sacrifício demasiado grande para a recuperação da integridade monetária. As privações dos desempregados, sem emprego devido à deflação, a demissão de funcionários públicos, até mesmo o abandono dos direitos nacionais e a perda das liberdades constitucionais eram considerados um preço justo a pagar em nome de orçamentos estáveis...”

Karl Polanyi, *A grande transformação*

INTRODUÇÃO

A década de 1990 vai chegando ao fim e a utopia da globalização vai também perdendo a sua força. A palavra globalização apareceu no início dos anos 80, mas antes de transformar-se num conceito mais rigoroso foi levada, pelo fim da Guerra Fria e do mundo socialista, a uma posição de destaque no discurso ideológico que acompanhou e legitimou os processos simultâneos de mundialização financeira e reafirmação imperial do poder hegemônico dos Estados Unidos. Em seu nome foram patrocinadas e defendidas as políticas de liberalização e abertura das economias nacionais e de desregulação dos mercados, em particular os mercados de capital e do trabalho. Um programa político-ideológico e econômico que se impôs *urbe et orbi*, a partir da vitória liberal-conservadora que começa pelos países anglo-saxões, chega logo em seguida à Alemanha e alastra-se depois pelos países industrializa-

* Trabalho apresentado no debate sobre “Globalização, crise e governabilidade”, do Seminário sobre O Futuro das Metrôpoles, promovido pelo IPPUR/UFRJ, e realizado em Teresópolis em maio de 1999.

dos, incluindo o ex-mundo socialista e a periferia latino-americana, ao longo da década de 1990. Durante esse tempo, a paralisia do pensamento crítico e a subserviência do pensamento acadêmico — em particular do *mainstream* econômico — facilitaram a aceitação generalizada de uma visão absolutamente ingênua do processo de transformações globais — econômicas e geopolíticas — iniciado com a crise do sistema cambial de Bretton Woods, em 1973, e concluído, de certa forma, com o fim do mundo socialista europeu e da Guerra Fria, a partir de quando pode-se falar do início de uma nova ordem política e econômica mundial, ainda em processo de consolidação neste fim de século.

Com exceção do Chile, onde foi pioneira nos anos 70, no resto da América Latina e no Brasil em particular a crise da dívida externa, que se prolongou no estrangulamento financeiro do Estado e na hiperinflação do final dos anos 80, criou as condições de uma reviravolta ideológica que levou suas elites econômicas e políticas a trocar seu projeto desenvolvimentista, que sustentaram depois da Segunda guerra Mundial, pela nova utopia neoliberal da universalização e homogeneização da riqueza capitalista, através dos mercados globalizados e “auto-regulados”. Essa conversão político-ideológica incluiu amplos segmentos da antiga esquerda latino-americana, que veio ocupar um lugar de destaque na reelaboração e divulgação do programa liberal sustentado nos três mitos fundamentais que fizeram a popularidade da ideologia da globalização. O primeiro, de que a globalização seria uma obra conjunta e exclusiva de transformações tecnológicas e forças de mercado, uma nova realidade econômica movida pela força material da expansão capitalista e, por isso, absolutamente necessária e irrecusável por qualquer governante dotado de um mínimo de realismo e bom senso. O segundo, de que a globalização seria um fenômeno universal, inclusivo e homogeneizador. E o terceiro, de que a globalização promoveria uma redução pacífica e inevitável da soberania dos Estados nacionais, sem trazer problemas ou ser fonte de ingovernabilidade. Sobretudo nesta última década, entretanto, acumularam-se evidências cada vez mais fortes de que o fenômeno chamado de globalização tem produzido efeitos cada vez mais concentradores e excludentes em termos de riqueza, renda e poder. E ao mesmo tempo foi possível um trabalho mais rigoroso de pesquisa histórica e econômica sobre a origem, o processo e as tendências centrais dessas transformações mundiais que não foram impostas exclusivamente pelo mercado e que têm atingido, de fato, a soberania dos Estados mais fracos e periféricos, mas de maneira extremamente perversa, reduzindo-lhes a margem de manobra e governabilidade, ameaçando em muitos casos

sua unidade territorial e solidariedade nacional e transformando seus processos de abertura e liberalização política em verdadeiros simulacros democráticos. Uma nova realidade vivida pelos países periféricos que traz à tona, hoje, em termos absolutamente diferentes a discussão introduzida pelos conservadores, na década de 1970, sobre o tema da “governabilidade”. Como se sabe, naquele momento, o debate sobre o tema da “ingovernabilidade democrática” foi uma peça chave da mudança de rumo das teorias da modernização ou do desenvolvimento político que representou uma ruptura radical com o otimismo dos desenvolvimentistas que sempre acreditaram na tese de que o desenvolvimento econômico conduziria à necessária e irreversível consolidação das instituições democráticas na periferia capitalista. A partir daquele momento, a idéia e o projeto de “desenvolvimento político” foram substituídos e a nova grande preocupação conservadora deslocou-se do problema da “construção democrática” para o da “estabilidade política” ou, mais precisamente, da “preservação da ordem”. O conceito de governabilidade foi sendo redefinido ao longo dessas três décadas, mas sua derivação prática apontou cada vez mais na direção de limitar vigorosamente o número de atividades submetidas ao poder regulador dos Estados e de apostar nas virtudes dos mercados autorregulados. Esse foi o caminho pelo qual acabaram convergindo as discussões acadêmicas sobre governabilidade e globalização, com o programa conservador de liberalização econômica. Hoje, entretanto, o avanço das “reformas liberais” e a frustração com seus resultados vêm rerepresentando o problema de uma maneira completamente distinta, o que sugere a necessidade de uma rediscussão dos dois conceitos e de suas novas relações em situações concretas de alinhamento com as idéias e políticas neoliberais.

O NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO MUNDIAL

François Chesnais tem razão quando postula nos seus trabalhos mais recentes que o processo de mundialização dos mercados financeiros deu origem a uma nova realidade que se consolida a partir da década de 1980 e que ele chama de “regime de acumulação financeirizada” em escala global. Na sua origem, convergem os efeitos da mudança do regime cambial na década de 1970, com a desregulação dos mercados de capitais e a adoção massiva das políticas deflacionistas e monetaristas nos anos 80, com o processo de transformação endógena do capital financeiro liderado, desde os anos 60, pelos fundos de pensão e de investimento de origem anglo-saxônica. Uma convergência que liberou as

finanças das amarras que lhe foram impostas a partir da crise de 1930, permitindo uma conexão cada vez mais direta entre os sistemas monetários nacionais e os mercados financeiros, como também o reaparecimento de uma finança privada, direta e mundial, agora descomprometida de qualquer tipo de padrão monetário internacional. Foi essa nova liberdade que fez com que o carro-chefe da acumulação da riqueza se transferisse para o mundo das finanças, que a partir de 1980 se expande a uma velocidade sempre maior do que a do mundo da formação de capital e a do mundo do intercâmbio comercial. A mundialização do capital e a supremacia do capital financeiro, contudo, não eliminaram os Estados e sistemas financeiros nacionais, integrando-os de forma incompleta dentro de um espaço hierarquizado a partir dos sistemas financeiros mais robustos. Numerosos trabalhos de pesquisa — em particular os sucessivos relatórios anuais da UNCTAD — mostram que, em meados dos anos 90, dois terços do comércio mundial e três quartos dos créditos bancários internacionais eram designados em dólar, deixando ver que o novo “regime” reconduziu de forma ainda mais nítida o dólar no topo da pirâmide das moedas, transformando a política monetária norte-americana no principal mecanismo de regulação do novo modo de acumulação financeirizado mundial. É verdade que na segunda metade dos anos 80 vários acordos monetários tentaram coordenar as flutuações do dólar, do iene e do marco alemão. Mas seu insucesso devolveu, nos anos 90, aos Estados Unidos e ao dólar uma liberdade de manobra e um poder econômico e político sem precedentes na história do capitalismo. Trajetória e conseqüências analisadas no nosso livro *Poder e dinheiro* (1997), na mesma direção que também possibilita a Chesnais concluir que a “pretensão do capital financeiro, de dominar a movimentação do capital em sua totalidade, foi acompanhada pela reafirmação da centralidade dos Estados Unidos. Esse país acabou reafirmando seu peso, não apenas pelo desmoronamento da ex-União Soviética e por sua posição militar incontestável, mas também em função do próprio processo de financeirização” (1998:259).

Nesse período, os fundos de pensão, os *mutual funds* e os grandes grupos industriais se transformaram nos principais agentes microeconômicos desse “novo regime de acumulação”, constatando-se, a partir dos anos 80, um aumento espetacular de suas aplicações financeiras e um desabamento igualmente espetacular dos seus investimentos produtivos. Mas o que é mais importante para fins do nosso trabalho é que o aumento da liquidez detida por esses grupos foi o que os empurrou na direção das grandes fusões dentro da tríade e também

no rumo das privatizações promovidas pelos governos periféricos submetidos ao mesmo programa de “ajustamento” de suas economias desenhado pelo novo consenso monetarista, deflacionário e desregulacionista. Motivação microeconômica que permite aos gestores desses grupos definirem seus investimentos — que aparecem do outro lado do balcão como a tábua salvadora dos investimentos diretos estrangeiros — dentro de uma nova categoria ou carteira de “ativos financeiros rentáveis”. Uma das particularidades dessas operações é que, em vez de contribuir para uma retomada duradoura da acumulação de capital produtivo, elas se traduzem por um fortalecimento da financeirização dos grupos, de tal maneira que empresas e grupos inteiros que foram adquiridos sob essa perspectiva frequentemente acabam sendo esfacelados e revendidos sem maiores considerações com os objetivos proclamados pelos governos liquidantes, que privatizam o seu patrimônio ou desnacionalizam as suas empresas em nome da melhoria dos seus serviços públicos, do aumento da produtividade de suas estruturas industriais ou da alavancagem de suas exportações. Nessa linha merece uma atenção particular o comportamento dos grandes fundos de pensão e investimentos coletivos, sobretudo os anglo-saxões, que se transformaram nos novos “investidores institucionais” que ocupam lugar central dentro do novo regime de acumulação. Todas as pesquisas mostram cada vez mais que o “curto-prazismo” é da essência desses grupos, sendo uma decorrência lógica de sua própria função. Sua estratégia consiste em “largar” o valor, o título ou a moeda que era anteriormente sua prioridade, para tentar, geralmente num momento de pânico, encontrar refúgio em outro produto. Provém de sua função essencial e faz parte do seu cálculo econômico a necessidade de alta liquidez e rápido retorno, o que os faz transferir o seu capital de um produto a outro, com uma velocidade que hoje ultrapassa em muito o que se conheceu durante a vigência do padrão ouro, com a diferença de que agora não existe mais um padrão monetário e sim uma imensa pirâmide de ativos financeiros, em muitos casos totalmente fictícios. É por isso que nesse novo regime de acumulação os horizontes de valorização do capital são muito curtos, premidos por uma urgência que se impõe também aos investimentos produtivos, levando Chesnais, uma vez mais, a afirmar que “as formas de valorização exigidas por esse capital têm que atender à liquidez e segurança do investimento. E são especulativas no sentido de que são operações motivadas apenas pela expectativa de alterações no preço do ativo” (p. 259). Comportamentos e tendências que se intensificam e se agravam na periferia do sistema, em que a instabilidade é mais alta e é maior a

propensão a manter-se em “estado de alerta”, pronto para a fuga na direção de outro produto ou refúgio.

Por outro lado, não se compreenderá essa nova realidade escondida por trás da palavra globalização, se não tivermos em conta as decisões e processos políticos que a viabilizaram e os poderes que se beneficiam com o funcionamento do novo regime global. É fundamental compreender as relações existentes entre a mundialização, o novo regime de acumulação e as políticas públicas, em particular as políticas monetárias nacionais. Um processo de mão dupla responsável, simultaneamente, pelo efeito dominó que disseminou as políticas monetaristas pelo mundo e pelo efeito bumerangue que essas mesmas políticas provocaram, imobilizando os seus estados de origem, cujas crises financeiras foram diagnosticadas pelos conservadores como resultado do “excesso de democracia” nos países centrais ou como produto de “políticas macroeconômicas populistas” na periferia do sistema. Como se sabe, foi a partir das vitórias conservadoras do final da década de 1970 e da reunião do G5 em Tóquio, em 1979, que a estabilidade monetária passou a ser o objetivo prioritário dos governos centrais, enquanto o monetarismo e o liberalismo se tornavam a religião oficial da política econômica. Desde então, as políticas monetárias restritivas tiveram sucesso no combate à inflação, mas desencadearam uma alta das taxas de juros nominais em todo o mundo, que se manteve inalterada durante as décadas seguintes, transformando-se em peça essencial do novo modo de acumulação financeirizado. Essas mesmas taxas elevadas induziram uma desaceleração do crescimento econômico mundial e provocaram, ao mesmo tempo, um desequilíbrio crescente das contas públicas, multiplicando por todo lado as famosas “crises de Estado”. Como as taxas de juros passaram a ser sistematicamente superiores às taxas de inflação e de crescimento, transformaram-se em fonte de expansão contínua dos déficits públicos, que, alimentados pelos juros, aprisionaram e paralisaram as políticas públicas. Para sair do impasse, os Estados recorreram sucessivamente à “titulização” e venda de suas dívidas nos mercados financeiros, apelando aos investidores internacionais para que adquirissem os títulos de sua dívida. Essa foi, aliás, uma das primeiras razões por que as autoridades públicas de quase todos os Estados centrais liberalizaram seus sistemas financeiros buscando atender às suas próprias necessidades de financiamento. Como resultado, depois de 15 anos os mercados de títulos públicos tornaram-se um dos segmentos mais ativos do mercado financeiro internacional, só superado pelas operações cambiais. Por isso, se a alta das taxas de juros obedeceu inicialmente os objetivos deflacionários, já faz

tempo que elas se transformaram em peça essencial do novo modo de regulação internacional imposto pela desregulação das finanças. Como consequência, pode-se prever um aumento contínuo e irreversível dos déficits públicos, sobretudo quando se tem presente que as altas taxas de juros têm sido acompanhadas pela queda das receitas fiscais decorrentes do achatamento salarial, da diminuição da produção e do emprego e da redução da tributação sobre os rendimentos do capital. Nesse regime econômico da mundialização financeira, os déficits crescem na forma de uma “bola de neve”, modificando a divisão da renda continuamente em favor dos rendimentos financeiros e estrangulando os governos que aceitam e promovem sucessivos e inúteis ajustes orçamentários responsáveis pela crescente ingovernabilidade dos Estados e de suas instâncias subnacionais de poder.

Por fim, com relação ao lugar e às perspectivas da periferia capitalista dentro desse novo regime mundial de acumulação, Robert Gilpin afirma que “os instrumentos de política econômica consistem basicamente no controle sobre o capital de investimento, tecnologia produtiva e acesso aos mercados, o que permite aos países avançados deter quase que um monopólio sobre essas fontes de poder.” O que permite a Gilpin concluir que “nesta nova ordem mundial em que prevalecem os fatores econômicos, as economias em desenvolvimento contam com pouca ou nenhuma fonte de poder para participar da *luta pelo produto mundial*” (Gilpin, 1993:159). Como resultado, não há quem não reconheça — hoje — que este processo de globalização, além de concentrar-se nos países da tríade, vem provocando um processo de polarização crescente entre regiões, países e grupos sociais. Processo que só tem se expandido nos últimos anos, dando uma certa razão a uma das profecias mais *criticadas* de Marx: a de tendência de longo prazo à polarização da riqueza capitalista. Esse é o motivo que tem levado alguns otimistas ingênuos que apostaram, na primeira hora, nas virtudes automáticas e universais da globalização a defender agora a tese da necessidade da “re-regulamentação” dos mercados financeiros. Sem se dar conta, uma vez mais, que “colocar em julgamento a ‘especulação’ e sugerir que ela poderia ser exterminada graças a medidas menores, do tipo taxa Tobin, somente serve para ocultar as dimensões sistêmicas do regime mundial das finanças de mercado, bem como dos fundamentos de caráter rentista dos mecanismos de determinação das taxas de juros e das taxas de câmbio” (Chesnais, 1998:301).

A AMÉRICA LATINA NO NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO

Em toda a América Latina, na entrada dos anos 90, restavam poucos bolsões de resistência intelectual e política à nova hegemonia liberal-conservadora que já se tornara programa de governo da maioria dos seus países. Depois de uma década de crise, em troca da renegociação das suas dívidas externas, as principais economias da região foram “readmitidas” aos mercados financeiros internacionais e voltaram a ter acesso aos investimentos estrangeiros que afluíram para a região, alçada à categoria de “mercado emergente”. A negociação da dívida envolveu a aceitação do novo programa de reformas liberalizantes, e com a abertura das suas economias e desregulação dos seus mercados de capitais, criaram-se as condições básicas para o sucesso da nova safra de planos de estabilização experimentados na região. Foi por essa porta que os principais países latino-americanos — e também o Brasil — ingressaram no espaço das finanças globais. Só com o passar da década, entretanto, foi se definindo com mais precisão o lugar desses espaços econômicos nacionais periféricos dentro do novo regime de acumulação mundial. Depois do sucesso inicial dos novos planos de estabilização, seguido, num primeiro momento, do aumento das taxas de crescimento e do consumo, as economias nacionais acabaram prisioneiras de uma armadilha cambial e fiscal agravada por uma sucessão de crises no sistema financeiro internacional. Pouco a pouco foi ficando claro que nesse novo regime global e financeirizado não havia espaço para um crescimento sustentado da economia latino-americana. Na verdade, o que ocorreu foi que, na entrada dos anos 90, os grandes fundos de investimento internacionais, empurrados pela recessão e pelas baixas taxas de juros oferecidas nos países centrais, deslocaram uma parte dos seus investimentos em bônus e ações para os países que, já tendo negociado suas dívidas externas, haviam aberto seus mercados financeiros e agora ofereciam remunerações extraordinárias como forma de sustentação de seus novos planos de estabilização. Nesse ponto, nada como seguir a insuspeita narrativa dos fatos, feita depois do “México 1994”, por um diretor executivo do Banco Mundial: “the fortunes of market reforms in Latin America came to be closely correlated to the web bad flow of international portfolios. Despite their momentous consequences, such changes in the macroeconomic rules of the game are surprisingly simple to execute... and above all, the success of these macroeconomic reforms in their initial dismantling stage was not dependent on the efficiency and commitment of the region’s famously unreliable public bureaucracies. Thus, impressive results in aggregate statistics began to appear very quickly. One place where they appeared

was on the computer screens of money managers in New York, London and Tokyo. Their screens showed countries that were rich in natural resource, bent on privatizing state-owned enterprises, welcoming foreign investors, and offering some of the highest interest rates in the world. Moreover, their currencies not only were freely convertible but grew stronger by the day as waves of foreign money poured in. Under these circumstances, it became easy to ignore the realities of the region and just follow the hype from companies selling Latin American securities and the media campaigns of governments boosting their international image" (Naím, 1995:50-52). Como consequência, houve o crescimento geométrico dos capitais que se deslocaram, desde 1990, para os mesmos países que pouco antes eram chamados de "países devedores", o que ocorreu de maneira indiferenciada, independentemente da base produtiva dos países receptadores. Essa foi a forma pela qual uma fatia da América Latina chegou à era da globalização financeira que se estende e multiplica de forma exponencial a partir de 1986, através das portas abertas em todo o mundo pela desregulação dos mercados nacionais, até o momento da crise mexicana de 1994.

Hoje, no final dos anos 90, já é possível fazer um balanço mais amplo e um diagnóstico mais preciso das consequências provocadas pela forma como a América Latina foi incorporada ao novo espaço mundial das finanças privadas e desreguladas. A média do crescimento de todo o continente, para o decênio liberal, deve ficar em menos de 3%, quando foi de 5,5% anuais durante os trinta anos de "populismo econômico desenvolvimentista. No caso brasileiro, essas cifras são ainda mais contrastadas, porque a média anual de crescimento, entre 1945 e 1980, ficou entre 7 e 8%, e a taxa da década neoliberal será ainda menor do que a da "década perdida". E o que é mais doloroso, dezoito anos após o desencadeamento da crise da dívida externa de 1982, a região continua com índices de pobreza e indigência vários pontos percentuais acima dos prevalecentes no início dos 80. Enquanto, no Brasil, o emprego declinou em média 0,3% e o desemprego saltou de 5,6% para 7,2%" (Ricupero, *Folha de São Paulo*, 4/7/99). Dados que apontam na mesma direção: a do aprofundamento das desigualdades dentro da América Latina e entre a região e o mundo desenvolvido.

Por outro lado, se olharmos para o novo regime global a partir da América Latina, o que se pode ver, do ponto de vista sublinhado por Robert Gilpin, é que de fato hoje, muito mais do que nas décadas desenvolvimentistas, o progresso tecnológico e seus efeitos benéficos se encontram concentrados no espaço econômico da tríade, chegando à periferia de maneira extremamente restrita e segmentada. E, além dis-

so, só chegando aos espaços selecionados pelo “oligopólio mundial”, que dispõe do poder econômico e político para hierarquizar as economias nacionais, segundo a sua importância, ou de algumas de suas sub-regiões, para as firmas decisoras. Como resultado, estreitou-se ainda mais o acesso da periferia ao conhecimento e às tecnologias de ponta, uma vez que sua utilização flexível corresponde a um controle concentrado, e sua transferência para os espaços periféricos é sempre parcial, contribuindo ainda menos que no passado para a criação de uma capacidade endógena de progresso técnico. Com a “internacionalização dos mercados internos”, a periferia que conseguiu industrializar-se logrou, ainda que de forma tardia, internalizar a sua segunda revolução industrial, suas técnicas e métodos de produção. Nos tempos da globalização, aos países periféricos — e só aos mais bem-sucedidos — cabe apenas “consumir” de maneira parcial o progresso da “terceira revolução tecnológica”. Como o controle da oferta dessas novas tecnologias é cada vez mais concentrado, as periferias vão sendo coagidas pela competição global a uma gestão macroeconômica cada vez mais homogênea e imutável. O que não significa necessariamente que ela seja mais estável, dada a fragilidade externa dessas economias, “hipersensíveis” com relação às mudanças no câmbio e nos juros provocadas por decisões dos governos das potências centrais e dos seus capitais financeiros globais. Tentando sanar essa fragilidade e atendendo às reivindicações do capital financeiro internacional é que se levaram à frente, em toda a América Latina, as famosas “reformas dos Estados”, que acabaram se resumindo — quase só — à venda dos seus patrimônios públicos, que de fato serviu para atrair o investimento estrangeiro. Como consequência, é óbvio, esses Estados abdicaram da sua antiga função e capacidade de abrir novos horizontes de expansão para o capital privado e de atuar como articulador de interesses entre os investidores externos e os capitais nacionais. Orientados agora apenas pela bússola dos “equilíbrios macroeconômicos”, esses Estados também abandonaram qualquer tipo de política social de natureza universal, num momento em que — como já vimos — a estagnação ou o escasso crescimento econômico não consegue criar a quantidade de emprego necessária para absorver a mão-de-obra disponível. Como resultado, a geografia econômica da América Latina vem sendo redesenhada e aos poucos vai surgindo um novo mapa onde algumas áreas isoladas e dinamizadas por sua integração global, os “region states” de que nos fala Kenichi Ohmae (1993), aparecem cercadas por enormes zonas caracterizadas por sua estagnação econômica e desintegração social.

Como já vimos, foi nos anos 80 que se criaram as condições econômicas e políticas que permitiram o abandono do projeto desenvolvimentista e a abertura da América Latina à grande onda de “restauração liberal-conservadora”. A “diplomacia do dólar forte” e a falência financeira dos últimos Estados desenvolvimentistas abriram as portas para a promoção ativa da convergência das políticas econômicas da região. Na segunda metade da década de 1980, a renegociação das dívidas externas permitiu que a estratégia de “cooptação seletiva” se associasse de forma mais clara e definitiva ao projeto de restauração na periferia latino-americana do princípio liberal vigente no século XIX: mercados desregulados, economias abertas e exportadoras e Estados liberais não-intervencionistas. O projeto de liberalização das economias latino-americanas, sintetizado na proposta geoeconômica do Consenso de Washington, durou pouco porque supunha que as reformas liberais somadas a uma política macroeconômica ortodoxa seriam condições suficientes para manter uma entrada abundante e constante do investimento direto estrangeiro, que passaria a ser o carro-chefe do “novo modelo” de crescimento econômico desses países.

A crise argentina e seu novo plano de estabilização, em 1990, baseado na dolarização da economia, representaram, de fato, um salto de qualidade e uma mudança de rota com relação ao primeiro projeto. Logo depois, a crise mexicana de 1994 e o acordo que garantiu o empréstimo de 40 bilhões de dólares ao país, e alguns anos depois a crise e o acordo com o FMI e o BIS, que garantiu o empréstimo de 48 bilhões de dólares ao Brasil, acabaram explicitando as novas expectativas das elites liberais e internacionalizantes desses três países. Nos três casos, o que passou a ser proposto, de forma explícita ou implícita, foi uma mudança de estatuto com relação à “cláusula” de aceitação da nova ordem liberal. Argentina, México e Brasil estão de fato se propondo a deixar a condição de “mercados emergentes”, estimulados pelas propostas norte-americanas do NAFTA e da ALCA. A nova utopia das elites liberais e internacionalizantes dos três principais países latino-americanos deixou de ser a de uma simples integração liberal à economia internacional e passou a ser a de uma integração mais estreita e direta com a própria economia norte-americana, como forma de garantir uma inserção mais vantajosa no novo regime de acumulação, capaz de assegurar o fluxo constante de capitais indispensáveis à sustentação de sua política econômica interna. No caso brasileiro, que foi o último, como garantia do empréstimo internacional organizado pelo FMI e pelo BIS, o governo ofereceu uma transferência de “capacidade de decisão”, que transformou o Brasil na primeira cobaia internacional de um expe-

rimento que combina, num “mercado emergente”, a aceitação contratual e compulsiva das regras e prescrições do Acordo Multilateral de Investimentos (o AMI, que ainda não foi assinado pelos países desenvolvidos) com as regras já aceitas pelo Brasil da Organização Mundial do Comércio. Com isso, o governo fica impedido automaticamente do uso de qualquer tipo de controle do movimento de capitais, investimentos e remessas de lucros e dividendos e, obviamente, de qualquer tipo de política industrial ou comercial. Compromete-se, além disso, com a automática elevação das taxas internas de juros em caso de perda de reservas e do aumento da inflação, delegando ao FMI o controle “informal” e mensal de sua política monetária e trimestral de sua política fiscal. O país fica praticamente sem margem alguma de manobra em sua política monetária — puramente reativa — fiscal, comercial ou industrial. Em troca de quê? E com que possibilidade de sucesso em termos de desenvolvimento?

Na forma como estão definidas e estabelecidas as novas regras do “bom comportamento macroeconômico” desses três países, adotem eles o sistema do *currency board*, como no caso argentino, ou o sistema da *target inflation* ou ainda que venham a adotar mais à frente qualquer tipo ou variante de dolarização das suas economias, o resultado será rigorosamente o mesmo. Em qualquer dos casos, em última instância, o volume do crédito interno e, portanto, a variação das taxas de juros, ficam condicionados pelo volume ou escassez dos recursos externos que entrarem no país. O desenvolvimento dos países periféricos subordinados a esse novo modelo fica totalmente dependente das flutuações internacionais dos capitais e completamente indefeso, diante de suas crises financeiras periódicas. Nesse sentido, no caso de uma nova crise como as de 1997 ou de 1998, sua única resposta serão renovadas “desconstruções” do seu sistema produtivo, a serem induzidas por recessões cada vez mais fortes para que possam reduzir a produção e o emprego internos até o nível requerido pela manutenção do equilíbrio externo, dada a oferta de capitais do momento. Não é necessário dizer que o funcionamento desse “modelo de desenvolvimento” requer o isolamento dos seus administradores com relação a qualquer tipo de demanda ou reivindicação interna, o que supõe a despolitização radical das relações econômicas, o enfraquecimento dos sindicatos, a fragilização dos partidos políticos e dos parlamentos, e, finalmente, a redução ao mínimo indispensável da vida democrática. Se o economista norte-americano Barry Eichengreen tiver razão quando diz que “ou limita-se a mobilidade dos capitais ou limita-se a democracia” (1996:191), o atual governo brasileiro já fez a sua opção: e aqui, como no caso da

produção e do emprego, a governabilidade democrática e federativa é que deverá reduzir-se e adequar-se às exigências impostas pelo equilíbrio das contas externas ou pela disponibilidade de capitais do momento. Por isso, dentro dessa camisa-de-força, o Brasil e os demais países submetidos ao mesmo tipo de terapia macroeconômica estão condenados, na melhor das hipóteses, a ter ciclos muito curtos de baixo crescimento, e apenas durante os períodos de disponibilidade abundante e barata de capitais e créditos internacionais.

Esse é o projeto em que apostam, hoje, de forma explícita ou implícita, as elites internacionalizantes da Argentina, México e Brasil. Um projeto que não é “teoricamente” impossível, mas que se defronta com grandes obstáculos reais, situados dentro e fora da própria região. Começando, exatamente, pelo problema da relação das moedas locais com o sistema monetário internacional. Hoje, ao contrário do século XIX, os Estados Unidos não se submetem e não aceitam nenhum tipo de padrão monetário ou regra cambial que entre em conflito com os seus próprios interesses econômicos e estratégicos. Além disso, não existe complementaridade, mas competição entre as estruturas produtivas, em particular as da Argentina e do Brasil com a norte-americana. Não por acaso, os grupos de interesses internos da sociedade americana já se opuseram à entrada do México no NAFTA e agora defendem a imposição de barreiras protecionistas contra os produtos de exportação brasileiros e argentinos. O que é ainda mais importante, entretanto, do ponto de vista das restrições “externas” a tal projeto, é a natureza distinta do capital financeiro neste final do século — com relação ao do fim do século XIX —, constituído em grande parte por fundos de investimento, cujos portfólios são permanentemente reavaliados pelos mercados. Eles buscam aplicações com a maior rentabilidade possível e com liquidez a curto prazo, o que é completamente incompatível com as necessidades de infra-estrutura e serviços básicos das economias que os atraem. Por isso mesmo, tampouco é provável que esse capital financeiro de “pés rápidos” construa economias complementares ou divisões internacionais de trabalho consistentes e duradouras. Hoje, o capital financeiro diluiu e flexibilizou ao máximo as fronteiras variáveis dos seus territórios econômicos, passando de um para outro país ou região mundial sem nenhuma proposta de fixação mais permanente, nem muito menos qualquer tipo de projeto sustentado para a periferia do sistema.

A NOVA ESTRATÉGIA LIBERAL E A INGOVERNABILIDADE LOCAL

Esse projeto liberal de inserção no novo regime mundial de acumulação financeirizado traz um grave problema de governabilidade para esses países latino-americanos. Ele tem a ver sobretudo com a forma como os novos mercados globalizados afetam a capacidade de os governos nacionais manterem as condições mínimas da unidade territorial e da solidariedade federativa dos seus territórios. Nesse contexto, é possível postular que o novo regime e a nova estratégia apresentam um mesmo desafio central, que pode ser visto sob três ângulos complementares:

i) o primeiro e mais determinante decorre diretamente das novas regras de concorrência e do grau de concentração econômica que resultaram dos anos 80. Como vimos, as transformações econômicas destes últimos 25 anos transferiram para um número limitadíssimo de empresas e fundos de pensão e investimento o controle das decisões fundamentais sobre alocação de investimentos nas economias situadas dentro e fora do espaço econômico da Tríade. Situação que combinada com as políticas liberalizantes desses países latino-americanos acaba transformando seus territórios em peças centrais de um novo tipo de concorrência sem fronteiras entre governos que se propõem igualmente a “sensibilizar” os analistas de risco responsáveis pelas decisões de investimentos. Para obter sucesso nessa competição, os governos estão obrigados a aumentar as vantagens relativas de seus territórios, reduzindo seus níveis salariais, eliminando as regulamentações dos seus mercados de trabalho e diminuindo suas cargas fiscais. Essa mesma competição que se desenvolve entre os países, num mundo desregulado e globalizado, acaba também jogando uns contra os outros, regiões, estados e municípios de um mesmo país, estimulando objetivamente a “dessolidarização” econômica interna de cada espaço nacional e a fragmentação social dos próprios países. Uma vez que se estruturam em segmentos espaciais descontínuos, esses novos investimentos tendem inevitavelmente a favorecer a fragmentação das suas economias nacionais e a extroversão ou integração isolada de cada uma de suas economias regionais às redes de produção e comércio globalizadas;

ii) como consequência direta do anterior, a tendência é que se desencadeie uma guerra fiscal e, depois, uma guerra política cada vez mais acirrada entre as várias unidades da federação, afetando em última instância a própria viabilidade da convivência e solidariedade nacionais, fundamento último de qualquer Estado federativo.

iii) um quadro que assume proporções ainda mais preocupantes se olharmos para o caso de países como o Brasil, que combinam a essa

nova situação uma herança de menor nível de homogeneidade e maior grau de desigualdade na distribuição da riqueza e da renda, entre regiões e grupos sociais. De maneira tal que os fundos públicos e as políticas compensatórias de natureza econômica e social sempre cumpriram nesse país um papel decisivo na costura da unidade nacional legitimada, em geral, a partir da ação do Estado central. Podendo-se prever, portanto, que a prolongação no tempo (e por muito tempo ainda) de uma crise fiscal crônica e de uma política de estabilização e ajustamento orientada para os equilíbrios macroeconômicos deva reduzir ao mínimo a capacidade do Estado central de seguir cumprindo sua velha função de avalista da unidade territorial — sobretudo quando sabemos, além disso, que essa mesma unidade dependeu muitíssimo, nos últimos cinquenta anos, dos investimentos públicos que empurraram os seus processos de industrialização —, associada muitas vezes a políticas planejadas de descentralização econômica. Tudo isso parece estar suspenso por muito tempo ou definitivamente.

Sintetizando e concluindo nosso argumento, e agora pensando explicitamente no caso da federação brasileira, é possível prever, neste final de década neoliberal, que o imobilismo governamental dos Estados deverá estender-se cada vez mais às outras instâncias federativas do poder estatal. Se esse fenômeno não for revertido, deverá aprofundar as desigualdades territoriais preexistentes e acirrar o conflito ou *guerra fiscal* de todas contra todas as unidades da federação, aos níveis estadual e municipal. Nesse cenário perverso, o *bom comportamento macroeconômico* da União acaba coagindo as demais instâncias da federação à utilização do *mau comportamento* do ponto de vista da solidariedade nacional. Todos passam a competir pelos mesmos investimentos e depender dos mesmos decisores e mercados, na medida em que não dispõem mais, ou não querem fazer uso, de sua capacidade de iniciativa própria. E todos buscam acumular recursos transferindo para terceiros o ônus das responsabilidades ou funções inarredáveis de qualquer Estado. Esse mesmo fenômeno acabará contribuindo para multiplicar os regionalismos e as forças desintegradoras da unidade nacional, à proporção que vão sendo esvaziados ou imobilizados pelos sucessivos ajustes fiscais os instrumentos de poder público capazes de manter, no caso brasileiro, o tradicional *pacto federativo entre desiguais*, que foi a base de sustentação da solidariedade e integridade nacionais, durante este século republicano.

NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO E GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA

De um outro ponto de vista, pode-se dizer também que o novo projeto ou estratégia liberal adotada a partir das crises que abalaram a confiança no Consenso de Washington reforçou ainda mais um problema que já estava presente e que se reapresenta agora pelo lado da consolidação das instituições democráticas. As previsões mais otimistas, com relação ao seu futuro, anunciam um longo período de baixo ou nenhum crescimento econômico. E a história deste continente é testemunha da resistência de suas classes dominantes a qualquer tipo de distribuição ativa da riqueza ou da renda, mesmo em condições de alto crescimento. Nesse sentido, a pergunta correta é: por quanto tempo será possível manter coesa e democrática uma sociedade em que se multiplica geometricamente a riqueza financeira ao mesmo tempo que se expande o desemprego e a exclusão social, enquanto o Estado é submetido a periódicas sangrias fiscais que vão paralisando lentamente sua capacidade de ação ou de resposta aos novos desafios sociais criados pelo aumento da miséria? Por quanto tempo será possível manter vigente, nessas condições, as regras mais elementares de funcionamento de um regime democrático? Se nosso argumento for verdadeiro e além disso tiver razão Laurence Whitehead (1989) quando afirma que os processos de estabilização econômica, por si só, já são inevitavelmente lentos e podem tomar até uma geração, em condições de instabilidade sistêmica global, então devemos também reconhecer a existência de obstáculos novos e aparentemente incontroláveis no caminho da consolidação das novas democracias latino-americanas.

Nesse ponto, o importante é saber que a questão da *credibilidade macroeconômica* não tem a ver apenas com o “bom comportamento” dos governantes, nem tampouco o *tempo da estabilização das regras e expectativas* é um tempo gregoriano ou cronológico, definível *ex antes*. A natureza do novo regime de acumulação financeirizado e o próprio cálculo racional microeconômico dos grandes investidores institucionais, como já vimos, apontam na direção de uma *preferência extrema pela liquidez, alta mobilidade e rápidos retornos*. E, portanto, esse *tempo* de que nos fala Whitehead pode ser infinitamente elástico, pois se trata de um tempo expectacional que só se completa na medida em que os atores econômicos estratégicos estejam absolutamente convencidos ou assegurados dos seus retornos e da inexistência, no momento, de outras oportunidades melhores de investimento em qualquer dos mercados nacionais disponíveis. Daí a fragilidade permanente das autoridades governamentais que procuram assegurar, em seus países, cenários estáveis e atraentes

para os investidores. Mas é a partir daqui também que fica mais explícita a “afinidade autoritária” dessa nova situação, em que a governabilidade econômica liberal apresenta um inequívoco *trade-off* com a possibilidade de uma alternância real de poder, condição mínima de qualquer democracia política. Um *trade-off* que só desapareceria nas condições idealizadas por John Williamson em seu trabalho sobre *Democracia e o Washington Consensus* (1993): nesse caso, a coincidência entre todos os atores sobre o que fosse *cientificamente* uma boa ou correta política econômica eliminaria a necessidade de incluí-la nas agendas eleitorais e seria indiferente qual partido viesse a governar. Mas mesmo nessa situação insólita não estaria excluída a possibilidade de alterações em outros cenários econômicos que tornassem mais atrativa uma fuga de capitais capaz de desestabilizar situações que já estejam longamente submetidas às regras de boa conduta macroeconômica preconizadas pelo sr. Williamson. Nesse sentido, aliás, nem mesmo a inexistência de alternância no poder poderia assegurar condições de crescimento econômico num país que se tenha incorporado de forma subalterna e liberal ao espaço desregulado da finança privada. Esse mesmo dilema pode ser olhado pela ótica externa, a ótica do *veredicto dos mercados*, ou do *oligopólio mundial* de que nos fala François Chesnais (1994), exercido de forma mais rápida e implacável, mesmo no caso dos governos das economias avançadas. Em síntese, o que se vem observando em todo o mundo é que a nova geopolítica monetária, combinada com a grande concentração dos centros de decisão sobre investimentos, transformou a capacidade de retaliação desses centros de poder no fundamento último da soberania com relação às políticas econômicas dos Estados capitalistas incluídos no processo da globalização.

O problema está no fato de que, contraditando a promessa implícita na aceitação do *bom governo macroeconômico*, a descoordenação econômica das grandes potências e a conseqüente desaceleração do crescimento mundial acabam perpetuando no tempo as políticas deflacionistas e os ajustes fiscais crônicos, independentemente da *credibilidade* de que possam gozar as autoridades nacionais. Contudo, é importante que fique claro que do ponto de vista da governabilidade democrática não há como manter esse quadro de restrições fiscais e monetárias acompanhado de baixo crescimento, sem atingir de forma permanente a viabilidade das demais políticas públicas setoriais. Numa economia desregulada e globalizada de forma *passiva* seria até contraditório falar de políticas industriais. Mas, além disso, uma vez postos na camisa-de-força dos equilíbrios macroeconômicos, nenhum governo consegue enfrentar seus problemas sociais. Nesse campo, suas iniciati-

vas micros e focalizadas carecem de eficácia enquanto as grandes iniciativas carecem de viabilidade fiscal, na medida em que — segundo o *mainstream* liberal — *afetam a competitividade* local e provocam o seu veto imediato, pela via política ou pela via da *greve de investimentos*. Como simultaneamente, *urbe et orbi*, as políticas de ajustamento liberal têm provocado, em compasso com a globalização, um aumento exponencial do desemprego e da miséria, ou da *polarização social*, é de prever-se nesse cenário de perpetuação obrigada das políticas deflacionárias uma permanente *crise de legitimidade das autoridades constituídas*, até o ponto em que se tornem ingovernáveis as instituições democráticas, exceto se houver uma expansão ou promoção ativa da *apatia cidadã*.

Esse problema nos põe diante da questão do funcionamento e legitimidade político-institucional dos sistemas partidários e das representações parlamentares, nesses países latino-americanos submetidos à nova estratégia liberal de inserção global. Dados os antecedentes do nosso argumento, já ficou claro por que é difícil para os grupos de poder dominantes aceitarem uma verdadeira alternância no poder. E, por outro lado, se essa posição acaba sendo internalizada igualmente pelas forças de oposição — em nome do realismo eleitoral —, não é difícil prever que as disputas eleitorais dentro desses sistemas políticos partidários acabarão diluindo-se numa geléia ou mesmice ideológica, antes mesmo de consolidarem-se. Nesse caso, só se pode esperar que se repita, também na América Latina e no Brasil, aquilo a que já se vem assistindo em outros lugares: o esvaziamento das militâncias partidárias; a substituição dos partidos políticos pela *mídia* e um crescente esvaziamento do próprio processo eleitoral. Conseqüências que podem ser extremamente benéficas para o *armistício macroeconômico* desejado por John Williamson, mas que serão, no longo prazo, extremamente maléficos para a consolidação da institucionalidade democrática e para a própria governabilidade econômica. E a verdade é que depois de uma década já é possível afirmar que a implementação da estratégia econômica neoliberal na América Latina vem dando lugar a um progressivo esvaziamento das instituições representativas, despojadas de poder real com relação ao *inquestionável desideratu* econômico dos *technopoles* insularizados, segundo a *boa doutrina*, das pressões consideradas corporativas. Como, por sua vez, esses mesmos *technopoles* já possuem escasso poder com relação aos centros decisores situados fora de cada país, pode supor-se, com toda a certeza, que com o tempo o Parlamento deverá transformar-se numa *casa de impotências* ou de *pequenas causas*, contribuindo ainda mais para o desprestígio da *classe política*. Um pro-

cesso que só deve aprofundar-se na medida em que a instabilidade e a ingovernabilidade desses países sigam submetidas às decisões de investimento de agentes econômicos externos e às flutuações cambiais e monetárias provocadas pela política econômica das grandes potências. Por isso, não há como não concluir que existe uma dificuldade cada vez maior, neste final de século, de conciliar uma inserção liberal e subalterna ao processo de globalização com o exercício de uma governabilidade democrática e federativa dentro da periferia capitalista latino-americana. Situação que, se vier a prolongar-se, acabará produzindo o esfacelamento dos Estados e a consolidação de formas cada vez mais sofisticadas de autoritarismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- TAVARES, M. C., FIORI, J. L. *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, Editora Vozes de Petrópolis, 1987.
- CHESNAIS, F. (Org.). *A mundialização financeira*. Editora Xamã, São Paulo, 1998.
- FIORI, J.L., SKINNER, M E NORONHA, J. (Org.). *Globalização, o fato e o mito*, Eduerj, Rio de Janeiro, 1998.
- GILPIN, R. *A nova ordem política e econômica mundial*. In: J.P.R.VELLOSO e L., 1993.
- MARTINS, *A nova ordem mundial em questão*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- NAIM, M. *Latin America the morning after*. In: FOREIGN AFFAIRS, pp. 45-62, julho/ agosto, 1995.
- RICUPERO, R. *A América são eles*. In: *Caderno Dinheiro da Folha de São Paulo*, do dia 4 de julho de 1999.
- CHESNAIS, F. *La mondialization du capital*, Syros, Paris, 1994.
- OHMAE, K. *The rise of the Region States*. In: FOREIGN AFFAIRS, Spring, 1993.
- EICHENGREEN, B. *Globalizing capital*, Princenton University Press, Princenton, 1996.
- WHITEHEAD, L. *Democratization and disinflation: a comparative approach*. In: J. NELSON and contributors, *fragile coalitions: The politics of economic adjustment*, Transaction Books, Oxford, 1989.

Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana*

Sérgio de Azevedo

Virgínia R. dos Mares Guia

As regiões metropolitanas brasileiras reuniam, em 1996, um conjunto de 47.298.604 habitantes, que correspondia a 30,11% da população total do país. Essa participação era da ordem de 29,90% em 1991. Houve, nesses aglomerados metropolitanos, um acréscimo em termos absolutos de 3,4 milhões de habitantes no último período intercensitário. O ritmo de crescimento populacional nessas regiões, entre 1991-1996, foi de 1,53% ao ano, pouco superior ao crescimento médio do país, o que demonstra que elas, com algumas exceções, não são mais pólos de intenso crescimento populacional.

População Residente e Taxa de Crescimento, segundo as Regiões Metropolitanas — 1991/1996

Regiões Metropolitanas	População Residente		Taxa de Crescimento (%)
	1991	1996	1991/96
BRASIL	43.902.370	47.298.604	1,53
Belém	1.332.840	1.485.569	2,23
Fortaleza	2.307.017	2.582.820	2,32
Recife	2.919.979	3.087.967	1,14
Salvador	2.496.521	2.709.084	1,68
Belo Horizonte	3.436.060	3.803.249	2,09
Vitória	1.064.919	1.182.354	2,15
Rio de Janeiro	9.814.574	10.192.097	0,77
São Paulo	15.444.941	16.583.234	1,46
Curitiba	2.057.578	2.425.361	3,40
Porto Alegre	3.027.941	3.246.869	1,43

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1991 e Contagem da População de 1996.

No período 1991-1996, as taxas de crescimento de todas as regiões metropolitanas acompanharam a tendência geral do Brasil e das unidades da Federação, sendo comparativamente menores que as do período

* Os autores agradecem a Ana Rennó os levantamentos necessários às análises das constituições estaduais e a Margot Wagner os dados estatísticos referentes às Regiões Metropolitanas.

1980-1991, excetuando-se a Região Metropolitana de Curitiba. No Nordeste, a Região Metropolitana de Fortaleza apresentou ainda um crescimento expressivo (2,32 % ao ano). No período 1991-1996, foi criada a Região Metropolitana de Vitória, que apresentou um crescimento para o período de 2,15% ao ano¹.

Do ponto de vista institucional, as Regiões Metropolitanas no Brasil enfrentam sérios impasses referentes aos seus mecanismos de gestão, dificultando o processamento dos inúmeros problemas comuns aos seus municípios e que, necessariamente, exigem uma ação compartilhada.

Durante o processo constituinte brasileiro e, posteriormente, por ocasião da elaboração da constituição estadual, a questão metropolitana foi ofuscada pela necessidade do resgate do papel dos municípios, depreciado durante o período militar. A crítica ao arcabouço institucional vigente até então para as Regiões Metropolitanas — considerado centralizador e extremamente padronizado e, portanto, sem espaço para a afirmação dos governos locais e as idiosincrasias regionais — terminou por levar os legisladores a subestimarem o papel da instância estadual no enfrentamento dos problemas metropolitanos.

Inicialmente analisar-se-ão as especificidades da questão metropolitana no Brasil que a tornam uma questão não prioritária na agenda de reforma do Estado em curso.

Na segunda seção far-se-á um breve retrospecto da trajetória do sistema de gestão metropolitana desde a sua formalização em 1967, durante o regime militar, até 1988, ano de conclusão do processo constituinte. A terceira seção será dedicada a um breve levantamento dos impactos das mudanças constitucionais no processo de nova institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras. Posteriormente, analisar-se-á o tratamento da questão metropolitana sob a ótica das constituições estaduais. Por último, será realizado um balanço analítico dos desafios institucionais que se apresentam para a gestão das regiões metropolitanas.

¹Na verdade, os dados acima se encontram subestimados quanto à participação global das regiões metropolitanas no âmbito da população urbana nacional, uma vez que a FIBGE ainda não levou em conta diversas novas regiões que foram criadas ou se encontram em processo de formalização em diversos Estados. Nesse sentido, podem ser mencionadas, entre outras, a Região Metropolitana de Itabuna, na Bahia; a do Vale do Aço, em Minas Gerais; a de Campinas e a da Baixada Santista, no Estado de São Paulo.

REFORMA DO ESTADO E A QUESTÃO METROPOLITANA: IDIOSINCRASIAS E CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS

O Brasil se encontra atualmente em um processo de importantes transformações institucionais, embora ocorram divergências sobre a amplitude, a forma e o ritmo das mudanças, bem como sobre a definição da agenda de “bens públicos”, os meios adequados de regulação pública e o modo como se organizariam diferentes tipos de serviços ofertados diretamente pelo Estado.

Nesse sentido, tanto o governo como parcela considerável da oposição parlamentar concordam com a necessidade de uma reforma institucional do Estado que inclua maior participação do capital privado em serviços públicos, maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e no controle das políticas públicas, bem como a terceirização, a descentralização e a privatização de certas atividades hoje a cargo do Poder Público, nos três níveis de governo (Azevedo e Andrade, 1987).

Grosso modo, as reformas em curso poderiam ser divididas em cinco grandes grupos: as de caráter econômico, as de ordem política, a da seguridade social, a tributária e a chamada administrativa, todas possuindo fortes interfaces.² Digna de nota é a ausência da questão metropolitana nas iniciativas de reforma que buscam mudar profundamente diversas dimensões das macropolíticas regulatórias³. O que levaria à “não-política” nas regiões metropolitanas, ou seja, à inexistência de propostas consistentes de reformas para o setor, quando os especialistas da área consideram essa questão um “nó górdio” do pacto federativo brasileiro?

Para responder a essa indagação, parte-se da premissa que há atualmente um virtual consenso de que em sociedades complexas como a

² Documentos oficiais do MARE priorizam a denominação Reforma do Estado (em detrimento da denominação Reforma Administrativa) com o intuito, seguramente, de chamar a atenção para as diferenças qualitativas existentes em relação às tradicionais propostas de mudanças na máquina pública, que surgem rotineiramente após cada eleição. Mesmo considerando correta a preocupação do MARE, não é possível tratar adequadamente as transformações institucionais em curso no âmbito da burocracia estatal isoladamente das reformas que ocorrem nas demais áreas, devido aos “trade offs” entre as áreas administrativa, econômica, fiscal e política. Ver a respeito, entre outros, Diniz e Azevedo (1997).

³ Apenas, residualmente, no âmbito da discussão da chamada “Reforma Tributária” aparece indiretamente a questão metropolitana, quando, em outubro de 1997, os prefeitos do Fórum de Governantes de Cidades Metropolitanas passam a reivindicar propostas consideradas por eles próprios como emergenciais, entre elas a ampliação da área de abrangência do ISS e o retorno do extinto IVVC (Imposto sobre a Venda a Varejo dos Combustíveis) (Melo e Azevedo, 1998).

brasileira o governo está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas e para a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e a implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Entretanto, devido às especificidades de cada área os desafios estruturais apresentam diferenças significativas.

Nesta seção se enfoca a dimensão de governança relativa a diferentes arenas decisórias — em que ocorre a intermediação de interesses entre agências governamentais e grupos organizados da sociedade —, procurando explorar analiticamente as idiosincrasias (padrões de decisão e de interação política) do processo de mudanças institucionais relativo às regiões metropolitanas brasileiras.

A Figura 1, exemplificada para análise de mudanças na área de política urbana, apresenta um quadro dos padrões de decisão que procura combinar grau de complexidade técnica e centralidade do *issue* objeto de decisão para os atores relevantes em um determinado contexto histórico.

Figura 1 - "salience issue"

		baixa	alta
complexidade técnica da política	baixa	A. Arborização em Vias Públicas Consolidadas	B. Orçamento Participativo
	alta	C. Questão Metropolitana	D. Lei do Uso do Solo

Fonte: AZEVEDO, Sérgio de, MELO, Marcus André de. "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 12, nº 35, outubro de 1997.

Podem-se identificar quatro arenas possíveis:

A

- tendência à manutenção do "status quo";
- dificuldades de surgimento de propostas de mudanças com legitimidade política.

B

- tendência à "ideologização" do processo de reforma
- polarização de posições;
- surgimento de fortes propostas concorrentes;

- maior possibilidade de utilização do poder de veto por parte de atores políticos relevantes.

C

- “desideologização” do processo de reforma;
- centralidade do papel dos especialistas na elaboração e con formação das propostas;
- maiores possibilidades de convencimento dos parlamentares através de argumentos de natureza técnica;
- necessidade de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes;
- importância do papel de “empreendedores políticos”, como forma de romper a inércia e a tendência de manutenção do “staus quo”.

D-

- atuação dos especialistas como árbitros entre os diversos atores envolvidos;
- maior probabilidade de aprovação da proposta de reforma, mas com mudanças negociadas entre os diversos atores relevantes.

O caso das regiões metropolitanas se enquadraria na arena C, caracterizada por baixa centralidade política do *issue* e grande complexidade técnica. Segundo a abordagem acima, essa arena se caracteriza, particularmente, por “desideologização” do tema, alta centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas e maiores possibilidades de convencimento de autoridades e atores envolvidos através de argumentos de natureza técnica. Em uma arena desse tipo desempenha papel importante o “empreendedor” capaz de articular e compatibilizar diferentes interesses cristalizados. Entretanto, para a viabilização e a legitimação de novas políticas públicas é necessária, também, a existência de órgãos — com respaldo técnico — capazes de oferecer e de influenciar atores políticos relevantes (Azevedo, 1997).

As duas variáveis — centralidade política do *issue* e complexidade técnica — fornecem um quadro necessário mas não suficiente à análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Em outras palavras, além da alta complexidade técnica, que outros elementos tornam difícil atrair os atores relevantes para participar do processo de elaboração de propostas e discussão da questão metropolitana?

Ainda que se considere importante fortalecer burocracias insuladas em virtude da alta tecnicidade da matéria, considera-se que as difi-

culdades de mobilização da sociedade, por um lado, e dos atores públicos, por outro, devem-se a fatores de diferentes naturezas.

No caso dos grupos organizados da sociedade, mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível para a maior parte da população compreender os objetivos e a importância da questão institucional das regiões metropolitanas, ainda assim esse fato não levaria necessariamente a uma reversão do quadro de baixa prioridade política, porque, entre outros aspectos, transformações institucionais não significam o usufruto de benefícios imediatos, mas apenas possibilidades de vantagens futuras. Mesmo supondo que o rumo das mudanças possa engendrar fortes reflexos positivos a médio e longo prazos, isso ocorrerá, via de regra, de forma paulatina, fragmentada e, portanto, pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas, dificultando, até entre grupos potencialmente beneficiados por um melhor desempenho institucional, uma maior prioridade para o tema, *vis-à-vis* de outros *issues* urbanos que envolvam bens públicos ou coletivos (transporte, postos de saúde, escolas, delegacias de polícia etc.).

Por outro lado, os governos estaduais e os municípios metropolitanos, embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, tendem a ver essa questão como um “jogo de soma zero”, em que a maior governança metropolitana implicaria diminuição de poder para Estados e/ou municípios. Em uma situação desse tipo — mesmo, retoricamente, reconhecendo a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de “interesse comum” —, os atores públicos com maior cacife político — normalmente agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores — tendem a se tornar conservadores e arredios diante de propostas de mudanças do *status quo*, em virtude das incertezas envolvidas nesse processo, que podem acarretar perdas em suas posições relativas.

Para avançar na compreensão da questão metropolitana, há que integrar, a essas considerações de caráter estrutural, especificidades relativas às políticas regulatórias e sua evolução ao longo das últimas décadas.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: UM BREVE RETROSPECTO

Antecedentes

A questão metropolitana aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1967 e mantém-se com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969⁴.

Todavia, desde o início dos anos 60, diversos grupos de origem técnica distinta vinham discutindo o fenômeno da metropolização, pleiteando para ele um tratamento específico.

De fato, a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização a partir da década de 1950 consolidara, em torno das principais capitais do país, regiões urbanas que se comportavam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas. Em face desse processo, é praticamente imprescindível o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades situadas nessas regiões, como condição importante para o enfrentamento de um grande leque de problemas urbanos comuns.

No Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, esse tema havia sido amplamente debatido. No final do Seminário é proposta a criação de "Órgãos de administração que consorciem as municipalidades para a solução de problemas comuns"⁵.

Ainda na década de 1960, em vários Estados, o Poder Público já vinha caminhando nessa direção, reconhecendo a questão metropolitana e pondo em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal (FJP, 1998).

No Rio Grande do Sul, os prefeitos da área de influência de Porto Alegre tomaram a iniciativa de criação do Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), ao qual foi atribuída a elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Em São Paulo a questão foi registrada no diagnóstico da cidade elaborado pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas a Complexos Sociais (SAGMACS). O grupo encarregado de realizar estudos sobre a metropolização foi, num segundo momento, institucionalizado pelo governo estadual, que o transformou no Grupo Executivo da Grande

⁴ "Artigo 164 — A União, mediante Lei Complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade socioeconômica".

⁵ Araújo Filho, 1996:54-55.

São Paulo (GEGRAM), somando-se a órgãos setoriais de âmbito metropolitano que se encontravam em funcionamento, tais como os das áreas de abastecimento de água e distribuição de alimentos.

No Rio de Janeiro é criado pelo governo federal o Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMT), uma vez que a região abrangia municípios situados em dois estados.

Na Bahia, o governo estadual havia criado a Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), sediada em Salvador, que tinha a atribuição de atuar na área metropolitana.

Em Belo Horizonte, o problema da metropolização já havia sido explicitado no estudo realizado pela SAGMACS no final dos anos 50. Posteriormente, em 1967, foi elaborado pelo governo do Estado um Plano Preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) (Werneck, 1984:4). Essas iniciativas, sem dúvida, contribuíram para a inclusão da questão metropolitana na Constituição Federal de 1967 e para sua manutenção na Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

A Constituição de 1967 e a trajetória das Regiões Metropolitanas no período militar

Após a promulgação da Constituição de 1967, têm início os estudos para a definição de critérios para a delimitação e a organização administrativa das regiões metropolitanas. Mas somente em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, estas são institucionalizadas, sendo criadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza⁶ (Fernandes, 1984; Maciel, 1985).

Dispensando um tratamento homogêneo às regiões metropolitanas, a Lei 14 começa por impor aos municípios a participação compulsória na região, que teria como finalidade a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; transportes e sistema viário; e uso do solo⁷. Em suma, abortando experiências que se encontravam em curso em várias regiões metropolitanas, tal como explicitado anteriormente, é imposta aos municípios

⁶ Posteriormente, a Lei Complementar Federal nº 20/74 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

⁷ Deixam de ser considerados serviços importante a habitação, por exemplo, enquanto é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

metropolitanos participação coercitiva e são desconsideradas as peculiaridades regionais na definição dos serviços comuns.

Há que reconhecer, contudo, que duas questões básicas importantes foram contempladas: por um lado, é esclarecido o conceito de interesse comum metropolitano, em que se confirma no nível nacional a necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços. Por outro, ganha espaço a preocupação com o ordenamento do uso e da ocupação do solo. Ainda na linha do tratamento homogêneo estabelecido pela Lei Complementar 14, a gestão metropolitana é atribuída a um conselho deliberativo e a um conselho consultivo, que deveriam contar com o apoio técnico de entidade de planejamento a ser criada pelos governos estaduais, cabendo-lhes a implementação das políticas de desenvolvimento dessas regiões. Todavia, evidenciando sua fragilidade, não são previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa que viabilizassem a ação desses conselhos (Fernandes Junior, 1984).

No aparato administrativo criado para a gestão metropolitana é garantida ampla maioria aos executivos estaduais, o que impõe limites aos possíveis resultados de uma gestão compartilhada. O Conselho Deliberativo, instância que detinha algum poder de decisão, era presidido e tinha a maioria dos seus membros indicados pelo governador do estado — então escolhido indiretamente pelo Executivo Federal — em detrimento de uma maior participação dos prefeitos dos municípios da região metropolitana. No Conselho Consultivo, em que todos os municípios tinham assento, lhes era atribuída uma representação simbólica. Como não dispunham de poder decisório, sua função restringia-se à apresentação de “sugestões”.

Imposta sobre Estados e municípios pelo governo federal, a institucionalização das regiões metropolitanas foi vista pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União, que poderia exercer um controle mais direto sobre a distribuição de recursos para essas regiões, na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do país.

Em um contexto de esvaziamento político e tributário do município e da conseqüente perda da sua capacidade de investimento, a Lei Federal 14, que institucionaliza as regiões metropolitanas em 1973, garante que “os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais”. A partir de 1975, com a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), os órgãos metropolitanos passam a ser utili-

zados como repassadores de recursos do governo federal para os municípios situados nessas áreas e para os órgãos setoriais da esfera estadual que nelas atuavam. Do mesmo modo, quando a CNPU transforma-se em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), os órgãos metropolitanos continuam bastante prestigiados, já que são confirmados na função de intermediador de recursos do governo federal às agências estaduais setoriais (água, saneamento, transporte, entre outras) e municípios⁸. Estão forçadas as condições favoráveis à intervenção dos órgãos metropolitanos — em alguns casos autoritária e messiânica⁹ —, que, na prática, acaba por afetar principalmente a esfera municipal e sua autonomia, e que se manifesta, em particular, nas áreas de sistema viário, transporte e uso e ocupação do solo.

Com a crise financeira e o início do processo de redemocratização, as brechas institucionais e a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas. A carência de recursos públicos tem como consequência imediata o estancamento dos investimentos federais nas regiões metropolitanas, culminando com o desmonte dos organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano. Por sua vez, o processo de redemocratização vem fortalecer novos atores sociais — em especial as prefeituras e os movimentos populares — cujas demandas não eram contempladas nas agendas das entidades metropolitanas. Selando o fim do planejamento metropolitano, as entidades metropolitanas são relegadas ao plano secundário ou mesmo extintas.

A CONSTITUINTE E AS REGIÕES METROPOLITANAS PÓS-1988

A Constituição Federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano, possibilitando formalmente o

⁸ Em Minas Gerais, no ano seguinte à institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte — através da Lei Complementar n° 14 —, é criada a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (lei estadual n° 6.033, de 30/04/74) — objetivando, entre outras atribuições, coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e municípios, na qualidade de entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos Deliberativo e Consultivo da RMBH (Fapemig, 1993). Durante o período da CNPU e do seu sucessor, o CNDU, o PLAMBEL goza de "grande prestígio... no plano estadual, onde passa a ser visto como uma super-prefeitura" (Werneck, 1984:8).

⁹ Ver, por exemplo, para o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, o PLAMBEL (1975).

surgimento de estruturas mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais ao atribuir aos Estados a competência para a criação das regiões metropolitanas, bem como para a definição do modelo institucional que lhes dará sustentação.

Forjada numa conjuntura na qual a grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionaliza mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

Na realidade, a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um *issue* prioritário. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores ao período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema. Nesse sentido, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, em que se delega aos Estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União (Pacheco, 1995). Em seu Artigo 25, a Constituição Federal estabelece que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Mares Guia, 1993).

Com a realidade constitucional que se abriu com a Constituição de 1988, o destino dos antigos órgãos metropolitanos ficou à mercê das variáveis internas de cada Estado. Algumas dessas agências lograram se adaptar, em maior ou menor grau, ao novo ambiente institucional, e outras foram extintas. A *performance* no período de transição diante do desafio de redefinição de papéis e objetivos, dependeu, em parte, do controle sobre “recursos críticos que se encontravam à disposição dos antigos órgãos metropolitanos” (prestígio institucional, equipe técnica, rede de apoio a atores políticos relevantes etc.).

Nesse sentido, deve ser ressaltado que o controle sobre “informações estratégicas” foi um dos fatores fundamentais para a manutenção e a posterior redefinição de papéis ocorridas nos órgãos gestores das Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador (Pacheco, 1995; FJP, 1998). Por outro lado, em Minas Gerais a conjuntura no final dos anos 80 era particularmente desfavorável quando comparada a outros Estados. Naquele momento, o PLAMBEL é esvaziado politicamente, perdendo inclusive grande parte da sua equipe no bojo do processo de desmonte do sistema de planejamento que

ocorre¹⁰. Fragilizado, o órgão não conta com o entrosamento e o *esprit de corps* necessários para promover a reformulação de suas atribuições e para prepará-lo para trilhar um novo caminho institucional, acabando por ser extinto no início de 1996¹¹.

Transferindo amplos poderes para os municípios, *vis-à-vis* da situação anterior — em que o processo decisório ficava totalmente à mercê do governo estadual — supunha-se que, nesta nova conjuntura, os municípios logriam se desvencilhar da trama que representavam os seus interesses exclusivamente locais e passassem a conceder maior prioridade à questão metropolitana.

Entre as dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo, observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana em boa parte dos municípios que fazem parte dessas regiões¹². Prevalece, ainda, entre muitos prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local que, muitas vezes, dificulta ou se opõe à visão regional.

Todavia, o não-tratamento da questão metropolitana no âmbito adequado tem contribuído para agravar as desigualdades socioespaciais, reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia, e o aprofundamento da crise financeira em vários municípios das diferentes regiões metropolitanas.

Em decorrência da Constituição de 1988, os municípios brasileiros conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento (Azevedo e Melo, 1997). Entretanto, como bem observa Marcus Melo, isso não é suficiente para o enfrentamento dos inúmeros problemas metropolitanos (Melo, 1997).

A QUESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Na Constituição Federal de 1988, a região metropolitana é apenas mencionada sob a forma de um mero parágrafo no Título III, “Da organização do Estado”, Capítulo III, “Dos Estados federados”, artigo 25, parágrafo 3º: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões cons-

¹⁰ O governo Newton Cardoso (1987-90) promoveu a quebra da espinha dorsal das entidades de planejamento, e órgãos como o PLAMBEL ficaram especialmente vulneráveis.

¹¹ Lei Estadual nº 12.153/96. O PLAMBEL teve suas funções redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (FJP, 1998).

¹² Exceção deve ser feita aos municípios metropolitanos das capitais, para os quais, devido a suas intensas interfaces com os vizinhos, a questão metropolitana assume especial importância tanto para os seus dirigentes quanto para os responsáveis pelas agências setoriais e órgãos do segundo escalão.

tituídas por municípios limítrofes, para integrar a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Na legislação do Distrito Federal¹³ é permanentemente mencionada a chamada “região do entorno” e destacada a importância de sua consideração nas ações propostas e implementadas em Brasília. Na Lei Orgânica do Distrito Federal, é sublinhada sua integração na execução do programa de desenvolvimento econômico-social (artigo 9º). No Artigo 158, ao serem explicitados os princípios que fundam a ordem econômica do Distrito Federal, também é expressa essa integração. No Artigo 165, em que são estabelecidas as premissas para a elaboração do plano de desenvolvimento econômico-social são referidos “os planos regionais que afetem o Distrito Federal” e as “ações integradas com a região do entorno...”.

Na Lei Complementar 17, ao ser tratado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, é destacado entre seus objetivos “promover a integração da ocupação e uso do solo do território do Distrito Federal com a região do entorno”. Também entre as estratégias a serem obedecidas pelo plano é salientada a de “estabelecer uma política urbana a ser integrada com as cidades conurbadas do entorno, especialmente no que se refere ao transporte, gestão dos recursos hídricos, tratamento de resíduos, controle ambiental, parcelamento do solo e implantação de áreas de desenvolvimento econômicos”.

A criação da Região Metropolitana de Brasília encontra-se em processo de discussão¹⁴.

As constituições dos Estados do Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte (promulgada em 03/10/89), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul sequer mencionam região metropolitana.

A Constituição do Amazonas (10/89) encontra-se entre as constituições estaduais que tratam de modo mais acurado a questão das regiões metropolitanas. Na Seção III, denominada “Núcleos especiais, aglomerações, micro e macrorregiões urbanas”, o Artigo 140 inova o texto da Constituição Federal, em geral reproduzido em quase todas as constituições estaduais, como se verá: “Com vistas à execução de funções comuns, lei complementar poderá atribuir condição especial de interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública e centros, núcleos, sítios ou áreas urbanas, e instituir região metropolitana, aglomerações, micro ou macrorregiões, urbanas ou não, constituí-

¹³ Lei Ordinária 2.028; Lei Orgânica do Distrito Federal; Lei Complementar 17.

¹⁴ Informação obtida através de entrevista com representantes da Assessoria de Assuntos Metropolitanos da SEPLAN-MG.

das por agrupamentos de municípios integrantes do mesmo complexo geo-socioeconômico”.

No parágrafo 1º desse artigo, listam-se as “funções de interesses comuns”, no plural: transporte e sistema hidro-aéreo-viários, cartografia e informações básicas, sistemas de comunicação, aproveitamento de recursos hídricos, serviços públicos com características hierarquizadas — *não definidos* —, uso e ocupação do solo e a elaboração de projetos de interesses comuns.

No parágrafo 2º, estabelecem-se as condições para a criação de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e outras formas de agrupamento”: população e crescimento demográfico com projeção quinquenal; grau de conurbação, fluxos migratórios e intermunicipais, atividade econômica relevante em relação ao Estado; fatores de polarização; indicativos da potencialidade vocacional da área ou região.

Estabelecem-se, ainda, a elaboração de “plano diretor específico, de responsabilidade de instituição *estadual* competente”, devendo ser respeitada a autonomia municipal (parágrafo 3º), e a possibilidade do estabelecimento de consórcios entre municípios para “realização de funções, programas, projetos e atividades de interesses comuns” (parágrafo 4º).

Finalmente, no artigo 141, definem-se pontos a serem considerados na elaboração da(s) lei(s) complementar(es): estrutura administrativa e indicação de recursos financeiros “para o gerenciamento de cada caso”; obrigatoriedade de participação dos municípios “em todas as fases do processo”; “participação ativa de *entidades representativas da comunidade*, no estudo, encaminhamento na solução dos problemas que lhes sejam concernentes; controle dos recursos aplicados na “unidade instituída”.

No Estado do Pará, o parágrafo da Constituição Federal referente a região metropolitana é reproduzido na constituição estadual no parágrafo 2º do artigo 50, capítulo IV, “Da organização regional”. O artigo trata dos objetivos da regionalização em geral e remete para lei complementar a instituição e definição de limites, competências e sedes das “regiões administrativas”.

Entre os Estados do Nordeste, apenas a constituição estadual do Rio Grande do Norte não faz nenhuma menção a região metropolitana.

Em Pernambuco, embora estranhamente não seja explicitamente expresso o termo “região metropolitana”, no capítulo II, “Das regiões”, há uma seção denominada “Das regiões em geral”, em que se faculta ao Estado “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico, social e cultural, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”

(artigo 95). O caráter redistributivo anunciado pelo *caput* do artigo não se concretiza nos parágrafos que o seguem. Remete para lei complementar a definição das condições para integrar o que denomina de “regiões de desenvolvimento”, bem como “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais integrantes dos planos estaduais e municipais de desenvolvimento econômico e social”¹⁵.

Na constituição de Alagoas, a referência a região metropolitana restringe-se ao artigo 41 da seção IV, “Das regiões”, em que é reproduzido o parágrafo da Constituição Federal. O mesmo procedimento é adotado em Sergipe (artigo 11).

Além de reproduzir o texto da Constituição Federal, no Piauí também se remetem para lei complementar a definição das questões públicas de interesse comum e a criação ou indicação de órgãos e entidades de apoio técnico que delas tratarão.

No Ceará, a constituição estadual (05/10/89) trata da região metropolitana de forma sucinta no título IV, “Do município”, capítulo I, “Disposições gerais”, artigo 32, que estabelece que ações de governo relativas ao “planejamento e disciplinamento urbano físico e social; compatibilização de planos, programas e projetos; articulação de sistema viário em que se inserem os municípios” devem ser objeto de *ação conjunta* entre o Estado e os municípios nas microrregiões, na região metropolitana e nas aglomerações urbanas. Ou seja, já avança em relação a um ponto importante no desenho do aparato de gestão dessas áreas, garantindo o lugar do governo estadual¹⁶.

Na constituição da Paraíba há um capítulo dedicado ao tema “Das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (artigos 24 a 29). É interessante o destaque dado à participação dos municípios a serem integrados, que devem ser consultados já no momento de instituição dessas regiões pelo Estado. É também assegurada a participação paritária “dos municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional”.

Faculta a “criação de órgão ou entidades de apoio técnico, de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as ações públicas de interesse comum” (artigo 25) e remete para legislação complementar a definição das “questões públicas de interesse comum” (artigo 26) e as condições para a integração das regiões (artigo 29). Explicita que deve-

¹⁵ Na Região Metropolitana de Recife foi instalada uma assembléia metropolitana que atua de maneira efetiva, contando inclusive com as chamadas câmaras técnicas que têm cumprido o papel de fórum de discussão ampla dos serviços de interesse comum (SEPLAN-MG, 1999).

¹⁶ Na Região Metropolitana de Fortaleza, o órgão de assessoria técnica conta com setores bem estruturados, especialmente nas áreas de organização territorial e de informação (SEPLAN-MG, 1999).

rão ser previstos nos orçamentos anuais do Estado, os recursos financeiros para a organização, o planejamento e a execução das funções de interesse comum (artigo 27), e, o que é muito *interessante*, determina a instituição de “*mecanismos de compensação financeira aos municípios que sofrerem diminuição ou perda de receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional.*” (Artigo 28)

Na constituição do Estado do Maranhão, seção IV, “Das regiões”, é reproduzido o parágrafo 3º da Constituição Federal (Artigo 25), ao qual é agregado um parágrafo que explicita a garantia da autonomia dos municípios que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e condiciona a participação dos municípios à aprovação prévia pelas suas respectivas câmaras. No Artigo 26, são remetidas para legislação complementar as definições da abrangência geográfica, dos objetivos, dos mecanismos de administração, do que denomina “*órgão*”, certamente com referência às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Nas “Disposições Transitórias” é criada a “Região Metropolitana da Grande São Luiz”, remetendo-se para lei complementar as definições de sua abrangência, de sua organização e de suas funções (Artigo 19) e anunciando a criação da Região Metropolitana de Pedreiras, também através de lei complementar.

Na constituição da Bahia é adotado procedimento semelhante em relação à criação da Região Metropolitana de Itabuna. Já contando com a Região Metropolitana de Salvador desde 1973, mantêm-se os conselhos consultivo e deliberativo como órgãos de gestão, remetendo para lei complementar a criação, constituição e funcionamento desses conselhos, bem como a efetivação da RM de Itabuna, antecipando os 18 municípios que a integrarão.

Ao explicitar a organização do Estado, declara que, além dos municípios “*unidades político-administrativas autônomas*”, esse se divide, “*para fins administrativos, mediante lei complementar, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*” (Artigo 6º)¹⁷

A constituição do Estado de Goiás (promulgada em 05/10/89) aparece no Título II, “Da organização dos municípios e das regiões metropolitanas”, Capítulo IV, “Das regiões metropolitanas, dos aglomerados

¹⁷ A CONDER, órgão de assessoria técnica da Região Metropolitana de Salvador, participa intensamente de programas do governo estadual nessa área, elaborando projetos, contratando executores etc. (SEPLAN-MG, 1999).

urbanos e das microrregiões". O artigo 90 repete o parágrafo da Constituição Federal.

No parágrafo 1º, registra que os municípios que integrarem esses agrupamentos não perderão a autonomia política, financeira e administrativa. No parágrafo 2º, elenca as funções públicas de interesse comum: transporte e sistema viário, segurança pública, saneamento básico, ocupação e uso do solo, abertura e conservação de estradas vicinais, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia e informações básicas, aperfeiçoamento administrativo e solução de problemas jurídicos comuns. No parágrafo 3º, refere-se ao plano diretor metropolitano como definidor das diretrizes para o planejamento das funções de interesse comum.

No Artigo 91, estabelece os fatores a serem considerados para a instituição de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos: população — no parágrafo 2º do Artigo 91 define que para a instituição de aglomerado urbano é necessário que pelo menos dois dos municípios tenham, no mínimo, 100 mil habitantes — e crescimento demográfico com projeção quinquenal, grau de conurbação e fluxos migratórios, atividade econômica, perspectivas de desenvolvimento e fatores de polarização, e deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

No parágrafo 1º desse Artigo, é registrado que "a gestão do interesse metropolitano ou aglomerado caberá ao Estado e aos municípios da região" na forma a ser definida através de lei complementar.

No Rio de Janeiro, a Constituição Estadual, em seu artigo 25 e seus quatro parágrafos, além da reprodução do texto da Constituição Federal e da referência à garantia da autonomia financeira, política e administrativa dos municípios que integrarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, já antecipa um esboço do sistema de planejamento e de gestão dessas áreas — um órgão executivo e um conselho deliberativo —, a serem compostos através de lei complementar. Estabelece que o conselho deverá incluir representantes dos poderes executivo e legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.

Toca também na questão dos recursos para assegurar a realização das funções públicas e serviços de interesse comum, atribuindo ao Estado e aos municípios o estabelecimento de "mecanismos de cooperação" para atuarem nesse sentido. Além disso, menciona o direito à compensação financeira conferido aos municípios que "suportarem os maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum".

A constituição de São Paulo inova ao não reproduzir o texto da Constituição Federal referente ao tema, tomando como suporte a possibilida-

de de divisão do território estadual em “unidades regionais constituídas por municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as peculiaridades regionais.” (Artigo 153)

Define aglomeração urbana, microrregião e região metropolitana, esta última entendida como “agrupamento de municípios limítrofes que assumam expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.” Apesar dos inúmeros adjetivos que conferem à definição um cunho pouco objetivo, ela avança no sentido de explicitar atributos estruturais que conferem singularidade a essas regiões.

Embora permita entrever uma preocupação em assegurar a hegemonia do governo estadual, avança no sentido do desenho do sistema de gestão, atribuindo a promoção do planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum a um “conselho de caráter normativo e deliberativo” a ser criado por lei complementar. Também através desse procedimento serão definidas a organização, a articulação, a coordenação de órgãos atuantes na região. Garante, em ambos os casos, a participação paritária do conjunto dos municípios com relação ao Estado (Artigo 154). Assegura, embora de forma genérica, “a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional”.

Exige que os planos, programas, orçamentos municipais sejam compatibilizados com as metas e diretrizes estabelecidas pelos planos estaduais, regionais e setoriais, com a ressalva de que essa exigência seja estabelecida pelos conselhos acima referidos (Artigo 155). Os recursos financeiros para o desenvolvimento das funções de interesse comum serão de responsabilidade do Estado e dos municípios, que deverão explicitá-los em rubrica própria nos seus planos plurianuais e orçamentos (Artigo 157).

Com relação às funções de interesse comum, menciona claramente apenas o transporte coletivo de caráter regional, atribuindo ao Estado, em conjunto com os municípios, o seu planejamento e garantindo ao Estado sua operação, seja diretamente, seja através de permissão¹⁸.

¹⁸ Na Região Metropolitana de São Paulo o desempenho da EMPLASA é prejudicado pelo conflito existente entre esse órgão e a Secretaria de Transportes. Diante da fuga de inúmeras plantas industriais da região metropolitana, a EMPLASA tem-se voltado para garantir a permanência de indústrias na região (SEPLAN-MG, 1999).

No Espírito Santo, observa-se inovação semelhante à empreendida por São Paulo, ao vincular as regiões metropolitanas à possibilidade de divisão do território estadual. Todavia, a sua criação é condicionada à realização de “uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (Artigo 216). Procedimento similar foi constatado apenas na constituição do Maranhão, onde as câmaras de vereadores têm que aprovar a participação dos seus respectivos municípios. Também nos moldes de São Paulo, define região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião agregando o conceito de funções públicas de interesse comum, restringindo-o à “prestação de serviços públicos ou de utilidade pública e ao exercício do poder de política administrativa para fins de ordenamento do uso e ocupação do solo, respeitada sua função social na defesa e preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural.”

Remete para legislação complementar a criação, a organização e a composição das “unidades regionais e dos órgãos públicos que implementarão a política de desenvolvimento estadual”, adiantando contudo que a gestão dessas unidades deverá ter como base o “princípio da co-gestão entre o Estado e municípios”, contando com a “participação da sociedade civil no processo decisório e no controle das instituições”. Estabelece também que Estado e municípios deverão destinar recursos financeiros específicos para a organização, o planejamento e a gestão das unidades regionais (Artigo 217).

O Artigo 218, por sua vez, proclama a instituição de mecanismos de compensação financeira para os municípios que sofrerem aumento de despesa ou queda da receita em função das atribuições que lhes forem dadas pelo planejamento regional.

Também na Constituição do Estado do Paraná há artigo similar, apontando para a necessidade de instrumentos compensatórios para os municípios que arquem com ônus do processo de metropolização.

Sem fugir aos moldes de várias outras constituições, ao tratar da questão da região metropolitana transcreve o texto da legislação federal relativa à matéria, garantindo, entretanto, a participação dos municípios e da sociedade civil organizada na gestão regional (Artigo 21). Estabelece que o planejamento das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões deve adequar-se às diretrizes preconizadas pelo planejamento estadual (Artigo 22), autoriza a criação de órgão de apoio técnico para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum (Artigo 23) e atribui ao Estado e aos municípios o suprimento dos recursos necessários a essas atividades (Artigo 24)¹⁹.

¹⁹ O órgão técnico de planejamento da Região Metropolitana de Curitiba tem na questão do transporte público uma atuação intensa, bem estruturada, que é referência para as demais regiões metropolitanas brasileiras (SEPLAN-MG, 1999).

Em Santa Catarina, além do texto da Constituição Federal, são explicitados os fatores a serem considerados na instituição da região metropolitana: população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios; atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização; deficiência dos recursos públicos em um ou mais municípios com implicação no desenvolvimento da região. É estabelecida, ainda, a possibilidade de criação de associações entre municípios para a realização de obras e serviços de interesse comum (Artigo 114).

Assim como em alguns outros Estados, na Constituição do Rio Grande do Sul é exigida a aprovação das câmaras de vereadores para que os municípios possam vir a integrar a região metropolitana. É atribuído ao Estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização, o planejamento e a gestão da região (Artigo 16). Como outras poucas constituições, avança ao declarar que regiões metropolitanas disporão de órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, com funções a serem definidas em lei complementar (Artigo 17). Radicalizando, restringe o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais exclusivamente no âmbito dos municípios. E possibilita a instituição de órgão de apoio técnico para planejar e executar as funções públicas de interesse comum²⁰.

Em suma, os levantamentos realizados sobre as constituições estaduais mostram que — em sua grande maioria — as cartas magnas dos Estados federados não priorizam o tratamento das regiões metropolitanas, avançando pouco em relação às normas da Constituição Federal.

A partir de meados dos anos 90, muitas vezes à margem do aparato institucional metropolitano, constata-se um processo de parcerias entre municípios objetivando enfrentar questões setoriais que transcendem a esfera local. Além disso, iniciam-se tentativas embrionárias de formação de redes nacionais visando à discussão dos problemas metropolitanos. Ressalte-se que essas iniciativas — embora, ainda, pouco articuladas — têm sido um *locus* de troca de experiências no enfrentamento dos problemas metropolitanos para as agências de vocação metropolitana dos três níveis de governo (FJP, 1998).

²⁰O órgão técnico da Região Metropolitana de Porto Alegre tornou-se, na prática, uma secretaria de planejamento regional, atuando em todo o Estado nas questões relacionadas ao planejamento urbano (SEPLAN-MG, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que a política para as regiões metropolitanas no Brasil passou por três grandes fases:

1. Centralização em Brasília. Neste primeiro momento — apesar do forte componente autoritário do modelo — havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, inclusive na área de transporte coletivo e tráfego urbano;

2. Neolocalismo pós-Constituição de 1988²¹. Este foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, em que a questão metropolitana era identificada *in limine* com o desmando do governo militar e, simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz;

3. Parcerias entre municípios metropolitanos e um incipiente processo de redes nacionais (FJP, 1998).

Contrariamente ao primeiro momento, os dois últimos são marcados pela ausência de políticas regulatórias consistentes e de financiamentos federais. Teoricamente, o texto da Constituição de 1988 permite o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais, ao transferir essa atribuição para as Assembléias Legislativas. Entretanto, a análise do tratamento da questão metropolitana pelas diversas constituições estaduais é bastante fragmentada tanto em termos de profundidade da regulação quanto pelos fatores privilegiados, ainda que se possam levantar pistas que indicariam possíveis caminhos com maiores potencialidades para as diversas dimensões da questão metropolitana. Nesse sentido, algumas considerações gerais sobre a forma como as constituições estaduais tratam da questão metropolitana merecem destaque.

Primeiramente, como foi mostrado, chama atenção que esse tema de competência estadual, após a promulgação da Carta Magna de 1988, sequer esteja incluído nas constituições do Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Da mesma forma, as constituições de Alagoas e de Sergipe se restringem a reproduzir quase linearmente o parágrafo da Constituição Federal (parágra-

²¹ Para um maior aprofundamento do conceito “neolocalismo”, ver o artigo de Marcus André Melo (Melo, 1993).

fo 3, artigo 25) sobre o tema. Poder-se-ia argumentar que o aparente “descaso” pela questão metropolitana nas constituições desses Estados se explicava pela ausência ou pouca relevância do fenômeno da conurbação nas fronteiras de suas respectivas capitais. Ainda que essa hipótese possa ter força explicativa não desprezível, convém lembrar que cidades como Natal, Campo Grande e Cuiabá são a médio prazo candidatas naturais à metropolização.

Somente as constituições do Amazonas, de Goiás, de São Paulo e de Santa Catarina estabelecem fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Entre as variáveis explicitadas, são recorrentes nesses diplomas legais a população (inclusive projeção de crescimento), os fluxos migratórios, o grau de conurbação, a potencialidade das atividades econômicas e os fatores de polarização da futura região metropolitana.

Entre os Estados que aprofundam, em maior ou menor grau, a questão metropolitana nas suas constituições, é bastante recorrente o cuidado implícito de evitar a prepotência da gestão metropolitana do período militar, caracterizado pela hegemonia do governo estadual em detrimento dos governos locais do período autoritário. Assim, os Estados da Paraíba, do Maranhão, do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul exigem mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou a suas populações antes da formalização de regiões metropolitanas. Seguindo esse mesmo espírito, os Estados do Amazonas, de Goiás e do Rio de Janeiro, expressam a necessidade de garantir a autonomia (leia-se financeira, política e administrativa) dos municípios que integrarem as referidas regiões.

Ressalte-se que apenas um número reduzido de constituições estaduais define pontualmente as “funções de interesses comuns” dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas. Entretanto, entre as chamadas funções metropolitanas, a que aparece de forma mais recorrente é a do “transporte urbano/sistema viário”, contemplada nas constituições do Distrito Federal, do Amazonas, do Ceará, de Goiás, de Minas Gerais, de São Paulo e do Paraná.²²

No que diz respeito à participação institucional na gestão das regiões metropolitanas, as constituições que tratam especificamente do tema, em sua maioria, reforçam a necessidade do envolvimento da “comunidade” e/ou dos municípios (Amazonas, Paraíba, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), mas a constituição gaúcha “radicaliza”,

²² Depois do “transporte/sistema viário”, as funções de interesses comuns mais citadas são “recursos hídricos”, “parcelamento/uso e ocupação do solo” (Distrito Federal, Minas Gerais, Goiás e Amazonas), e “controle ambiental” (Distrito Federal, Minas Gerais e Amazonas).

quando explicita que no processo de tomada de decisão metropolitana a hegemonia deve estar reservada aos governos locais. A ênfase dedicada nos últimos anos a mecanismos de participação de grupos e setores organizados da sociedade nas políticas regulatórias se explicaria, em parte, pela busca de garantir *governance*, que no seu conceito atual supera a dimensão de desempenho administrativo, abarcando também o sistema de intermediação de interesses, especialmente quanto às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Melo, 1996; Coelho e Diniz, 1995; Diniz, 1996). Assim, para alcançar níveis adequados de governança, além da *performance* da burocracia pública, torna-se vital que a política logre legitimidade em face dos atores políticos relevantes. Em outras palavras, a dimensão de *governance* supera o “marco operacional para incorporar questões relativas a padrões (...), de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1996).

Deve ser destacado, por outro lado, que apenas os Estados do Ceará e de São Paulo enfatizam a importância estratégica da participação estadual, ao mencionarem de forma clara a necessidade de a gestão metropolitana levar em conta “a ação conjunta entre o Estado e os municípios”. Ressalte-se que, sem cair nos excessos do passado, cabe ao Estado individualmente — através de órgão especializado (normalmente vinculado à Secretaria de Planejamento) — ou em parceria com os municípios — por intermédio de uma agência metropolitana — o papel relevante na articulação das diversas instituições que atuam na área metropolitana (seja através de arranjos formais ou mesmo informais), pois, como nos esclarece Cintra, parte importante das atividades de planejamento ocorre fora da estrutura institucional, em espaços e interfaces informais entre agências e órgãos que possuem interesses complementares e recorrentes, configurando o que o autor denomina de “ilhas de planejamento” (Cintra, 1978).

Em qualquer política pública, há duas questões de grande centralidade para se analisar o seu potencial de confiabilidade e o seu impacto na sociedade; por um lado, conhecer as fontes de financiamento disponíveis, e, por outro, conhecer a sua clientela-alvo.²³ Em termos de aporte financeiro — questão crucial para qualquer política pública —, as constituições dos Esta-

²³ Além dessas questões, também é importante — para fins de avaliação das possibilidades de real implementação — interrogar-se sobre as idiosincrasias da estrutura institucional responsável pela implementação da política.

dos da Paraíba, de Minas Gerais e do Espírito Santo são as que determinam rubricas e/ou mecanismos específicos (de co-responsabilidade do governo estadual e municipais) voltados para garantir recursos destinados às “funções de interesse comum”²⁴. Parte-se do princípio de que, nesse aspecto, o centro dos problemas enfrentados encontra-se na definição de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, diretamente vinculada à relação entre a cidade-pólo e os demais municípios da região. Os municípios maiores de cada região metropolitana, bem como os governos estaduais, normalmente resistem à regulamentação de instrumentos e mecanismos concretos de repasse de recursos para as agências metropolitanas (Fundos Metropolitanos, Legislação Específica etc.), uma vez que seguramente aportariam a maior parte dos recursos sem necessariamente uma contrapartida proporcional no que diz respeito ao processo de tomada de decisão quanto à alocação desses recursos. Em uma situação dessas, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento dos Estados e desses municípios de maior peso em cada uma das regiões metropolitanas não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam, via de regra, maiores do que os possíveis retornos políticos para esses governos.

Por fim, convém frisar que o Plano Diretor Metropolitano, como instrumento de planejamento das “funções de interesse comum”, é previsto nas constituições de Goiás, de Minas Gerais e do Amazonas. Embora tenha crescido, nos últimos anos, o número de municípios metropolitanos (especialmente os das capitais e os das cidades de maior porte) que implementaram planos diretores, isso não diminui a importância e a necessidade de um Plano Diretor Metropolitano, exatamente para que essas iniciativas locais possam apresentar uma certa articulação capaz de permitir maior integração, complementaridade e recorrência entre as diversas políticas públicas de “interesse comum”.

A chamada crise fiscal do Estado impôs limites claros à expansão dos investimentos governamentais — passou-se a valorizar com mais vigor a colaboração entre os diversos níveis de governo, os convênios com entidades da sociedade civil e as parcerias com a iniciativa privada. Entretanto, os atuais problemas socioeconômicos das regiões metropolitanas somente podem ser adequadamente enfrentados através da existência de uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa.

²⁴ Convém lembrar, ainda, que as constituições do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e do Paraná mencionam o direito de ressarcimento financeiro (instrumentos compensatórios) aos municípios que “suportarem os maiores ônus (aumento de despesa ou queda da receita) decorrentes de funções públicas de interesse comum”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMBEL, (Assembléia metropolitana de Belo Horizonte). Legislação Institucional. Mimeo. Belo Horizonte, 1993.
- RAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart, ZVEIBIL, Victor Zaluar (orgs.). *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro, 1996.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, nº 31, junho, 1996.
- AZEVEDO, Sergio de. Governança em Belo Horizonte, *Cadernos IPPUR*, vol. II, nº 1, janeiro/julho, 1997.
- AZEVEDO, Sergio de, ANDRADE, Luis Aureliano G. "A reforma do Estado e a questão federalista: a reforma Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sergio de (orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Edit. UNB, Brasília, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio de, MELO, Marcus André de. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 35, outubro, 1997.
- _____. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998*. Edit. ENAP, Brasília, 1998.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 24 de janeiro de 1967.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- CARDOSO, Elizabeth, ZVEIBIL, Victor Z. (orgs.). *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro, 1996.
- CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. [Trad. Haydn Coutinho Pimenta e Maristela Sette]. In: CINTRA, Antônio Octávio, HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Zahar, pp. 167-253, Rio de Janeiro, 1978.
- CEURB, Centro de Estudos Urbanos. *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPQ. UFMG — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Mimeo., 1997.
- COELHO, Magda, DINIZ, Eli. *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1995.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: *RSP, Revista do Serviço Público*. Ano 47, vol. 120, nº 2, Brasília, maio/agosto, 1996.

- FAPEMIG. *Política Regulatória e Interesses Sociais no Âmbito Urbano: o caso da RMBH*. Mimeo., Belo Horizonte, 1993.
- FERNANDES JUNIOR, Edésio. *O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras*. PLAMBEL, DT/EB. Mimeo., Belo Horizonte, 1984.
- FJP, Fundação João Pinheiro. *Gestão Metropolitana e Desigualdade na RMBH*. Convênio CEURB/UFMG e Escola de governo e Diretoria de Estudos Municipais e Metropolitanos da FJP. Relatório de Pesquisa apresentado a Fapemig. Mimeo., 1998.
- GOUVEA, Ronaldo Guimarães. *A gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal de Minas Gerais, p. 191, Belo Horizonte, 1992.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Região metropolitana e poder*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas / Universidade Federal de Minas Gerais, p. 160, Belo Horizonte, 1985.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. *O Controle do Processo de Parcelamento do Solo e a Expansão Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Departamento de Sociologia e Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas / Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1993.
- MATTOS, Carlos A. Processos Decisórios e Planejamento na América Latina. In: EDLER, P. S., HADDAD, P. R. (orgs.). *Estado e Planejamento: sonhos e realidade*. CENDEC, Brasília, 1988.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e governo*. IPEA, Brasília, 1993.
- MELO, Marcus André. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In: VALLADARES, Lícia do Prado. (org.) *Governabilidade e Pobreza*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.
- _____. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. In: *RSP, Revista do Serviço Público*. Ano 47, vol. 120, nº 1, Brasília, janeiro/abril, 1996.
- _____. Democracia, Neolocalismo e Mal Estar Social: a geometria política da nova República. In: *Pobreza e Desigualdade Social*. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Rio de Janeiro, agosto, 1993.
- _____. *Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarialismo local*. Mimeo., Recife, 1997.
- MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, promulgada em 21 de setembro de 1989.
- PACHECO, Regina S. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda P. (orgs.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.
- PLAMBEL. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. *Plano Metropolitano de Transportes. Programa para aumento da capacidade operacional de transporte e trânsito*. PLAMBEL, p. 66, Belo Horizonte, 1975.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente. In: *XX Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, outubro, 1996.

SEPLAN-MG. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Informação obtida através de entrevista com representantes da Assessoria de Assuntos Metropolitanos, Belo Horizonte, 1999.

WERNECK, Ney Pereira F. *Região Metropolitana de Belo Horizonte — Algumas Considerações e Proposta para Discussão*. Mimeo., Belo Horizonte, 1984.

A perspectiva da economia popular urbana: base para uma nova política socioeconômica na cidade¹

José Luis Coraggio

Tradução de Lisa Stuart

Ainda hoje faz parte do senso comum a idéia de que a política neoliberal não pode ser mudada, e que seu papel consiste em facilitar o livre jogo das forças do mercado e a acumulação-reorganização do capital. De acordo com essa visão ortodoxa, os países, as regiões, os Estados e as cidades devem tentar situar-se da melhor forma para que, nesse jogo, possam beneficiar-se com uma parte do investimento do capital global. Essa liberdade do capital supostamente reduz de forma drástica o poder político que acompanhou a industrialização e seu Estado de Bem-Estar Social.

Os custos humanos da nova relação de forças entre poder político e poder econômico põem em risco a governabilidade do sistema. Por isso, ou quem sabe por razões morais inquestionáveis, a mesma corrente neoliberal defende a necessidade de políticas sociais, mas que tenham seus limites e lógica redefinidos, de forma a adotarem critérios e mecanismos de atribuição de recursos do mercado, buscando uma eficiência na alocação dos fundos públicos de modo a conseguir, com custos mínimos, metas sociais fixas e limitadas.

Assim, o sentido das políticas sociais atuais já não é a conquista da igualdade de direitos, através da concessão de seus benefícios a todos os cidadãos de acordo com suas necessidades e da cobrança de contribuições de cada um em função da sua riqueza ou renda. Seu objetivo limita-se a atenuar as situações mais graves geradas pela crise na capacidade sociointegrativa do sistema econômico, que, entregue à lógica do mercado, torna-se progressivamente excludente. O sistema fiscal, por sua vez, recua cada vez mais, em nome da minimização de custos do sistema de arrecadação e da necessidade real de não afugem-

¹ Este artigo é parte de um trabalho mais extenso sobre políticas sociais: "Outra política social para a cidade: os desafios da próxima década", elaborado com a assistência de Agueda Quiroga para a Red nº 5, "Políticas Sociales Urbanas", Programa URB-AL, coordenada pela prefeitura da Cidade de Montevideú.

tar os investidores, recaindo crescentemente sobre as classes média, média baixa e inclusive sobre os pobres urbanos.

A observância dos direitos humanos está condicionada, ainda que não totalmente determinada, pelo marco material da economia, pelos níveis de produção líquida de uma sociedade e pelo modo de distribuição da propriedade e da renda.² Por isso, enquanto não se aceite “mexer com a economia”, o que ainda resta de vontade política não será suficiente para diminuir a força de seus perversos efeitos atuais.

Na realidade, no contexto de um Estado submetido a uma dívida externa crescente e às pressões para reduzir seu peso na economia, a política social focalizada torna-se um recurso cada vez menos eficaz, pela deterioração da qualidade de seus serviços básicos e porque sua capacidade para resolver os problemas que enfrenta depende de um contexto econômico e sociopolítico que destrói as melhores intenções do assistencialismo.

Por outro lado, as novas políticas sociais de feitio neoliberal têm escassa legitimidade social. Com efeito, a focalização privilegia de maneira crescente e quase exclusivamente os setores de pobreza extrema (o caso do Chile é o modelo mais claro de focalização), segregando-os da sociedade e criando uma resistência crescente da classe média em sustentar as políticas sociais para esses setores com seus impostos, pois há muito deixou de ser beneficiária das mesmas. Além disso, ela é forçada a contribuir, enquanto os setores que concentram a riqueza se esquivam de suas obrigações.

Ao mesmo tempo, enormes setores de excluídos tornam-se massa de manobra eleitoral, realimentando um sistema político que está mais marcado pela competição pelo poder do que por objetivos transcendentais aos quais o Estado nacional deve atender — o que leva ao imediatismo e ao antagonismo entre partidos que se revezam no jogo governo/oposição. Tudo isso acentua a distância cultural entre os setores médios e os pobres, debilitando ainda mais a integração social.

Essa situação não se resolve com a reorganização ou diminuição dos gastos (buscando maior eficiência em termos dos recursos públicos) com os programas sociais. Porém, ainda que se aceitasse a busca da eficiência, no sentido de alcançar os objetivos com o menor gasto possível, a eficiência das políticas sociais não será alcançada apenas com a unificação, “de cima para baixo”, dos programas, melhorando a gestão ou fazendo com que a sociedade participe para diminuir os gastos públicos, como de fato já tem sido proposto.

² Ver Hinkelamert (1986).

A ineficiência da política social neoliberal é estrutural, como também são estruturais as causas da exclusão: deixando de lado as intenções de seus agentes diretos, o assistencialismo focalizado constitui somente a outra cara da irracionalidade de um capital que age sem outros limites que os da competição. Caso não haja maiores mudanças, a tendência é que a progressiva ingovernabilidade social das cidades exija recursos cada vez maiores do Estado e da sociedade, recursos cuja utilização de forma assistencialista apenas aliviará a pobreza extrema. Isso acelerará a queda de uma grande parte dos setores médios e de seus recursos para padrões degradados de vida social, consolidando assim a perda irreversível do principal recurso que caracteriza uma sociedade moderna: a capacidade criativa e a vontade de iniciativa de uma população heterogênea, mas integrada num sistema dinâmico e interdependente. Isso também se expressa na política educacional, transformada na principal política social compensatória dirigida pelos princípios neoliberais quantitativistas, que buscam alcançar os objetivos do ensino básico com o menor gasto possível, em vez de a educação ser encarada como a principal política de investimento, e sem levar em conta que da qualidade desse produto depende o desenvolvimento nacional.

As políticas sociais que buscam compensar os efeitos do processo de livre mercado devem ser transformadas em *políticas socioeconômicas, que tenham como objetivo o desenvolvimento a partir da base da sociedade*.³ Avançar de novo na direção do cumprimento dos direitos humanos exige o desenvolvimento de novas estruturas socioeconômicas cada vez mais auto-sustentadas, com dinâmica própria, que sejam *por si mesmas* equitativas e que sejam capazes de fazer frente à reestruturação capitalista. Mas, para resolver a questão social, é necessário “mexer com a economia”, não para torná-la vulnerável e instável, mas para corrigir, “de dentro”, as causas da polarização social e da exclusão dos trabalhadores. Para que isso seja possível politicamente, é importante que o grande investimento inicial necessário se justifique, não só porque as novas estruturas gerarão recursos para sua progressiva auto-sustentação, mas também porque contribuirão para o desenvolvimento geral da economia.

Essa assertiva sugere que, sem uma adequada mudança nas macroestruturas, já não será suficiente a simples redistribuição (apoiada, principalmente, na debilidade política das majorias) ou mesmo a

³ Uma política “socioeconômica” parte do reconhecimento de que os modelos econômicos são representações bastante parciais e abstratas da economia real, e de que os valores e outras características sociais, assim como a qualidade de vida, incluindo as relações sociais e comunicativas, são parte constitutiva dessa economia real.

proposta de programas públicos de pleno emprego ou de seguridade social eqüitativa; tampouco será suficiente a multiplicação das iniciativas da sociedade civil, como as que proliferam hoje em dia em nossos países. Uma das razões é quantitativa: o modelo de gestão macroeconômico existente é incapaz de alocar os recursos para investimentos sociais em montante suficiente e, ao mesmo tempo, manter o processo de acumulação capitalista. Outra razão diz respeito à qualidade das iniciativas: age-se de forma marginal e local sobre a disponibilidade de infra-estrutura social e sobre a oferta social de bens e serviços, o que cobre apenas parte das necessidades básicas insatisfeitas de um setor que abrange desde os pobres estruturais até setores médios economicamente empobrecidos, ao mesmo tempo que se continua aumentando a tensão entre estes últimos, através da exacerbação de uma cultura individualista e de consumo.

Essas táticas não conseguem construir uma alternativa estrutural que inclua os beneficiários dessas políticas como produtores ou cidadãos, mas pretendem fazer com que as pessoas aceitem sua situação atual e continuem alimentando a esperança de um dia serem reintegradas ao novo sistema. O reconhecimento de que os cidadãos excluídos são algo mais do que desempregados momentâneos ou consumidores temporariamente insatisfeitos apenas tem levado a acrescentar a esses programas um aspecto de “emprego e renda”, não auto-sustentado e de difícil contestação. É indispensável propor e implementar outros modelos econômicos, tanto pela necessidade das classes trabalhadoras urbanas de terem bases materiais mais autônomas, como pela necessidade política de mostrar, na prática, que existem alternativas melhores que o modelo atual. A magnitude dos níveis de exclusão futuros, à medida que se estenda e aprofunde o novo sistema de produção para todas as regiões e em todas as atividades em que seja rentável, e a generalização da difusão global de padrões de consumo (novos bens e serviços, centro comerciais, hipermercados etc.) exigidos por esse sistema, permitem prever que apenas manter as mesmas políticas sociais, programas e intervenções amenizadores que têm sido propostos será insuficiente para diminuir a distância crescente entre os objetivos do desenvolvimento humano e a realidade.

A PERSPECTIVA DA ECONOMIA POPULAR URBANA

Privados definitivamente da possibilidade de viver de seu trabalho, sem terra para plantar seus próprios alimentos, sem meios para construir seus próprios abrigos, grandes setores urbanos são vistos como

objeto de uma política social assistencialista, que busca de maneira padronizada atendê-los em sua condição de massa — não particular — de “incapacitados” para trabalhar. Assim, são estigmatizados e institucionalizados, da mesma forma como a sociedade trata seus “loucos” ou “inválidos”, estigmatizando-os, além de responsabilizá-los por seu destino, pois — como comprovam a partir das estatísticas oficiais — outros como eles conseguem trabalho.⁴ Esse esquema doentio, que trata como doentes e hospitaliza massas de cidadãos sobre os quais, por outro lado, se afirma que têm direitos iguais e iguais oportunidades na sociedade de mercado, é um esquema de domínio, de submissão, e a focalização que impregna as Novas Políticas Sociais (NPS) é seu instrumento ideológico e operativo.⁵

⁴ Este trabalho ideológico, que isola os “anormais” a fim de lhes dar um tratamento assistencial, não deveria ser tão fácil, pois as próprias estatísticas mostram a “normalidade” de estar desempregado, devido à alta probabilidade de um habitante urbano passar por longos períodos de desemprego involuntário. Pegoraro (1995) define-o como “a estratégia que tende a naturalizar e normalizar uma determinada ordem social construída pelas forças sociais dominantes. (...) A utilização da idéia de estratégia pressupõe a existência de outras forças em disputa, e a idéia de naturalizar ou normalizar pressupõe que essa estratégia, em seu enfrentamento ou confrontação, procura alcançar politicamente a naturalização de sua ordem dominante e da normatização da mesma, ou seja, tornar rotineiras as condutas individuais e grupais aceitáveis ou funcionais. (...) O pêndulo consenso-coerção está ligado ao êxito na naturalização da ordem social, na capacidade de transformação de situações sociais problemáticas ou conflitivas em não-problemáticas, seja através da cooptação, da desmoralização, da exclusão, do confinamento ou do aniquilamento” (p. 83).

⁵ “Tratar os ‘leprosos’ como ‘pestilentos’, projetar recortes finos da disciplina sobre o espaço confuso do internamento, trabalhá-lo com os métodos de repartição analítica do poder, individualizar os excluídos, mas utilizar processos de individualização para marcar exclusões — isso é o que foi regularmente realizado pelo poder disciplinar desde o começo do século XIX: o asilo psiquiátrico, a penitenciária, a casa de correção, o estabelecimento de educação vigiada, e por um lado os hospitais, de um modo geral todas as instâncias de controle individual funcional num duplo modo: o da divisão binária e da marcação (louco–não louco; perigoso–inofensivo; normal–anormal); e o da determinação coercitiva, da repartição diferencial (quem é ele; onde deve estar; como caracterizá-lo, como reconhecê-lo; como exercer sobre ele, de maneira individual, uma vigilância constante etc.). De um lado, ‘pestilentam-se’ os leprosos; impõe-se aos excluídos a tática das disciplinas individualizantes; e de outro lado a universalidade dos controles disciplinares permite marcar quem é ‘leproso’ e fazer funcionar contra ele os mecanismos dualistas da exclusão. A divisão constante do normal e do anormal, a que todo indivíduo é submetido, leva até nós, e aplicando-os a objetos totalmente diversos, a marcação binária e o exílio dos leprosos; a existência de todo um conjunto de técnicas e de instituições que assumem como tarefa medir, controlar e corrigir os anormais, faz funcionar os dispositivos disciplinares para os quais o medo da peste apelava. Todos os mecanismos de poder que, ainda em nossos dias, são dispostos em torno do anormal, para marcá-lo como para modificá-lo, compõem essas duas formas de que longinquamente derivam.” (Foucault, 1983:176)

Se os governos locais se dispuserem a fazer parte da administração dessas instituições, a problemática usual será a falta de recursos para prisões, restaurantes populares, hospitais, internatos, instituições para menores infratores e outros refúgios-prisão públicos, nos quais são mantidos longe do olhar, limitando-se o risco dos cidadãos dos setores mais ricos. A essa organização institucional também se espera que se unam as formas usuais de caridade, de beneficência, de ajuda do voluntariado financiado pela filantropia empresarial — uma “sociedade civil” no sentido gramsciano, parte funcional, consciente ou não, de um sistema de controle, de disciplinamento, de poder hegemônico.

A única alternativa para essa situação é devolver a centralidade ao trabalho, como mecanismo de integração e de restituição da dignidade humana, e como única instância com força necessária para reclamar uma igualdade de direitos efetivos, sem sacrificá-los diante dos matizes da “equidade” ou de uma ilusão acerca “da igualdade de oportunidades” no ponto de partida. Dentro desse conceito de trabalho, inclui-se uma parcela importante de trabalho doméstico e de esforço para a reprodução da própria vida, mas deve-se incluir também o trabalho reconhecido e valorizado socialmente, com valor de troca, seja trabalho assalariado ou por conta própria, seja trabalho mercantil ou trabalho solidário, motivado por uma doação voluntária ou por regras de reciprocidade. Em face do caráter massivo do fenômeno urbano da exclusão do mercado capitalista de trabalho e da impossibilidade de “voltar para a terra” em busca da auto-suficiência doméstica, essa nova centralidade só pode ser conseguida com a criação de novas estruturas econômicas.

No momento atual, a viabilidade da criação de novas estruturas depende não apenas do desafio político, mas também da possibilidade de reequilibrar o poder econômico, gerando forças diretamente econômicas (poder de mercado e de financiamento, comportamento econômico das maiorias sociais etc.) que revertam efeitos dos mecanismos que hoje tendem a sujeitar toda atividade local ou nacional (financeira ou real, varejista local ou global, produtiva ou de serviços, material ou cultural) à economia do capital. Através da reestruturação da Economia do Trabalho, tão atual como a que está experimentando a Economia do Capital, é possível desenvolver — a partir das grandes cidades, que representam o espaço da articulação de redes urbano-rurais — um subsistema mais orgânico de Economia Popular Urbana (EPU), dirigido à satisfação das necessidades das maiorias, capaz de adquirir uma dinâmica parcialmente auto-sustentada local e regionalmente, coexistindo, competindo e articulando-se — como base das pequenas e médias empresas (PMEs), como proporcionador de recursos humanos atra-

tivos para o capital, como comprador e provedor, como contribuinte — com a Economia Empresarial Capitalista e com a Economia Pública.⁶

O ponto de partida histórico para esse possível desenvolvimento é o padrão socioeconômico e cultural dos setores populares urbanos, caracterizado hoje, entre outras coisas, por uma alta fragmentação e perda da vontade coletiva, como resultado da liberação das forças do mercado global, do desmembramento do governo e da desarticulação das identidades e forças sociais que caracterizaram o industrialismo.

É preciso lembrar que a constituição de um subsistema de EPU tem grande importância cultural, transcendendo em muito os estreitos limites da economia, no sentido em que esta é vista pela maioria dos profissionais da área. Assim, implica desenvolver o saber intuitivo acumulado pelos agentes populares em suas experiências de produção e reprodução — através de novos diagnósticos, explicações e hipóteses para a compreensão histórica; significa facilitar o surgimento de propostas e o pensamento empreendedor, visando ao resgate crítico da história de experiências isoladas ou coletivas que conseguiram avançar na conquista de melhores condições de vida; e também implica na reinstalação de utopias sociais que mobilizem a vontade política. Para isso, são necessários ativistas, padres, artistas, comunicadores, professores, médicos e enfermeiras, assistentes sociais, promotores, técnicos e intelectuais que compartilhem de uma moral mais solidária e de um paradigma de desenvolvimento popular integral e que contribuam, com a sua atuação, para questionar a noção presente no senso comum de que a economia é um mecanismo automático, sem sujeitos, compreendido apenas por economistas-gurus.⁷

⁶ Sobre a visão da economia urbana como composta pelos subsistemas da Economia Empresarial Capitalista, Economia Pública e Economia Popular, ver Coraggio (1998). Sobre a evolução a partir da idéia de “pólo marginal” para uma economia popular alternativa, ver Quijano (1998).

⁷ Sempre nos chamou a atenção esta situação que se repetia: em vários países, quando as discussões entre membros de ONGs dedicados a atenuar a miséria dos mais pobres os levavam a pensar em propostas para novos horizontes de ação, muitas vezes eles concordavam que era necessário tomar alguma medida em relação à renda, ou seja à produção, e que eles não entendiam nada disso, porque era “economia”. Todo seu trabalho de gerar respostas que satisfizessem necessidades a partir de recursos escassos não era considerado uma intervenção na economia, se não implicasse vender algo. Ainda hoje necessitam criar o termo “socioeconomia” para poderem mover-se com tranqüilidade no terreno econômico. Como o objetivo é estabelecer diálogos com códigos compartilhados, incorporamos o termo, mas na prática “a economia”, particularmente a capitalista, é sempre um sistema de relações de natureza social, e o mercado, sua principal instituição, não pode ser considerado um mecanismo do mesmo tipo que o sistema planetário.

Mas a solidariedade orgânica que exigiria a constituição de um subsistema de Economia Popular não poderia sustentar-se somente em ações voluntárias de desenvolvimento da consciência.⁸ Requer a reestruturação dos sistemas de educação e de saúde, dos serviços públicos em geral, assim como a incorporação regulada de mecanismos automáticos, como os de mercado, para entrar na dinâmica de imitação, cooperação competitiva e difusão da inovação, necessárias para a resistência em massa à absorção-exclusão do capital. Como o livre jogo do mercado não produz a organização desses setores, e sim sua fragmentação, é igualmente fundamental o papel do Estado democrático, institucionalizando as condições morais — marco jurídico, limites e regulamentação da ação privada no mercado — a fim de que a liberdade de contratar possa estar a serviço dos órgãos da Economia Popular e redirecione a coerção do sistema econômico em seu benefício. Isso pressupõe a existência de forças políticas e de governantes que se posicionem como estadistas e estejam dispostos a ir mais além de medidas clientelistas de curto prazo, procurando instigar no imaginário social projetos sociais equivalentes por seu alcance — ainda que adaptados a nossa época — aos que orientaram nossos países no passado.

Essa tarefa requer grandes recursos e um amplo consenso social e político. Quando reorientados a partir dos planos locais e articulados com outras políticas urbanas, as políticas e programas “sociais” têm enorme potencial para permitir o desenvolvimento de bases econômicas mais autônomas dirigidas à reprodução dos setores populares urbanos, promovendo o desenvolvimento de uma EPU.⁹ Isso pode ser conseguido da seguinte forma:

. reorientando paulatinamente aqueles recursos utilizados hoje para que os setores populares possam apenas sobreviver, imediata e precariamente, dirigindo-os para o desenvolvimento de suas capacidades e recursos produtivos, fortalecendo a eficácia de suas instituições solidárias e incrementando sua competitividade nos mercados;

. dando impulso a programas de defesa do poder aquisitivo das maiorias urbanas, através de feiras, de informações ao consumidor, da

⁸ Nesse sentido, as propostas da Economia Solidária, baseadas em redes de intercâmbio e cooperação fundadas em valores solidários, sustentados em relações interpessoais que pretendem evitar a política e o mercado, não poderão passar de valiosas experiências localizadas, sem possibilidades de alcançar a importância exigida hoje para a superação dos efeitos produzidos pela crise estrutural do sistema capitalista.

⁹ Esse potencial atualmente não é utilizado, pois apenas se promove a solidariedade mecânica entre os setores mais pobres.

constituição de poderes de compra cooperativos, da regulamentação do grande negócio comercial e da negociação das políticas de compra e venda, de modo a favorecer a produção local etc.;

. associando as políticas sociais a reformas legais que reconheçam a eficiência social dos empreendimentos populares e os estimulem, em vez de condená-los à ilegalidade;

. associando as políticas sociais a políticas culturais de fortalecimento e promoção de comportamentos que valorizem e promovam horizontalmente uma progressiva melhoria na qualidade dos produtos de atividades econômicas populares;

. reorientando a capacidade de contratação do setor público local (compras, trabalho assalariado, terceirização de serviços etc.) de modo a otimizar seu efeito no desenvolvimento dos empreendimentos da Economia Popular;

. gerando maior eficiência, através de intervenções externas sinérgicas, que articulem diversos recursos (universidades, sistema escolar, ONGs, centros tecnológicos, redes de crédito etc.) por meio de instrumentos próprios dos governos municipais urbanos, no sentido de criar uma base de infra-estrutura e de serviços de apoio à economia popular e às PMEs;

. superando a focalização — que só se justifica em emergências conjunturais, sob pena de eternizar uma sociedade dual —, fazendo com que esses setores deixem de representar apenas massas homogêneas de beneficiários passivos e isolados e assumam formas participativas de gestão do orçamento e de co-gestão dos programas, em comunidades heterogêneas, organizadas e capazes de discutir suas prioridades.

Mesmo nas atuais condições de escassez de recursos, a eficácia e a eficiência na utilização dos mesmos dependem da articulação entre redes e da sinergia no uso dos recursos próprios e externos da economia popular (hipótese contrária à setorização e à fragmentação que hoje predominam nas políticas e programas sociais). O potencial de desenvolvimento de uma economia popular mais orgânica depende, entre outras coisas, da diversidade ecológica e social do habitat urbano produtivo-reprodutivo — local, no qual se desenvolvem os grupos domésticos (hipótese que contraria as propostas de conquistar o desenvolvi-

mento humano sustentável através da focalização das políticas sociais em zonas homogêneas de máxima pobreza). Uma política de superação da pobreza eficiente e sustentável economicamente deve incorporar como sujeitos e beneficiários não apenas os setores extremamente pobres, mas também os setores médios, cujas condições de vida se deterioraram e/ou estão em vias de se deteriorarem, pois são setores que possuem recursos materiais e culturais significativos para um processo no qual a capacidade de iniciativa, o acesso ao conhecimento e a aprendizagem reflexiva sobre suas próprias práticas são centrais.

Os efeitos negativos da abertura e da globalização dos mercados podem ser parcialmente enfrentados mediante a estruturação de alternativas social e economicamente eficientes para a reprodução ampliada da vida das maiorias urbanas. Que essas estruturas sejam economicamente sustentáveis dependerá não apenas da demonstração de sua eficácia, mas também de que venham a ser culturalmente valorizadas por essas maiorias, valorização revelada, entre outras coisas, por uma transformação coerente em seus padrões de consumo.

Essa perspectiva realça o efeito econômico estruturante (e não apenas compensatório externo) de uma nova geração de políticas sociais (ou políticas “socioeconômicas”), assumindo novo significado como centro da ação, a fim de permitir o desenvolvimento humano sustentado. As opções existentes no momento são:

a) *a atual política social de feitiço neoliberal, que propõe esperar o desenvolvimento que vem de fora, cavalgando no grande investimento externo, atraindo-o com incentivos e com a promessa da diminuição dos impostos, apoiando-se em uma política social que não onere muito os cofres públicos, com o intuito de manter em níveis de vida mais suportáveis o segmento de unidades domésticas (UD) com necessidades básicas insatisfeitas (NBI) ou situado abaixo da linha de pobreza, mas sem potencializar seus recursos produtivos nem facilitar a realização do seu fundo de trabalho; ou*

b) *uma política socioeconômica emancipadora, entendida como uma política de investimento para o desenvolvimento social endógeno, visando aumentar a capacidade do conjunto de comunidades locais de UD, integrando-as ao sistema econômico, fortalecendo seus recursos produtivos e a sinergia, o que pode levar ao desenvolvimento participativo da economia popular.*

A segunda opção exige não só o uso eficiente dos recursos – como tem sido sustentado em certas críticas à política social¹⁰ —, mas também um maior volume de investimentos a curto prazo. Em troca, a médio prazo sua relação custo-benefício social é superior. Além disso, este programa será progressivamente auto-sustentado, com a condição de que mude seu sentido: de política compensatória para política de desenvolvimento baseada na potencialização da economia do trabalho.

A ECONOMIA POPULAR URBANA, BASE DE UMA ALIANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADOR

É fundamental entender a diferença estrutural entre a) um sistema de empresas capitalistas cujo objetivo é a acumulação dos lucros de seus proprietários e gerentes, que para isso manipulam o sistema de necessidades e contribuem para que apenas as demandas solventes sejam satisfeitas; e b) um sistema de empreendimentos mercantis e não-mercantis de economia popular cujo objetivo é a satisfação das necessidades de seus membros e que acumula somente como condição para maior eficiência na conquista desse objetivo.¹¹ A vinculação entre os dois sistemas é necessária, mas os termos do intercâmbio entre essas duas esferas devem ser redefinidos — depois da democratização do poder social e político — para que se consiga um equilíbrio mais dinâmico entre ambas e para que seja possível resolver de maneira econômica, e politicamente sustentável, os problemas sociais gerados a partir da exacerbação do modelo de sociedade de mercado.

A concretização de uma economia que inclua de igual para igual a Economia Pública, a Economia Empresarial e a Economia Popular não será imediata. Talvez sejam necessários vinte ou trinta anos, como os que foram necessários para a industrialização da América Latina ou o desenvolvimento do vale do Silício. Renunciar a dar o primeiro passo para este desenvolvimento — pelo tempo que exigirá ou pelas exigências políticas que impõe — apenas nos faz esperar, sem esperança, o derrame do capital global.

¹⁰ Kliksberg (s.d.).

¹¹ Em contraposição à perspectiva da “Economia da Solidariedade”, a “Economia Popular” proposta aqui não estabelece limites de valores ou qualidade de relações nas motivações dos empreendimentos econômicos populares que não sejam os de excluir a busca do benefício próprio e a acumulação do capital por si só. O interesse de viver melhor através da obtenção de condições materiais mais favoráveis, através do mercado ou da autoprodução, faz parte da lógica de uma ampla gama de empresas próprias do culturalmente heterogêneo campo popular.

Essa proposta não deve entrar em choque, necessariamente, com os interesses da política ou da acumulação. Reclama, sim, outro estilo de mediação política, mais parecido com o papel do estadista e com a busca do acordo do que com o papel daquele que corre na vanguarda, procurando manipular interesses. Tampouco deve existir, necessariamente, um antagonismo entre os interesses da Economia Popular e os interesses de grande parte dos setores empresariais. Efetivamente, a competitividade sistêmica exigida das empresas somente pode sustentar-se em sociedades mais coesas, mais democráticas e em que as capacidades humanas possam desenvolver-se em vez de deteriorar-se.

Isso é particularmente verdadeiro em relação às redes de PMEs nos subúrbios industriais e às condições culturais e históricas aparentemente irreproduzíveis que permitiram sua gestação. Não será possível substituir a ausência de uma base cultural e institucional favorável ao surgimento das PMEs, por meio da imposição autoritária de uma organização que venha de fora, e muito menos pela tentativa de separar os empreendimentos produtivos de suas raízes culturais, pretendendo modernizá-los.

Trata-se de facilitar as experiências enraizadas nas práticas econômicas dos setores populares, para que sejam capazes de ir criando, através da aprendizagem reflexiva, novos padrões de comportamento, mais eficazes e eficientes, levando em conta a perspectiva do desenvolvimento. Para isso pode contribuir decisivamente a ação conjunta de ativistas sociais encarregados de programas de desenvolvimento local, de centros de investigação e formação e de agentes políticos que compartilhem o paradigma de um desenvolvimento a partir do local, que tenham como um de seus objetivos a conformação de um sistema de Economia Popular.

As propostas de Economia Social, Empresa Social e Economia Solidária, as políticas de renda cidadã, a democratização da gestão e a eficiência no investimento social são propostas que podem coexistir cooperativamente, como aproximações orientadas por valores ou mecanismos particulares, compartilhando a mesma estratégia de buscar um desenvolvimento humano generalizado, fundado no desenvolvimento endógeno urbano de base popular.

O MERCADO, MECANISMO CONTRADITÓRIO

Em muitas das propostas alternativas, tingidas de comunitarismo, e em alguns casos com reminiscências anarquistas, tende-se a ver o mercado apenas como um mecanismo perverso, cujos valores e formas

de comportamento devem ser contestados a partir da luta cultural. Isso é certo para o mercado capitalista, cujo movimento livre não só não consegue alcançar o bem-estar geral pregado por Adam Smith, como destrói a vida social e a natureza. Mas isso não ocorre necessariamente em todo tipo de mercado e nem, particularmente, nas relações mercantis da Economia Popular. E mais, se o que buscamos são alternativas efetivas para melhorar significativamente, e de maneira sustentável, as condições de vida das maiorias urbanas, o mercado é um mecanismo indispensável para a economia popular. Também o mecanismo da competição não é necessariamente nocivo, quando unido à responsabilidade social e a mecanismos de regulação e cooperação.¹²

O socialismo burocrático "...conseguiu oferecer, em grande parte, segurança econômica para sua população; mas não conseguiu dar a esta vida segura um sentido de prazer de estar vivo, sentido que é impossível conseguir sem a mobilização das iniciativas pessoais".¹³ Partindo dessa perspectiva, não apenas a identidade comunitária compartilhada e o sentimento de solidariedade, mas também a valorização do artesão individual por seu trabalho, ou pela eficiência e qualidade no serviço prestado, ou ainda o prazer de inovar, podem e devem ser desenvolvidos, como muitos outros fatores, para fortalecer a competitividade dos empreendimentos populares no conjunto da economia. Como seu principal recurso é o capital humano, este se desenvolve melhor quando suas capacidades e motivações são praticadas e exigidas. Oferecer garantia de qualidade, de serviço ao usuário, dar informações gerais sobre o produto e sobre as alternativas para sua uti-

¹² É clássico o exemplo das redes de empresas que mantêm relações de "competição cooperativa" em Bolonha: competem para ganhar a concorrência nas vendas, mas, quando se define o ganhador, este divide o pedido com as outras empresas. Do mesmo modo, as inovações tecnológicas ou organizacionais não são mantidas em segredo e sim difundidas, em parte porque existe uma rede de relações de afinidade subjacente, mas também pelo entendimento de que a competitividade é sistêmica e que qualquer difusão da região melhora suas possibilidades no mercado global. Ver os trabalhos de Bianchi e Gualtieri (1990), Bianchi e Bellini (1991), Bianchi *et al.* (1987), Bianchi (1988), Bianchi (1992), Bianchi (1993).

¹³ Franz Hinkelamert (mimeo, sem título, s.d.), p. 28: "Se hoje ressurgue com força a crítica ao capitalismo de Marx, ressurgue em outra situação. É impossível vinculá-la novamente à utopia do homem em sua relação com a natureza, a partir do entendimento desta como o futuro histórico do mercado ou do mercado capitalista como tal. Nisto reside a falha do pensamento de Marx. A direção que esta grande e única utopia válida pode, por fim, mostrar deve ser estabelecida no interior da sociedade de mercado, e não além dela, após a abolição das relações mercantis. Não é possível aboli-las, como também não se pode abolir o mercado. Hoje não é possível buscar senão uma síntese entre o mercado e a necessidade de reprodução do homem e da natureza." (p. 29).

lização são práticas comuns em muitos dos empreendimentos populares. A ampliação dessas práticas, quando dirigidas aos mesmos setores populares enquanto consumidores, multiplica seu impacto, pois não só redefine as relações de trabalho, mas também as relações entre quem oferece e quem busca, entre provedor e usuário.

O mercado, como mecanismo de comunicação e difusão, pode ser um instrumento válido dentro de um contexto cultural e social que tenha condições favoráveis. Não se deve confundir o estilo de consumo segmentado predominante com as possibilidades integrativas e comunicativas do consumo em sociedade.¹⁴ Isolar os setores populares em comunidades pode impedi-los, ao separá-los do movimento geral da sociedade, de ser sujeitos políticos ativos e autônomos.¹⁵ É necessário, portanto, “completar” sinergicamente certas normas de vinculação social, atuando de todas as formas para reforçar a capacidade de decisão. Por exemplo, uma informação sobre os efeitos socioeconômicos de comprar este ou aquele produto (a produção de alguns produtos gera emprego e renda; a de outros, não); os efeitos para o meio ambiente e para a saúde ao se incentivar a produção de certos produtos e usá-los de determinada maneira etc. podem favorecer novas necessidades e modos de consumo e produzir outros conceitos acerca da qualidade de vida, da interdependência social e do vínculo entre as gerações. Essa superação está acompanhada pelo reforço na identidade coletiva, na percepção da própria capacidade para modificar a realidade e no sentimento solidário do “um por todos”. Seus efeitos também são rapidamente percebidos: é possível associar a relação de causa-efeito na prática e deixar para trás as advertências dos entendidos e dos dirigentes, superando a debilidade de uma decisão puramente individual, que não se sabe se vai ter os efeitos almejados (despoluição do ambiente etc.), porque depende da ação concomitante de outros. Como a incerteza é proveniente em parte das expectativas em relação ao comportamento dos outros, atuando de maneira coordenada ou segundo pautas comuns adequadas, é possível controlar grande parte dessa incerteza.

Uma consequência importante dos empreendimentos populares é que estes não só resultam na satisfação de necessidades imediatas, mas

¹⁴ Neste ponto, não compartilhamos da opinião de Esping-Andersen (1990), que vê na não-mercantilização da reprodução social da vida humana não apenas uma utopia válida, e sim um traço positivo que pode ser alcançado, na época atual, através de políticas sociais. Sobre as condições necessárias para “que o consumo seja um lugar no qual se possa pensar”, ver Néstor García Canclini, “O consumo serve para pensar”, *Diálogos da Comunicação*, Lima, nº 30, 1991.

¹⁵ “O tempo da ordem está acabando; começa o tempo da mudança, percebida como categoria central da experiência pessoal e da organização social.” (Touraine, 1997:19)

que, com eles, também se aprende a empreender. A reflexão acerca da experiência é uma característica do capital humano. Em condições adequadas, aprende-se não apenas a cumprir funções dentro de uma organização, mas também a organizar-se enquanto coletivo e a discutir sobre o poder, a eficácia e os critérios de eficiência; a dominar a informação, o conhecimento e, geralmente, o componente simbólico da ação econômica. Nisso é crucial superar a focalização oficial ou basista nos “pobres para sempre pobres”. É necessária a existência de um contexto heterogêneo, que permita aprendizagens horizontais, mudanças de papéis e posições alternadas, contexto que é muito mais criativo e fecundo na renovação de capacidades do que aquele em que tudo é sempre igual, simplificado, como o contexto exigido pelas organizações externamente eficientes dentro do modelo industrial. Trata-se, por certo, de valorizar as diferenças, aproveitando-as para desenvolver uma solidariedade orgânica entre os membros, não de cristalizá-las e institucionalizá-las.

Não se pretende construir um aparato complexo, com objetivos predeterminados, e sim facilitar a criação de redes e de núcleos ativos, criativos, atentos a oportunidades que não podem ser previstas. Com essa ginástica histórica, é possível a um evento inesperado ser o estopim de um processo de desenvolvimento nunca previsto — sem tal antecedente, talvez as oportunidades passem despercebidas — e se aprende a empreender não apenas nos empreendimentos denominados produtivos, mas também nos políticos e culturais.¹⁶

Pode-se pensar num mercado segmentado, com um primeiro nível — global — em que se encontram os que oferecem produtos e seus consumidores, competindo e realizando transações no plano global; um segundo, terceiro e quarto níveis — regional, nacional e local — protegidos pelo custo de acesso ou por diferenciações culturais (mas não por barreiras “artificiais” permanentes, erigidas politicamente, que podem gerar lucros a setores produtores privados em prejuízo dos consumidores). Pode-se até mesmo pensar em etapas, partindo da proteção e diferenciação mais rígida até chegar à competição plena, mas não nos termos do mercado capitalista, e sim junto com a criação de um poder de mercado e com o desenvolvimento da capacidade de competir simboli-

¹⁶ “Por um lado, precisam de condições de empreendimento, desse empreendimento social capaz de ativar e combinar essas duas fontes diferentes de financiamento (e as razões e opções por trás delas). Mas, por outro lado, também necessitam de poderes e responsabilidades institucionais, públicas, que proporcionem facilidades, incentivos e espaços para fazer. Ou seja, é necessário que se ofereçam opções de políticas e políticas nesse sentido. Que haja um gasto social, isto continua sendo indispensável. Mas que seja investido em sujeitos e em estruturas aptas a produzirem valor social agregado, e não que apenas se gaste e se consuma.” (De Leonardis, Mauri e Rotelli, 1995:87)

camente pelas decisões dos consumidores, como vêm fazendo os produtores populares de produtos ecológicos ou de produtos cujo consumo apóia uma causa justa, de gênero, cultural ou política. Pode-se argumentar que o benefício, a longo prazo, de competir com o capital não é evidente, mas é ainda pior a alternativa dos que não conseguem fazer isso, pois esse tipo de experiência acaba sempre tendo resultados limitados, não conseguindo dar uma resposta estrutural à questão social.

Se é verdade que existam consumidores puros — ou consumidores que se percebem como tais — enquanto situação distinta da situação de ser trabalhador, empresário etc., aqueles podem entrar em conflito a curto prazo com esta proposta, pois o mercado global lhes permitiria obter bens de troca com menores preços, ter acesso às inovações mais rápido e com menor custo etc. Assim, num primeiro momento, esse acesso poderia ser permitido (através de barreiras mais culturais que coercitivas) para os meios de produção, mas não para os bens de consumo; mas isso seria cada vez mais permitido, a partir da redução nas escalas de produção eficiente.

Outra possibilidade é a abertura ao mercado externo, mas exercendo um poder como produtores e consumidores que enfrente a força dos outros participantes. As organizações de consumidores deveriam possuir fontes de informação e análise que lhes permitissem sair de suas posições meramente de reação ante os processos. De qualquer forma, o que estaria em jogo seria a superação da fragmentação dos papéis própria da sociedade de mercado e a tentativa de “afirmação do sujeito pessoal de maneira integral”.¹⁷

À VIABILIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS URBANAS ALTERNATIVAS: TAREFA POLÍTICA

A viabilidade da mudança social raramente está dada previamente. É algo a ser construído no próprio processo de mudança. E a nova política urbana deve desenvolver, a partir de sua prática, as condições para que essa possibilidade surja. Não há opção: o desenvolvimento social de nossas cidades apenas excepcionalmente surgirá sem um sujeito. O desenvolvimento de um subsistema de Economia Popular metropolitana auto-sustentada não nascerá apenas do acúmulo caótico de pequenas intervenções: exige vontade coletiva e reclama grandes recursos iniciais, enquanto busca ganhar tempo para criar novas estruturas e instituições econômicas que permitam superar a fragmentação inicial. É necessário moldar um subsistema hoje inexistente, organicamente integrado mas

¹⁷Uma possível interpretação da afirmação de Touraine (1997:271).

aberto, cuja atividade produtiva possa satisfazer diretamente parte das necessidades dos setores populares, mas que também possa competir com êxito pelas vontades dos consumidores de segmentos do mercado global, dar ocupação aos excluídos e gerar a renda necessária para articular-se, por meio do mercado, com o resto da economia, assim como o excedente econômico necessário para manter-se e ampliar-se.

A conquista dessa organicidade é um problema que não pode ser deixado ao sabor do mero jogo econômico. Tampouco pode-se pensar que será alcançada apenas pelo fato de trazer um componente ideológico aos projetos isolados que predominam hoje em dia. São necessárias vontade política e uma relação democrática sólida entre governantes e governados, além de grandes investimentos na formação, consolidação e alimentação de redes que articulem, comuniquem e tornem dinâmicos os múltiplos empreendimentos e microrredes populares. É indispensável, por exemplo, canalizar recursos de pesquisa e de assessoria técnica das universidades para a criação de centros tecnológicos, que alimentem e estimulem essas organizações permanentemente, expandindo a fronteira do possível para seus agentes, sejam estes públicos ou privados. São conhecidas as limitações das administrações locais para assumir essas novas funções; assim, os sistemas educativo e de ciência e tecnologia deverão ter um papel fundamental a fim de desenvolverem e atualizarem as capacidades requeridas; no entanto, estas deverão estar a serviço de novos desenvolvimentos a partir do local.

A experiência que se repete de empreendimentos que não conseguem sobreviver quando a ONG ou o programa que os criou os deixa caminharem por si mesmos indica um sistema de instituições, entre elas o mercado capitalista, estruturalmente hostis ao surgimento e desenvolvimento de tais projetos. É necessário que se reconheça isto e que os mecanismos para enfrentar os efeitos desnecessariamente destrutivos do processo de seleção darwinista que movem esse mercado sejam institucionalizados. O processo histórico de formação de nossas nações constituiu sistemas legais pretensamente universais, mas na verdade pró-empresariais e parcialmente contra a Economia Popular e suas instituições. Por isso é preciso dar impulso a reformas jurídicas maiores a fim de facilitar o surgimento das novas instituições econômicas.¹⁸

São necessárias reformas estruturais nos sistemas fiscais regressivos e que se permita o controle participativo na alocação dos recursos públicos, hoje decidida através dos acordos entre as cúpulas política e

¹⁸ Nessa mesma linha, ver Mangabeira Unger (1990).

corporativa. É preciso desmontar as estruturas de poder coercitivo (incluindo a força crescente das máfias), que intimidam a livre expressão e até a livre atividade econômica das maiorias. É necessária uma mudança na cultura política, uma recusa ética à chantagem clientelista e à corrupção, hoje justificada, em parte, a partir de critérios baseados na eficácia. É necessário livrar os governos locais dos laços da máquina partidária eleitoreira nacional sem recair nos coronelismos locais. É necessário, também, promover o pluralismo efetivo nos meios de comunicação de massas, a fim de gerar e propor outros valores e estilos de vida à população, apelando para os melhores valores da sociedade humana e evitando as respostas chauvinistas ou fundamentalistas antimodernas. É preciso apoiar, no mercado, a organização e o exercício de um poder econômico popular que defenda a competitividade da produção popular. É necessário institucionalizar mecanismos de controle de qualidade dessa produção, desenvolvendo valores que os reforcem: o orgulho pelo produto do próprio trabalho — individual ou cooperativo —, a valorização da criatividade, a vinculação honesta com o usuário, a busca de termos justos de intercâmbio, a valorização da cooperação e do autocontrole sociais, evitando desatar processos destrutivos e alienantes.

Essas frentes de ação só podem ser encaradas sinergicamente se, da multiplicidade de ações públicas e privadas orientadas para resolver as necessidades imediatas das maiorias, surgir um movimento complexo, pluralista e heterogêneo — por seus atores e pela liberdade e diversidade de suas iniciativas —, que compartilhe um paradigma de ação social transformadora. Só nesse contexto poderiam adquirir novo sentido e ganhar maior força as várias políticas e programas dirigidos aos setores populares.

Na América Latina o desenvolvimento humano não pode ser obtido com base apenas no acesso aos meios de vida de primeira necessidade. Também não pode ser alcançado através de intervenções puramente ideológicas para incutir novos valores. Economia e cultura devem articular-se sinergicamente, em intervenções que gerem tanto recursos como relações sociais que tenham por ponto de partida o acordo. E é tão importante a forma como este se dá, como quanto se obtém dele e para conquistar que tipo de vida. Nem o consumismo nem a caridade representam o caminho para o desenvolvimento humano pleno.

Pretender conseguir todas essas mudanças demanda outro projeto econômico, mas também político-cultural, e um amplo movimento que o sustente, de maneira coerente, no cenário político e nas buscas coletivas para resolver os problemas urgentes de cada localidade ou grupo,

articulando os esforços de desenvolvimento a partir do local, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento social mais amplo.¹⁹ Para essas conquistas, será fundamental a posição estrutural do grupo de dirigentes sociais e políticos, tanto como a posição dos técnicos, promotores, investigadores e outros tantos agentes que atuam como mediadores em ONGs, organizações sociais, centros educacionais, associações culturais, igrejas, movimentos sociais etc. Um *terceiro setor* — constituído por iniciativa de um grupo de mediadores entre a Economia Popular, as Economias Empresariais (por exemplo, os financiadores de obras filantrópicas) e a Economia Pública (por exemplo, ONGs que canalizam recursos públicos na gestão terceirizada de programas sociais) — poderá vir a se transformar num setor da elite. Se, além disso, estimula-se sua competição por recursos com base na diferenciação com os modelos ideológicos excludentes de outras aproximações ao mundo popular, seu agir tornar-se-á funcional, em última instância, com a reprodução de um sistema dual. Mas se, ao contrário, esses mediadores, com toda sua heterogeneidade, são envolvidos pela lógica de uma Economia Popular definida de forma ampla, que necessita de intelectuais, profissionais e técnicos de visão também ampla, mas organicamente incorporados em um projeto de transformação qualitativa das condições de vida das maiorias, sairão fortalecidas as possibilidades de uma resposta efetiva não apenas ao desemprego e à flexibilização do trabalho, mas também ao projeto hegemônico do capital global. Isto não contradiz a viabilidade e a competitividade no mercado global, porém pode permitir que estas sejam alcançadas com base numa maior coesão social, na capacidade de auto-sustentação econômica e na estabilidade política.

A tarefa política exige um projeto social plausível, que permita agregar social e politicamente as microintervensões isoladas num sistema orgânico, governado com estabilidade por forças representativas dos interesses da maioria, capazes de definir regras que facilitem os comportamentos e as iniciativas favoráveis a esse projeto, em vez de lhes serem hostis. Pode haver contradições, mas não necessariamente antagonismo, entre os interesses da Economia Popular e os de importantes setores empresariais e políticos: uma competitividade duradoura pode ser mantida quando se pensa em sociedades mais coesas, mais democráticas, em que as capacidades humanas podem se desenvolver, em vez de degenerar-se. É possível lembrar desse tipo de organização quando se pensa nas já mencionadas redes de PMEs dos bairros operários e nas aparentemente improdutíveis condições culturais e históricas que per-

¹⁹ Ver Coraggio (1998).

mitiram sua gestação. Partimos da hipótese de que é impossível substituir a ausência de uma base cultural e institucional favorável por meio da imposição de uma organização exterior — e muito menos pela tentativa de separar os empreendimentos produtivos de suas raízes culturais. O que se busca é propiciar experiências que, por meio da aprendizagem reflexiva, possam levar ao aperfeiçoamento de padrões de comportamento mais eficazes e eficientes, quando analisados a partir da ótica do desenvolvimento. E a perspectiva de um possível sistema de Economia Popular pode ser um bom guia para esse processo.

Em tudo isso, é de importância crucial a dimensão comunicativa. Nesse ponto, a melhor analogia não é a dos “canais” estruturados de informação, e sim a do campo neuronal e das sinapses cerebrais.²⁰ Do mesmo modo, é preciso superar a idéia de que se aprende a ser empresário apenas nas “escolas para empresários”. As habilidades exigidas pelo desenvolvimento auto-sustentado, inclusive as que costumam ser chamadas “empresariais”, podem ser formadas e transferidas de outros campos de práticas, como o da participação na gestão pública, o da criação de organizações e associações populares, o do controle do meio ambiente, o do autogoverno, o da educação e o da produção de bens culturais etc. etc. Todos estes são também trabalhos produtivos que preenchem necessidades sociais e se baseiam em critérios de eficiência próprios.

A espacialidade da EPU também deve ser analisada e talvez nos dê indícios de como pensar a relação entre a organização do trabalho e o espaço territorial. Por um lado, o pensamento acerca do espacial deve incorporar questões como a aparente contradição entre a globalização do mercado de trabalho sem a mobilidade territorial da mão-de-obra, através da mobilidade dos bens negociáveis. Por outro, a relação entre espaço residencial e espaço produtivo não corresponde à concepção usual de racionalidade do desenho urbano. Os serviços, a água, os sistemas de esgoto e saneamento, as comunicações, a educação, a saúde não podem ser pensados apenas como serviços para o consumo, pois estão de fato confundidos com os sistemas de produção popular, e podem se integrar ainda mais, realimentando de forma positiva o desenvolvimento do capital humano. A impossibilidade de manter uma EPU relativamente autônoma sem que esta se articule com seu equivalente rural e com as economias de outros centros urbanos traz novas formas de pensar a relação entre o urbano e o rural e a regionalização. No momento em que o custo, o tempo de transporte e as barreiras alfandegárias perdem significado, no momento em que os padrões de consumo

²⁰ Ver Kontopoulos (1993).

caminham para a uniformização em escala global, os conceitos de mercado “local” e do local de forma geral devem ser revistos, e as possibilidades de agregação e de ação simultânea das forças globais, coordenadas através dos sistemas de comunicação globalizados, um fator a ser incorporado.

Quando isso ocorre, o componente simbólico dos produtos pode se transformar num terreno privilegiado de luta econômica para a produção popular. Território, região e cultura voltam a se encontrar, mas de outra forma. Assim como o conceito do que é local deve ser revisto pela economia, o mesmo vale para a política, pois é necessário superar a repetida e limitada fórmula “pensar globalmente e agir localmente”. Essa máxima é inadequada, já que implica dizer que não existem os que agem globalmente — como agem de fato tanto os governos que compõem o G-7 como os organismos internacionais — e que no plano local resta apenas um ativismo imediatista e acomodado, sem uma visão do futuro desejado para os sistemas aos quais pertencemos. É necessário pensar em todas as possibilidades de desenvolvimento local e agir conscientemente para que se tornem realidade, superando o localismo e atuando progressivamente para o estabelecimento de redes de cidades e de regiões organicamente integradas, ao mesmo tempo que se abandona a noção de que o contexto global é um fato natural imutável. Isso gerará propostas de mudanças baseadas numa sólida prática de desenvolvimento a partir do local, mas com um sentido nacional e global. Como tentamos mostrar neste trabalho, parte importante dessa busca é a revisão radical do paradigma de política social atual.

Por seu peso e por sua capacidade de criar sinergias imprescindíveis, as sociedades metropolitanas e seus governos municipais, trabalhando em conjunto em redes regionais e intercontinentais, podem contribuir, como protagonistas, no processo de consolidação de um projeto de ação coletiva que, redefinindo o alcance da política urbana, e sem perder a força que surge da mobilização a partir das bases locais, contribua para dar novo sentido às macropolíticas hoje dominantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIANCHI, Patrizio and Giuseppina Gualteri, Emilia-Romagna and its industrial districts: the evolution of a model. In: Leonardi, Robert and Raffaella Y. Nanetti (Eds.), *The Regions and European Integration. The case of Emilia-Romagna*. Pinter Publishers, London, 1990.
- BIANCHI, Patrizio, *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de la competitividad*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- BIANCHI, Patrizio, An industrial strategy for small and medium-sized enterprises in an opening economy. An European perspective, University of Bologna, Italy, Washington, 1993.
- CORAGGIO, José Luis, *Economía urbana. La perspectiva popular*, Quito, Abya Yala, 1998a.
- CORAGGIO, José Luis, *Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Cartillas 1, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional del General Sarmiento, San Miguel, 1998b.
- DE LEONARDIS, Ota, Mauri, DIANA, Rotelli, Franco, *La empresa social*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- FOUCAULT, Michel, *Vigiar e punir. Nascimento da prisão*, 2ª ed., Vozes, Petrópolis, 1983.
- HINKELAMERT, Franz, *Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador*. In: José Luis Coraggio y Carmen Diana Deere (coord.), *La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos, siglo XXI editores*, México, 1986.
- KLIKSBERG, Bernardo, *Seis Tesis no convencionales sobre participación*, mimeo., Buenos Aires, s.f.
- KLIKSBERG, Bernardo, *Repensando el Estado para el desarrollo social. Más allá de convencionalismo y dogmas*, mimeo., Buenos Aires, s.f.
- KONTOPOULOS, Kyriakos M., *The Logic of Social Structure*, Cambridge University Press, New York, 1993.
- MACLEOD, Greg, *The Knowledge Economy and the Social Economy: University Support for Community Enterprise Development as a Strategy for Economic Regeneration in Distressed Regions in Canada and Mexico*, mimeo., January, 1996.
- MANGABEIRA Unger, Roberto, *A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil*, Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.
- PEGORARO, Juan, *Teoría Social, Control Social y Seguridad*, en Pavarini, Massimo y Pegoraro, Juan, *El control social en el fin de siglo*, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Buenos Aires, 1995.
- QUIJANO, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América latina*, Mosca Azul Editores, 1998.
- TOURAINÉ, Alain, *Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras¹

Orlando Alves dos Santos Junior

A inserção das economias nacionais no movimento da globalização, absorvendo o novo padrão produtivo baseado na flexibilidade do trabalho, tem pressionado os Estados nacionais em pelo menos duas dimensões. A primeira, ligada à transferência do comando das infraestruturas nacionais para o setor privado, com base no discurso da eficiência e competitividade. Nesse caso, abre-se o debate sobre o novo papel do Estado na regulação e no controle dos serviços de caráter público. A segunda, relacionada à sensação de agravamento da exclusão social, demanda ao Estado políticas públicas eficazes na área social, principalmente voltadas para os setores populacionais mais vulneráveis às transformações econômicas (Dupas, 1999). Ao mesmo tempo, esse processo tem revalorizado a esfera local como aquela capaz de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e à maior competitividade econômica e, portanto, capaz de atrair investimentos e se inserir na dinâmica da globalização. Dessa forma, assistimos à redefinição da autonomia dos municípios, ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local e às novas práticas de gestão, que têm curso em um processo crescente de municipalização das políticas sociais e descentralização administrativa.

Diante desse novo quadro, diferentes concepções políticas têm buscado encontrar respostas para os novos desafios que se apresentam à gestão das cidades. Nos Estados Unidos, Osborne e Gaebler (1992) estudam as inovações no modo de funcionamento das esferas federal, estadual e local do governo americano e constatam que o espírito empreendedor está transformando o setor público, o que, na opinião dos autores, leva a crer

¹ Este texto é resultado de um trabalho coletivo desenvolvido pelo Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ — FASE), e se insere dentro da pesquisa intitulada Impactos Metropolitanos da Estabilização e do Ajuste, coordenada pelo prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, com apoio da FINEP. Atualmente este trabalho está sendo desenvolvido no quadro do PRONEX sob o título Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, envolvendo a comparação entre as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte.

que está em andamento uma reinvenção do governo, ou de uma nova maneira de governar. Também os estudos de Castells e Borja (1996) apontam para a necessidade de redefinir as competências dos municípios de forma diferenciada, segundo cada realidade, seguindo critérios tais como a proximidade na relação com a população, a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos, a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados, e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população.

Os organismos multilaterais, em particular os ligados à Organização das Nações Unidas (ONU) que atuam na questão urbana, têm tido importância central na difusão de novas abordagens e são responsáveis ainda pelo financiamento de inúmeros projetos de impacto sobre as cidades nos países em desenvolvimento. É particularmente significativo que o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tenham agendas urbanas específicas para a década de 1990. Percebe-se que há uma clara mudança nas políticas de desenvolvimento urbano promovidas por essas agências, passando da ênfase na implantação de projetos específicos para uma compreensão mais integrada dos processos urbanos, das políticas de ajuste estrutural e da capacitação técnica de quadros locais (Werna, 1996).

É nessa conjuntura internacional, marcada pela mudança dos referenciais de planejamento e gestão das cidades, que tem sido introduzido o debate sobre a eficiência e a eficácia da ação governamental e, conseqüentemente, sobre o desempenho da gestão governamental.

No Brasil, esse debate se desenvolve no contexto da reforma institucional impulsionada pela nova Constituição Federal de 1988. Sua promulgação, ainda que com limites principalmente quanto ao financiamento das políticas sociais nela consagradas, definiu uma agenda reformista, que se caracterizava por uma concepção universalista, redistributiva e democrática, no que diz respeito aos direitos sociais, à renda, à riqueza e à gestão pública. Tal agenda foi sustentada pela mobilização de amplos setores da sociedade organizada, congregando movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais, entidades de pesquisa e setores técnicos. No seu bojo, constituiu-se a agenda da reforma urbana, cujo centro era uma nova concepção de planejamento e gestão das cidades, fundada, por um lado, em princípios políticos ligados à democracia e à justiça social e, por outro, na compreensão da dinâmica urbana como reprodutora das desigualdades sociais constitutivas da dinâmica do nosso modelo de desenvolvimento econômico.

Desde então, assiste-se a um crescente processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, aprofundado pela elaboração das constituições estaduais, Leis Orgânicas municipais (estas elaboradas pela primeira vez de forma autônoma pelos municípios) e Planos Diretores. Evidencia-se a incorporação generalizada pelos municípios dos princípios e instrumentos que compõem o ideário da reforma urbana. As mudanças institucionais resultantes foram profundas, apesar de terem sido bastante diferenciadas pelos municípios, o que é evidenciado quando se comparam as metrópoles e os municípios médios e pequenos, e os municípios próximos ao centro e os periféricos (Santos Junior, 1995).

Não obstante a incorporação generalizada da agenda da reforma urbana no plano jurídico institucional, sua implementação e gestão encontram inúmeras dificuldades de efetivação pelos municípios. Com efeito, assistimos ao agravamento da crise urbana, da crise econômica e da crise de governabilidade. Uma nova conjuntura político-ideológica afirma-se no país, através do aprofundamento da agenda de reformas de ajuste estrutural. O conjunto de mudanças assinaladas ocorre em um contexto aparentemente muito adverso para a implementação do ideário reformista. Essa nova conjuntura é marcada por um crescente consenso em torno da agenda de reformas neoliberais, cujo centro propõe uma política minimalista de intervenção do poder público, tornando duvidosa a ampliação das políticas de caráter universalista; no plano econômico, aprofunda-se a crise fiscal e financeira do Estado, impondo limites à política redistributiva; e no plano social, entram em crise os movimentos sociais que marcaram a cena política brasileira na última década, fragilizando os canais de participação e de ampliação da democracia.

Identificamos, nesse processo, um interesse crescente de diversas instituições pelo debate sobre desempenho institucional e práticas exemplares, as denominadas *best practices*.² Pode-se observar, com efeito, que tem havido uma mudança de enfoque, passando-se de uma problemática política para uma outra cada vez mais técnico-administrativa: como construir *bons governos*, como produzir boas práticas, como tornar os governos eficazes e eficientes. Nesse contexto, ganham força as propostas de planejamento estratégico e de desenvolvimento local. Sem entrar na enorme imprecisão dessas categorias, importa-nos registrar que as pro-

² O debate sobre indicadores de avaliação vem envolvendo grande número de organizações. Entre os trabalhos publicados destacam-se: Rahy *et al*, 1996; Souto *et al*, 1995; Almeida, 1997; e Nahas *et al*, 1997. Em geral, as metodologias utilizadas não têm tomado como referência as várias dimensões que compõem a gestão municipal — organização e funcionamento institucional; desenvolvimento de políticas públicas; e promoção da qualidade de vida —, mas têm se centrado nesta última dimensão.

postas correntes parecem autonomizar as cidades, tornando-as um ator com supostos interesses próprios. Dessa forma, os atores e conflitos sociais, privilegiados no diagnóstico que fundamentava o ideário da reforma urbana, são agora subsumidos à busca de um suposto consenso, imanente ao interesse de desenvolvimento econômico e social da cidade.

Contraopondo-nos às concepções teóricas reificadoras do espaço, em que são enfatizados na dinâmica política os projetos e os arranjos institucionais, entendemos que é necessário compreender o espaço das cidades como espaço social, resultado de lutas pela apropriação de bens e serviços, e expressão da luta pelo poder. Desde Bourdieu (1997:163), sabemos que "o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce...". Como resultado dessa luta pelo poder, o espaço adquire uma dimensão sociocultural decisiva nos processos de desenvolvimento, criando um ambiente que pode tanto favorecê-lo como bloqueá-lo. Entre os diversos elementos desse ambiente se insere o grau de associativismo, o que inclui na agenda política a questão da constituição dos sujeitos coletivos.

Partindo da hipótese desenvolvida por Robert Putnam (1996), da relação entre capital social e desempenho institucional, o objetivo deste texto é identificar e avaliar o grau de associativismo e participação sociopolítica no Brasil, tendo em vista dois aspectos: (i) as diferenciações regionais, comparando as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Recife, de Porto Alegre, de Belo Horizonte e de Salvador; e (ii) os padrões associativos, diferenciando em suas dimensões sindical, comunitária (associações de bairro e outras) e partidária.

Os dados foram trabalhados com base na pesquisa suplementar sobre associativismo da Pesquisa Mensal de Empregos (PME) realizada em abril de 1996 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A metodologia consistiu na desagregação dos dados por região metropolitana, permitindo uma análise comparativa entre os diferentes espaços pesquisados. Ressalte-se ainda que o conceito de associativismo, no âmbito deste trabalho, refere-se a todas as formas de organização civil e política existentes.

CAPITAL SOCIAL E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

As transformações nas instituições de governo local e sua revalorização política e teórica têm curso no quadro de globalização da economia mundial. Nesse cenário, aceleram-se as mudanças tecnológicas e a incorporação pelas empresas de um novo padrão produtivo, baseado na flexibilização do trabalho. Buscando a inserção competitiva das eco-

nomias nacionais no movimento da globalização, os governos nacionais vêm implantando reformas liberalizantes e desregulamentando os mercados. Novos problemas surgem desse processo, merecendo destaque a redução do papel do governo, tanto nas atividades econômicas como no financiamento e promoção de políticas sociais, e a crise social derivada do agravamento do desemprego. A diminuição do papel do governo está associada à transferência do comando das empresas estatais e das infraestruturas nacionais para o setor privado, com base no argumento da necessidade de aumentar a eficiência e a competitividade, o que só seria garantido pela introdução da lógica de mercado no seu funcionamento. Nesse caso, abre-se o debate sobre o novo papel do Estado na regulação e no controle dos serviços de caráter público. A crise social decorrente da diminuição das políticas sociais do "welfare state" e do aumento do desemprego traz consigo a sensação de agravamento da exclusão social, demandando do Estado políticas públicas eficazes na área social, principalmente voltadas para os setores populacionais mais vulneráveis às transformações econômicas.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo que se afirma uma necessidade inexorável de diminuição do papel do Estado nacional, tem-se revalorizado o papel do governo local como aquele capaz de dar respostas a esse novo cenário econômico e social. Para tanto, seria necessário operar algumas mudanças na gestão das cidades, necessárias a sua maior eficiência e competitividade econômica, de forma a atrair investimentos e inseri-las na dinâmica da globalização.

É nesse contexto que se assiste ao surgimento de novas representações teóricas sobre a gestão das cidades, entre as quais destacam-se as ancoradas na idéia de cidades estratégicas e na de reinvenção do governo, que buscam dar respostas à crise de governabilidade e legitimidade do Estado, em razão de suas bases de sustentação estarem fortemente comprometidas pelas transformações econômicas e sociais em curso.

Com efeito, novas práticas de gestão do governo local vêm sendo experimentadas, redefinindo não apenas áreas de competência da administração, mas também instrumentos e procedimentos, na forma do que vem sendo chamado de espírito empreendedor ou empresariamento (Harvey, 1996). Substituindo a leitura da gestão como resultado do conflito de classes e interesses econômicos e sociais, alguns autores têm concebido a gestão como a arte do empreendimento e da construção de espaços de negociação e consensos (Fischer, 1996). Substituindo a concepção do bom governo como o capaz de desenvolver um projeto nacional-desenvolvimentista, com padrões universalistas e de justiça social, outros autores têm defendido e avaliado o desempenho dos gover-

nos a partir da sua capacidade de se integrar aos mercados globais e de competir com maior eficiência (Banco Mundial, 1991).

A fim de explicar as transformações em curso, o debate atual tem acentuado o papel ativo dos municípios no processo de desenvolvimento local, não mais circunscrito à eficaz gestão dos bens e serviços públicos. No centro do debate, enfatiza-se a importância da descentralização e da municipalização. No entanto, os consensos terminam aí. Diante do novo quadro, diferentes concepções políticas procuram encontrar respostas para os novos desafios apresentados à gestão das cidades.

Pelo lado dos organismos multilaterais, o documento *Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el decenio de 1990*, publicado pelo Banco Mundial (1991), é, ao nosso ver, bastante ilustrativo da concepção neoliberal³, que privilegia a produtividade econômica e a inserção competitiva das cidades nos circuitos globalizados. Partindo do reconhecimento da relação entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico, o Banco Mundial traça um diagnóstico reconhecendo que (i) os problemas urbanos não podem ser mais compreendidos como apenas decorrentes dos problemas habitacionais e de infra-estrutura, mas que é necessário articulá-los com os problemas de produtividade da economia urbana e com os obstáculos para alcançar essa produtividade; (ii) o problema da pobreza urbana não foi solucionado, sendo necessário aumentar a produtividade das camadas mais pobres das cidades através do aumento da demanda por mão-de-obra e de melhor acesso à infra-estrutura e aos serviços sociais básicos; (iii) a deteriorização do ambiente urbano não tem recebido a devida atenção, o que contribui para o agravamento dos problemas ambientais mundiais; e (iv) há grandes lacunas na produção intelectual sobre a problemática urbana, há uma diminuição do número de pesquisas e há poucos países com base analítica sólida para desenvolver uma política urbana.

Seria necessário, então, enfrentar esses obstáculos a fim de aumentar a produtividade urbana e, conseqüentemente, contribuir para um melhor desempenho macroeconômico. O documento propõe, então,

³Utilizamos o conceito neoliberal tal qual formulado por Fiori, para identificar as teses do chamado Consenso de Washington, no qual são redefinidos o papel do poder público, tendo por base a estratégia de livre mercado. O programa neoliberal, a ser aplicado nos países em desenvolvimento, estaria assentado em três fases: (i) consagrada à estabilização macroeconômica; (ii) dedicada às reformas estruturais, com a desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e (iii) destinada à retomada do crescimento econômico (Fiori, 1995).

quatro eixos, na busca de estabelecer novos objetivos para a política urbana: (i) o enfrentamento dos obstáculos relacionados diretamente à infra-estrutura urbana; (ii) a incorporação dos pobres nos circuitos econômicos e o abrandamento do crescente aumento da pobreza urbana; (iii) o enfrentamento dos efeitos negativos da degradação ambiental; e (iv) o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre o desenvolvimento urbano (Banco Mundial, 1990:65-66).

As proposições presentes no documento do Banco Mundial expressam a crescente hegemonia das formulações neoliberais, que tornam-se referência em grande parte da produção teórica e política sobre as cidades. No centro das preocupações está a promoção da produtividade urbana, que aparece agora como o grande desafio a ser atingido.

Nessa perspectiva, a finalidade política da descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para aumentar a desempenho macroeconômico. O quadro de referência é a inserção do local no contexto global. Apesar dos avanços decorrentes da nova visão das agências multilaterais, que passam a compreender as políticas de desenvolvimento urbano a partir de uma compreensão mais integrada dos processos urbanos, das políticas de ajuste estrutural e do quadro institucional local (Werna, 1996), o diagnóstico e as propostas apresentadas são marcados por uma visão pouco crítica das contradições relativas ao movimento de globalização da economia. Não obstante tratar-se de um movimento de definições ainda pouco preciso e com conclusões plenas de ambigüidades (Preteceille, 1994), diversos estudos destacam que os processos de reestruturação econômica e de inovação tecnológica têm aprofundado a dissociação entre produtividade e equidade, trazendo como consequência a forte segmentação da estrutura social. Em muitos casos, o processo de globalização tem induzido à adoção de políticas marcadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado "tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando a dualização das economias urbanas" (Ribeiro, 1994:12). Temos, com efeito, partes das cidades, cidades inteiras e regiões divididas nas áreas integradas e excluídas aos circuitos internacionais de capital, excluídas consequentemente da possibilidade da cidadania e de uma vida digna e prazerosa para suas populações.

Além dos limites relacionados à leitura dos processos econômicos ao nível global, a concepção teórica de orientação neoliberal se traduz em programas de reformas e de intervenção social-econômica pouco preocupados com os aspectos históricos e as especificidades da dinâ-

mica política no nível nacional ou local (Fisete, 1990).⁴ E, nesse plano, a proposta centrada em um conjunto de programas de reformas institucionais tem uma forte identidade com a concepção institucionalista, que na essência enfatiza o projeto institucional e que já mostrou seus limites na experiência histórica (Putnam, 1996).

Numa perspectiva um pouco diferente, Castells e Borja defendem que não é mais possível ter uma definição universal sobre o papel dos governos locais, sendo necessário o estabelecimento das competências e funções municipais segundo alguns critérios, tais como a proximidade na relação com a população; a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos; a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados; e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população. A conclusão é pela diversidade: “as cidades são e devem ser diferentes nas suas competências” (1996:161).

Os autores destacam que os três elementos nos quais se baseia o governo local — população, território e organização — não mais estruturam funcionalmente as grandes cidades. Estas se definem pela sua centralidade na estruturação funcional de um espaço regional descontínuo e assimétrico, “e o governo local deve estabelecer funções para uma população e um território que vão além do que lhe corresponde histórica e legalmente” (Castells e Borja, 1996:159).

Nessa leitura, parte-se do reconhecimento de que as cidades estão adquirindo cada vez mais “um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação” (1996:152). As cidades são concebidas como “atores sociais” (p.152). A expressão da cidade enquanto ator social estaria diretamente relacionada com a capacidade de realização de uma articulação entre “administrações públicas, agentes econômicos políticos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil” (p.152-153).

A proposta dos autores é a elaboração de um plano estratégico, um “projeto de cidade”, que deve responder a cinco tipos de objetivos: “nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade” (p.155).

⁴ O texto de Jacques Fisete (1990) discute os aspectos metodológicos para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas à análise de experiências de descentralização em países em desenvolvimento, mostrando a importância dos aspectos históricos e das especificidades da dinâmica política no nível nacional.

Apesar de ser significativo o reconhecimento que Castells e Borja fazem dos aspectos socioculturais presentes na cidade, esta aparece reificada enquanto ator ativo e, portanto, como agente. Criticando essa concepção, Harvey percebe, posição com a qual concordamos, que a "reificação (a coisificação) da cidade, quando combinada com uma linguagem que vê o processo urbano mais como um aspecto ativo do que passivo do desenvolvimento político-econômico, coloca sérios problemas. Dá a impressão que 'a cidade' pode ser agente ativo quando não passa de mera 'coisa'" (1996:50-51).

Identificados com Harvey, entendemos que "a urbanização deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas" (1996:51). Resgatando a matriz marxista de leitura da questão urbana, o autor completa afirmando que "em uma sociedade de classes tal como a capitalista, tais práticas espaciais adquirem um conteúdo de classe definido, o que não quer dizer que todas as práticas espaciais devam ser interpretadas como tal" (p.51).

Nesse impulso ligado ao espírito empreendedor das cidades, Harvey identifica como característica central a noção de parceria público-privada, cujo objetivo primordial está relacionado à busca de novas fontes de financiamento das políticas públicas. No entanto, pela própria dinâmica desse novo empresariamento urbano, o autor afirma que sua característica principal é "mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico" (1996:53).

Apesar das críticas, Harvey percebe a possibilidade de, a partir de uma perspectiva crítica do empresariamento urbano, constituir bases de poder, alterando as relações de forças no plano local, capazes de construir conexões espaciais e enfrentar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista (p. 63).

O interessante nessa perspectiva é a revalorização da dinâmica política, subsumida ao projeto institucional nas visões anteriores. Nessa perspectiva crítica, um governo democrático e progressista "não pode ser concebido como mera instância mediadora da negociação" (Ribeiro, 1994:8). A distribuição desigual do poder de acesso a bens e serviços na cidade põe em discussão a natureza e a qualidade do conflito social, que está relacionado diretamente à capacidade dos grupos sociais de se constituírem como sujeitos sociais, capazes portanto de traduzir suas necessidades em demandas e de ver legitimada e reconhecida suas de-

mandas pelo governo local, gerando políticas públicas. A base para o estabelecimento de sujeitos coletivos reside nas condições efetivas (direitos políticos, habilidades, recursos e oportunidades) para se estruturarem movimentos associativos.

A hipótese levantada neste trabalho é, portanto, a da estreita relação entre a qualidade da dinâmica política do poder local, terreno no qual avaliamos o desempenho das instituições, e o grau e o padrão associativo. Partimos da concepção defendida por Putman (1996), na qual o legado histórico é determinante de padrões sociais que definem tradições de civismo e determinado capital social. Para o autor, há uma forte relação entre capital social (confiança, cooperação, reciprocidade, civismo, bem-estar coletivo, normas e sistemas de participação) e desempenho institucional. Nesse sentido, um dos elementos mais importantes para explicar as diferentes dinâmicas institucionais seria a “comunidade cívica”, isto é, os padrões de participação cívica e solidariedade social.

Essa abordagem apresenta como primeiro desafio a discussão do tema do associativismo e da constituição dos sujeitos coletivos na sociedade. Como contribuição nessa direção, trazemos uma primeira aproximação do perfil do associativismo das grandes cidades, partindo de indicadores sobre as regiões metropolitanas brasileiras. Mesmo que insuficiente para estabelecer as conexões entre capital social e dinâmica política local, este é um passo fundamental.

ASSOCIATIVISMO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL

Com o objetivo de fazer uma primeira identificação do perfil associativo nas grandes cidades brasileiras, partimos de uma definição ampla do conceito de associativismo. Assim, apesar da imprecisão conceitual do termo, para o escopo deste estudo entendemos associativismo como todas as formas de organização da sociedade civil de caráter público não-estatal e sem fins lucrativos (Ribeiro e Santos Junior, 1996). A avaliação do grau de associativismo da população das regiões metropolitanas do Brasil teve por base o Suplemento da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), realizada pelo IBGE em abril de 1996⁵. Entrevistando pessoas de 18 anos ou mais de idade das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre, a pesquisa buscou contemplar três tipos de associativismo: sindical (sindicatos de empregados e empregadores),

⁵ Cf. IBGE, Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política. IBGE: Rio de Janeiro, 1997.

de classe (órgãos de classe ligados a categorias profissionais ou econômicas) e comunitário (abrangendo associações de bairro, associações religiosas, recreativas, filantrópicas e outras não especificadas). Aqui, categorizamos de forma diferenciada os tipos de associativismo. Buscamos diferenciar três dimensões: sindical (juntando a filiação e/ou associação a sindicatos e órgãos de classe), civil (incorporando todas as formas de associação comunitária, abrangendo associações de bairro, religiosas, culturais, filantrópicas e outras não especificadas) e partidária (filiação aos partidos políticos). No entanto, tendo em vista o caráter diferenciado das associações de bairro em relação às associações comunitárias em geral, buscamos em alguns momentos desagregar os dados de forma a permitir uma análise diferenciada para esse tipo associativo. Para avaliar o grau de participação, também procedemos à análise de forma desagregada, de forma a permitir uma comparação entre a totalidade da população entrevistada e o universo de pessoas filiadas ou associadas a organizações associativas, tentando identificar diferenças no seu perfil político-social.

A partir do suplemento sobre associativismo da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), podemos identificar que do universo de 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idades, moradoras das Regiões Metropolitanas pesquisadas, 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa⁶.

É interessante notar que em 1988, segundo os dados do suplemento da PNAD realizada naquele ano, 29% das pessoas de 18 anos ou mais eram vinculadas a uma ou mais organização associativa (IBGE, 1988). Os dados de 1996 indicam, portanto, uma proporção praticamente igual de pessoas associadas, numa década em que diversos textos identificaram uma crise dos movimentos populares urbanos.⁷ Não obstante tal constatação, pode-se inferir a partir dos dados que serão apresentados que está havendo uma mudança no perfil associativo, com a queda relativa do percentual de pessoas filiadas às associações de moradores, que tiveram presença marcante no país durante as décadas de 1970 e 1980, e o surgimento de novas associações, aqui agrupadas na categoria *outras associações*. Outro fato que chama atenção é que, no contexto das reformas neoliberais com a conseqüente flexibilização das relações

⁶ Por vínculo associativo entende-se estar filiado ou associado a uma ou mais das organizações associativas identificadas na pesquisa.

⁷ Segundo Gohn, os autores brasileiros que utilizaram a expressão "crise dos movimentos sociais" nos anos 90 não se referiam a uma crise generalizável a todos os movimentos, mas um tipo particular de crise nos movimentos populares urbanos. Os diversos autores também se diferenciam segundo o tipo e a análise da crise (Gohn, 1997).

trabalhistas, esperava-se constatar uma queda na dimensão sindical do associativismo, não identificada na pesquisa. Ao contrário, a dimensão sindical (sindicatos e associações de classe), tal qual em 1996, permanece como a principal forma associativa do país.

No geral, os homens apresentaram maior vínculo associativo que as mulheres. No entanto, ao desagregar os dados por tipo de associação, percebemos que essa diferença no grau de filiação ou associação funda-se basicamente na relação com os sindicatos e/ou associações de classe, em que os homens têm grande presença, já que tanto as mulheres quanto os homens têm praticamente o mesmo percentual de participação nas associações de bairro, e as mulheres se filiam bem mais às outras associações (Tabela 1). Conforme pode ser observado, no contexto da baixa associação verificada, é nítida a preferência pela filiação a sindicatos, independentemente do sexo do entrevistado.

Tabela 1 - Proporção de Pessoas Filiadas ou Associadas a Organizações Associativas — Regiões Metropolitanas, 1996

	ASSOCIADOS OU FILIADOS (%)	NÃO ASSOC. NEM FILIADOS (%)	SIND. OU ASSOC. ORGÃO DE CLASSE*	ASSOC. BAIRRO*	OUTRA ASSOC.*
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
TOTAL	27	73	67	11	34
HOMENS	34	66	76	10	27
MULHERES	22	78	55	11	42

* Percentuais em relação ao universo de pessoas filiadas ou associadas.

Fonte: PME/IBGE, 1996

Tabulações do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ — FASE), 1998

Apesar de algumas características comuns, há diferenciações significativas no associativismo das seis regiões metropolitanas analisadas. Em primeiro lugar, observa-se que o nível de associação é relativamente o mesmo, exceto na Região Metropolitana de Porto Alegre, que ostenta o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (38%). A Região Metropolitana de Salvador também se destaca pelo inverso; é o lugar com menor grau de associativismo (22%). As demais regiões metropolitanas têm praticamente o mesmo percentual de pessoas associadas e/ou filiadas a organizações associativas, variando de 24% (Rio de Janeiro e Recife) a 29% (São Paulo). A dimensão de gênero também se revela bastante diferenciada segundo as regiões

metropolitanas. Se os homens em geral têm maior vínculo associativo, a diferença entre a participação de homens e a de mulheres é relativamente menor em Porto Alegre (45% e 32%, respectivamente) e São Paulo (35% e 24%) do que em Salvador, onde a diferença é quase o dobro (30% e 16%), e em Recife (32% e 18%). Em Belo Horizonte, as participações são de 30% e 20% e no Rio de Janeiro, de 30% e 19% (Gráfico 1).

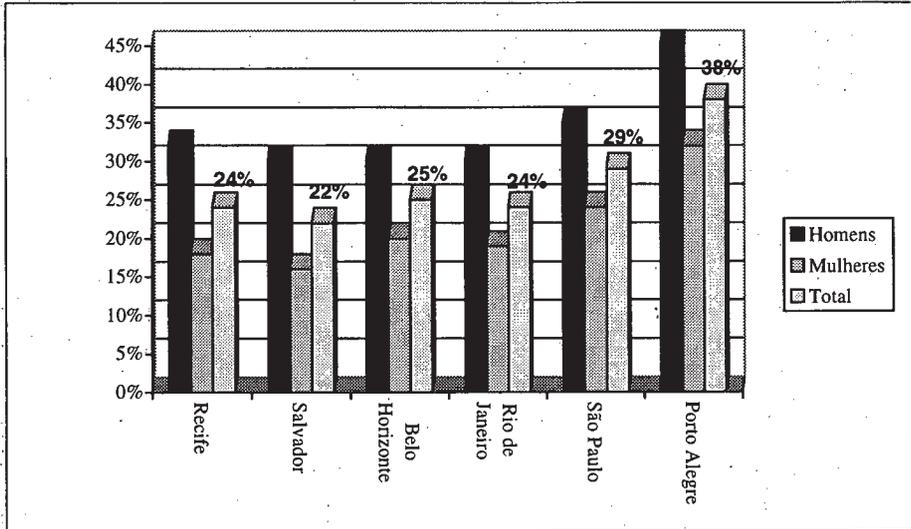
Ao analisarmos os indicadores de associativismo por tipo de organização, segundo as áreas desagregadas das regiões metropolitanas, percebemos também nítidas diferenciações intrametropolitanas, não somente no grau de associativismo, mas também no tipo de organização com maior ou menor associativismo. No geral, as capitais apresentam os maiores níveis de associação, com exceção constatada apenas da Região Metropolitana de Porto Alegre, onde não há diferença entre a capital e os demais municípios da sua região metropolitana. O maior grau de associativismo nas capitais mostra-se relacionado à filiação a sindicatos, exceto na Região Metropolitana de São Paulo, onde a região industrial do ABCD destaca-se com o maior percentual relativo de pessoas filiadas aos sindicatos (72% do total de filiados ou associados nessa categoria). Se a dimensão sindical mostra-se invariavelmente como a forma predominante de associativismo em todas as regiões metropolitanas, é possível identificar pesos relativos diferenciados para as associações de moradores e para as demais organizações comunitárias. As primeiras ainda mantêm um peso relativo nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Porto Alegre e Rio de Janeiro (Tabela 2).

As outras associações — que, como já dito, englobam associações religiosas, filantrópicas, esportivas e culturais etc. — surpreendem pela sua importância associativa, indicando um possível processo de reconfiguração do tecido associativo no país, já apontado em outros estudos.⁸ No entanto, a análise dos dados revela que a força do seu peso está vinculada substancialmente ao crescimento do associativismo ligado a entidades religiosas, com grau associativo mais forte nas regiões metropolitanas do Sudeste e Sul do país. Apesar de a pesquisa não abordar especificamente as Organizações Não Governamentais (ONGs), é preciso destacar sua presença e seu crescimento no país, através do surgimento de uma extensa rede de organizações diversificadas quanto ao perfil e ao formato organizacional. Tomando por exemplo os dados de 1995 da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), que reúne um pequeno universo dessas instituições, tem-se que 44% das suas filiadas estavam situadas na Região Su-

⁸ Cf. Ribeiro e Santos Junior, 1996.

deste e 32%, no Nordeste. Mas a importância relativa desse formato associativo indica a necessidade de novos estudos que possam esclarecer sua dinâmica e sua diversidade interna, sem os quais não é possível aprofundar a avaliação.

Gráfico 1 - Proporção de pessoas filiadas ou associadas por Região Metropolitana segundo o sexo — 1996



Fonte: PME/IBGE, 1996 .

Tabulações do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ — FASE), 1998.

Tabela 2 - Proporção de pessoas filiadas ou associadas por tipo de organização segundo a área da Região Metropolitana — 1996 (%)

Área de Região Metropolitana	Filiados ou Assoc. (%)	Não Filiados ou Assoc. (%)	Distribuição da Participação por Tipo de Organização em Relação ao Total de Pessoas Filiadas ou Associadas*		
			Sind. ou Assoc. de Classe (%)	Assoc. Bairro (%)	Outra Assoc. (%)
São Paulo	30	70	68	4	36
ABCD	29	71	72	4	30
Demais Mun. da RM	27	73	65	7	37
RMSP	29	71	68	5	35
Rio de Janeiro	27	73	66	13	29
Baixada Fluminense	17	83	66	13	26
Demais Mun. da RM	24	76	64	8	35
RMRJ	24	76	66	12	30
Belo Horizonte	28	72	69	8	32
Contagem / Betim	20	80	65	10	30
Demais Mun. da RM	23	77	60	10	36
RMBH	25	75	66	9	32
Porto Alegre	38	62	65	13	33
Demais Mun. da RM	38	62	57	11	43
RMPOA	38	62	61	12	39
Salvador	23	77	77	13	19
Demais Mun. da RM	20	80	60	24	22
RMSAL	22	78	75	15	19
Recife	27	73	69	20	19
Demais Mun. da RM	22	78	69	17	20
RMRE	24	76	69	18	19

* Os percentuais referem-se ao total daqueles que são filiados ou associados. O total não soma 100% por tratar-se de questão de múltipla escolha

Fonte: PME/IBGE, 1996.

Tabulação: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal — IPPUR/UFRJ — FASE.

A dimensão partidária mostra-se a forma associativa menos representativa no país. Apenas 3% das pessoas de 18 anos ou mais entrevistadas disseram estar filiadas a um partido político. O índice é o mesmo de 1988, constatado no suplemento da PNAD/IBGE. O que é interessante notar é que o percentual dobra quando consideramos apenas as pessoas associadas ou filiadas a organizações associativas, passando para 6%. No entanto, o índice de população que declara simpatia a algum partido político é bem mais elevado do que o da efetivamente filiada, saltando para 19%. Entre os associados, esse índice também é mais elevado, passando para 25%.

Nessa dimensão, mais uma vez a Região Metropolitana de Porto Alegre se diferencia do conjunto das regiões metropolitanas do país. Nela, é de 6% o percentual de pessoas que se declaram filiadas a um partido político, percentual que sobe para 9% quando se trata de pessoas associadas a organizações. Nessa região, 30% da população em geral declarou simpatia por um partido político, dos quais 22%, por um partido de esquerda, afirmando o perfil oposicionista da localidade. A outra região que apresenta perfil oposicionista é a do Rio de Janeiro, onde 13% da população entrevistada declarou ter simpatia por um partido de esquerda, enquanto apenas 5%, por um partido de centro-direita. Em todas as regiões, chama atenção o fato de a população filiada ou associada a organizações associativas ter um perfil mais de esquerda do que a população em geral. Mesmo nas localidades onde a população declarou majoritariamente simpatia por um partido de centro-direita, a proporção inverte-se quando se considera apenas a população associada, como nos casos das regiões metropolitanas de Salvador e Recife⁹ (Tabela 3).

Tabela 3 - Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos por RM, segundo Associação a Órgão Associativo e Simpatia a Partidos de Esquerda e Direita —RMRJ, 1996 (%)

	Filiação Partidária por Região Metropolitana						
	TOTAL	Regiões Metropolitanas (RM)					
		Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre
Pop. Filiada a Partido Político	3	2	3	4	2	3	6
Associados Filiados a Partido Político	6	5	6	6	4	5	9
Pop. Simpatizante de Partido Político	19	14	17	18	19	19	30
Associados Simpatizantes de Partido Político	25	21	23	22	24	25	32
Pop. Simpatia a Partidos de Esquerda	12	6	7	9	13	11	22
Associados com Simpatia a Partidos De Esquerda	16	11	12	12	17	15	24
Pop. Simpatia a Partidos de Centro/Direita	7	7	10	9	5	7	7
Associados com Simpatia a Partidos De Centro/Direita	9	10	11	10	7	9	8

Fonte: PME/IBGE, 1996

Tabulações do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal — IPPUR/UFRJ — FASE

⁹ Por partidos de esquerda identificamos o PT, PDT, PSB, PC do B, PCB, PSTU, PV e PPS, e por partidos de centro-direita, o PSDB, PMDB, PFL, PTB, PL, PMN, PRN, PRONA, PRP, PSC e demais siglas partidárias sem definição programática reconhecida socialmente.

Através da pesquisa do IBGE, também podemos identificar o percentual de pessoas de 18 anos ou mais que participaram de alguma atividade político-social. Por atividade político-social o questionário do IBGE identificava a participação em uma ou mais das seguintes atividades: greves, reuniões de grupos locais, trabalho voluntário para associações, manifestações de protesto ou listas ou abaixo-assinados.

Em primeiro lugar, constata-se o baixo percentual de participação verificada na população em geral, em que é menor o número de participantes em atividades político-sociais (18%) do que o de filiados ou associados a organizações associativas (27%). É preciso sublinhar que para participar de qualquer uma das atividades listadas não é necessário ter qualquer tipo de vínculo associativo, sendo teoricamente mais fácil participar de um abaixo-assinado do que de um sindicato, por exemplo. Outra constatação importante é a relação entre a participação político-social e o nível de escolaridade: com efeito, quanto maior for este, maior será aquela. Assim, enquanto 40% daqueles que têm 11 anos de estudo afirmaram ter participado de alguma atividade político-social, apenas 19% o fizeram na faixa de 8 a 10 anos de estudo, 29%, na de 4 a 7 anos, e 13%, na de sem instrução.

Diferentemente da análise do nível de associação a organizações associativas, a Região Metropolitana de Porto Alegre não se diferencia das demais regiões metropolitanas pesquisadas, mantendo praticamente o mesmo percentual de pessoas que participaram de atividades político-sociais (24%) que o encontrado em Salvador (23%) e em Belo Horizonte (22%). A Região Metropolitana do Rio de Janeiro se destacou pelo menor índice (14%), seguido de São Paulo e Recife (ambos com 18%).

Quando analisamos o universo dos filiados ou associados a organizações associativas, identificamos que cerca de um terço (32%) deles participou de alguma atividade político-social. As diferenças regionais se mantêm praticamente proporcionais ao universo da população em geral: Salvador, 37%; Porto Alegre, 36%; Belo Horizonte, 34%; Recife, 33%; São Paulo, 32%; e Rio de Janeiro, mantendo o menor índice, 27%.

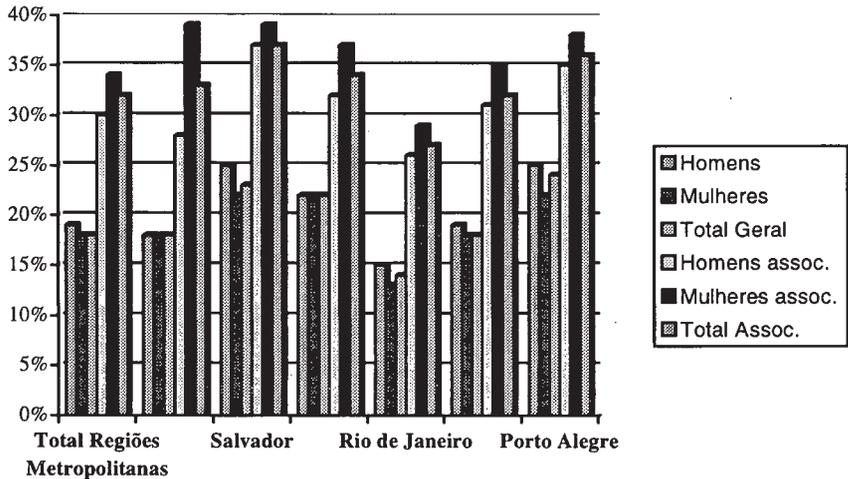
Se o grau de participação político-social varia com a escolaridade, o mesmo não se percebe em relação às diferenças de gênero. Homens e mulheres, de todas as regiões metropolitanas, têm praticamente o mesmo percentual de envolvimento (no total são 19% de homens e 18% de mulheres). No entanto, entre os filiados ou associados a organizações associativas, as mulheres mostraram, por uma pequena margem, ter maior grau de envolvimento que os homens (no total são 34% de mulheres e 30% de homens) (Gráfico 2).

No universo dos que declaram participar de atividades político-sociais, a maioria é de católicos (68%), seguida de longe pelos evangélicos (16%). Apenas 10% pertencem a outras religiões e 6% não têm religião.

Ainda buscando avaliar o envolvimento da população investigada com a dinâmica político-social, a pesquisa PME/IBGE levantou o percentual de pessoas que contataram políticos e governantes. No geral, apenas 4% das pessoas responderam afirmativamente, dos quais 53% para fazer pedidos e 47% para reivindicar, reclamar ou dar sugestões. No entanto, esses percentuais se alteram completamente quando analisamos apenas a população associada ou filiada a organizações associativas, como era de se esperar, já que esses contatos fazem parte da dinâmica de muitas associações. Neste grupo, 10% declararam ter realizado contatos políticos e inverte-se a proporção dos que os efetuaram para fazer pedidos (47%) em relação à dos que os efetuaram para reivindicar (53%) (Gráfico 3).

A principal fonte de informação sobre acontecimentos políticos em geral é a televisão. Os jornais e as revistas, que supostamente trazem informações mais qualificadas, são mais utilizados pelos que têm mais anos de estudos, enquanto, inversamente, o rádio e os contatos pessoais (de amigos e parentes) são mais utilizados pelos que têm menos anos de estudos. A televisão é a única fonte de informação que não sofre variação segundo os anos de instrução dos entrevistados, revelando-se como a mais ampla e comum.

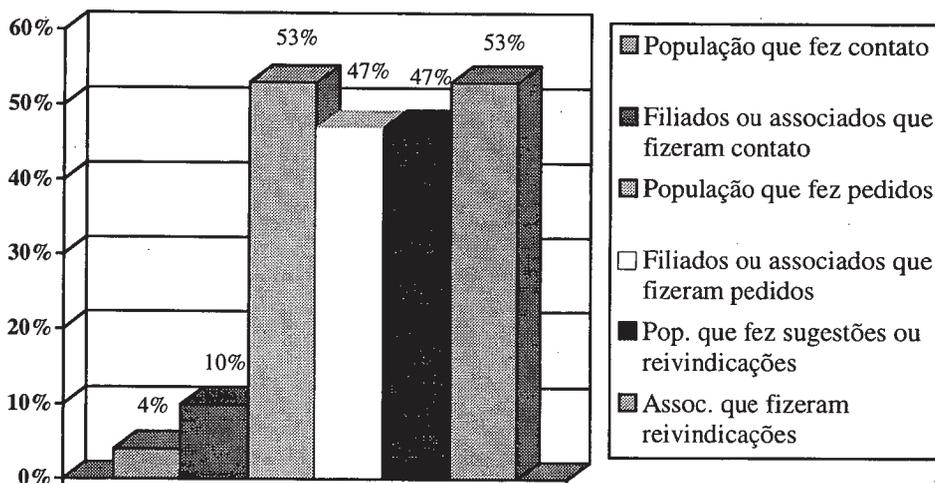
Gráfico 2 - Proporção de pessoas que participam de atividades político-sociais por RM, segundo filiação ou associação a Organizações Associativas — RMRJ, 1996



Fonte: PME/IBGE, 1996

Tabulações do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal — IPPUR/UFRJ — FASE

Gráfico 3 - Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes — Regiões Metropolitanas, 1996



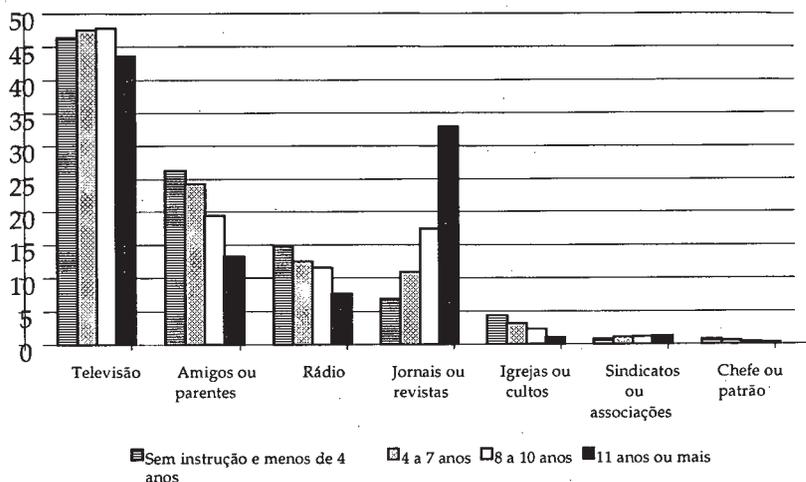
Fonte: PME/IBGE, 1996

Tabulações do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal — IPPUR/UFRJ — FASE

Observa-se também que as fontes de informação utilizadas para decidir o voto no partido ou candidato são praticamente as mesmas que as utilizadas para acompanhar os acontecimentos políticos em geral, seguindo a mesma estratificação segundo a escolaridade. O Gráfico 4 apresenta as principais fontes de informação apontadas pelos entrevistados. É interessante notar a pouca influência das formas associativas sobre a decisão do voto, para qualquer nível de escolarização. No entanto, parcela significativa dos entrevistados (32%) responde que não utiliza nenhuma fonte de informação para decidir o seu voto. É importante sublinhar que a pesquisa tenta captar a opinião e a representação da população, o que significa dizer que esse percentual revela apenas o universo das pessoas que não reconhecem quais são as suas principais fontes de informação, apesar de podermos inferir que elas existem, apenas não são reconhecidas.

A grande maioria das pessoas entrevistadas (58%) acha que votar no candidato é mais importante do que votar no partido político, com poucas variações regionais. Votar no partido é mais importante para 10% delas, enquanto votar em ambos o é para 17% dos entrevistados.

Gráfico 4 - Proporção de Pessoas Por Fonte de Informação Utilizada para Decidir o Voto Segundo os Anos de Estudo — 1996



Fonte: IBGE, Suplemento PME / Abril 1996

No que se refere a informação, chama a atenção o percentual de pessoas que desconheciam o nome dos prefeitos, dos governadores estaduais e do presidente da república. Da população pesquisada de 18 anos ou mais de idade, quase 3 em cada 10 pessoas (28%) não sabiam o nome do governador do seu Estado e 2 em cada 10 não sabiam o nome do prefeito de seu município (22%) e do presidente (17%). Nesse ponto, também é importante observar as diferenças existentes quando comparamos a população por anos de estudo, pela filiação ou associação a organizações associativas e por áreas das regiões metropolitanas.

As diferenças no grau de instrução não parecem determinar o desconhecimento do nome dos governantes em todos os níveis no poder. O nome do presidente é o mais conhecido em qualquer faixa de renda e nível de escolaridade. No entanto, enquanto o desconhecimento do nome do presidente diminui diretamente com o crescimento da escolaridade, o desconhecimento do nome do prefeito aumenta, ou seja, os que têm menos de 4 anos de estudo são os que mais sabem o nome do prefeito municipal, indicando uma maior proximidade das populações mais pobres com o governante local, talvez pela sua maior dependência em relação aos bens e serviços públicos. Já quanto ao nome do governador do Estado, não houve nenhuma variação significativa em relação ao nível de escolaridade. Considerando-se o conhecimento do nome dos três

governantes — prefeito, governadores estaduais e presidente da República —, identificamos grandes variações, não segundo as regiões metropolitanas, mas em seu interior. A população das capitais mostrou-se invariavelmente mais informada do que a população de outros municípios das regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, percebe-se que a população filiada ou associada a organizações associativas tende a ser mais informada do que a população em geral (Tabela 4).

Tabela 4 - Proporção de Pessoas que Conhecem o Nome do presidente, governador e prefeito, segundo as Áreas das Regiões Metropolitanas

Região Metropolitana	Conhece o Nome do Presidente, do Governador e do Prefeito	
	Total da População (%)	Total da População Associada (%)
São Paulo	78	85
ABCD	59	70
Demais Mun. da RM	51	62
RMSP	69	79
Rio de Janeiro	73	80
Baixada Fluminense	51	65
Demais Mun. da RM	49	65
RMRJ	62	74
Belo Horizonte	62	74
Contagem / Betim	48	62
Demais Mun. da RM	38	44
RMBH	53	65
Porto Alegre	72	82
Demais Mun. da RM	53	63
RMPOA	61	71
Salvador	64	76
Demais Mun. da RM	48	61
RMSAL	61	74
Recife	68	80
Demais Mun. da RM	49	62
RMRE	57	70

Fonte: PME/IBGE, 1996 — Tab. Observatório de Pol. Urb. e Gestão Mun. — IPPUR/UFRJ — FASE

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CAPITAL SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS GRANDES CIDADES

Na perspectiva de avaliar o grau de associativismo e participação político-social nas grandes cidades brasileiras, retomaremos as principais conclusões que podem ser extraídas dos dados apresentados sobre as regiões metropolitanas analisadas.

O nível de associativismo permaneceu praticamente o mesmo entre 1988 e 1996. Quanto maiores os níveis de instrução maiores foram os níveis de filiação ou associação a organizações associativas, bem como de participação político-social. Também observou-se a relação entre o nível de escolaridade e a utilização de jornais e revistas como fonte de informação política.

Apesar de todas as transformações no mundo do trabalho, com a conseqüente flexibilização das relações trabalhistas, a dimensão sindical, basicamente formada pela filiação a sindicatos, ainda se mostra como a principal forma associativa no país. Há indícios de que a dimensão civil passa por uma reconfiguração, em que perdem importância as associações de moradores e ganham força diferentes formatos associativos, agrupados na pesquisa sob a forma de outras associações. A dimensão partidária continua sendo a mais frágil em termos associativos.

O grau de associativismo e participação político-social, bem como os tipos de organização predominantes, mostraram-se diferenciados segundo as regiões metropolitanas e, às vezes de forma mais acentuada, segundo as áreas intrametropolitanas. De uma forma geral verificou-se que:

1. A Região Metropolitana de Porto Alegre se diferenciou bastante do conjunto das regiões metropolitanas ao reunir maior percentual de pessoas filiadas ou associadas a organizações associativas e a partidos políticos; menor diferença na participação entre homens e mulheres; e maior grau de simpatia a partidos de esquerda. A Região Metropolitana de Salvador se destaca pelo inverso, menor percentual de pessoas vinculadas a organizações associativas.

2. Observou-se que as capitais concentram o maior percentual de pessoas com conhecimento sobre o nome dos governantes, o que indica maior informação sobre os acontecimentos relacionados à dinâmica política.

3. À medida que se afasta da capital, percentualmente é maior o grau de associativismo comunitário. As associações de bairro mostram pequena importância associativa em São Paulo, mas constituem-se em

um dos principais formatos organizativos em Recife e na Região Metropolitana de Salvador. As outras associações, formadas por organizações religiosas, esportivas, filantrópicas e culturais, têm a força do seu peso ligada substancialmente ao crescimento do associativismo a entidades religiosas, com grau associativo mais forte nas regiões metropolitanas do Sudeste e Sul do país.

4. Em geral, o grau de associativismo dos homens se mostrou mais elevado do que o das mulheres, devido basicamente à diferença em relação à filiação sindical. Os dados da PME permitem afirmar que isso se deve fundamentalmente à maior presença dos homens na População Economicamente Ativa (PEA). Não foi detectada essa diferença nos demais padrões associativos. Ademais, as mulheres apresentaram o mesmo percentual de participação em atividades político-sociais que os homens, e percentual um pouco superior para elas quando havia vínculo associativo.

5. O perfil político-social dos associados e filiados revelou-se bastante diferenciado da população em geral. Com efeito, os que apresentam algum tipo de vínculo associativo têm maior grau de filiação partidária, mais simpatia a partidos de esquerda, maior participação em atividades político-sociais, mais informações sobre os acontecimentos políticos em geral e fazem mais contato com políticos e governantes.

Em síntese, é possível confirmar a hipótese poliárquica desenvolvida por Santos (1993), também reforçada pelas conclusões do estudo de Ribeiro e Santos Junior, de que “quanto maiores os níveis de instrução e de rendimento, maiores as possibilidades de associação” (Ribeiro e Santos Junior, 1996:107).

A partir dos dados, identifica-se também que as pessoas com vínculo associativo conformam um coletivo com perfil diferenciado da população em geral. Putnam denomina esse coletivo de “comunidade cívica”, em que “a cidadania se caracteriza principalmente pela participação nos negócios públicos” (Putnam, 1996:101). Ao percebermos que esse coletivo faz mais contatos com políticos e governantes — e contatos caracterizados por ações menos relacionadas a pedidos pessoais e mais a sugestões, reclamações e reivindicações —, podemos confirmar a afirmação do autor de que “numa comunidade cívica os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de ‘interesse próprio corretamente entendido’, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é ‘esclarecido’ e não ‘mí-

ope', o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros" (Putnam 1996:102).

Não queremos afirmar, contudo, que todas as organizações associativas tenham o mesmo caráter, já que a identidade do grupo e a constituição de sujeitos coletivos dependem substancialmente do modo como se articulam projeto, objetivos e a ação que dá sentido a sua existência (Sader, 1988). Além disso, é preciso integrar a análise da ação coletiva à história. Conforme Ribeiro, os atores se movem dentro de campos de possibilidades dadas pelas trajetórias dos sistemas sociais (Ribeiro, 1998:7).

De qualquer forma, a interação horizontal proporcionada por essa rede de organizações associativas configura um "sistema de participação cívica" que constitui uma forma essencial de capital social das grandes cidades brasileiras. Segundo Putnam, "quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo" (1996:183).

A partir dessas conclusões, apontamos a necessidade de darmos continuidade à análise dos dados na direção de explorar a relação entre capital social e qualidade da dinâmica política. Para tal, devemos levar em consideração duas hipóteses levantadas por Putnam. A primeira, de que "o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte" (p. 185). A segunda, de que a história e o contexto social são determinantes do desempenho das instituições. No entanto, "mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política" (p. 193).

Os indícios de reconfiguração no tecido associativo das grandes cidades brasileiras torna necessário incluir na agenda política o debate sobre o associativismo e os sujeitos coletivos, como elementos fundamentais de enfrentamento da crise social e econômica e da construção de alternativas ao processo de exclusão em curso. Nessa perspectiva, os sistemas de participação cívica devem ser integrados e fortalecidos na elaboração de estratégias de desenvolvimento das cidades. Fortalecer os sujeitos coletivos, portanto, parece ser um caminho fundamental para o revigoramento da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Qualidade de Vida no Estado do Rio de Janeiro*. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. UFPE, vol. 3, Recife, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el decenio de 1990*, Washington, D. C., 1991.
- BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A Miséria do Mundo*. RJ, Vozes, Petrópolis, 1997.
- CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. *As Cidades como Atores Políticos*. Novos Estudos CEBRAP, nº 45, São Paulo, julho, 1996.
- DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo*. Paz e Terra, São Paulo, 1999.
- FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. *Insight*, Rio de Janeiro 1995.
- FISCHER, Tânia. *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local*. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- FISETE, Jacques. *La Décentralisation dans les Pays en Développement: points de repères méthodologiques*. Cahiers de Villes et Développement. Québec, 1990.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. Edições Loyola, São Paulo 1997.
- HARVEY, David. *Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço e Debates, nº 39, Ano XVI, São Paulo, 1996.
- IBGE. *Educação, Meios de Transportes, Cadastros e Assistencialismo: participação político-social*. IBGE, vol. 2, Rio de Janeiro, 1988.
- _____. *Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política*. IBGE, Rio de Janeiro 1997.
- NAHAS, Maria Inês Pedrosa, ESTEVES, Otávio de Avelar, SIMÕES, Rodrigo Ferreira, MARTINS, Vera Lucia Alves, GUERRA, Leonardo Pontes. *Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte: um instrumento intra-urbanístico de gestão da qualidade de vida*. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. UFPE, vol. 3, Recife, 1997.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. M. H. Comunicação, Brasília, 1994.
- PRETECEILLE, Edmond. *Cidades Globais e Segmentação Social*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.

- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- RAHY, Ione Salomão et alii. *Índice de Qualidade dos Municípios*. CIDI — Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro — Secretaria de Estado de Planejamento e Controle. Governo do Estado do Rio de Janeiro, mimeo., Rio de Janeiro, 1996.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Das Desigualdades à Exclusão Social, da Segregação à Fragmentação: os novos desafios da reforma urbana*. Cadernos IPPUR/UFRJ, vol. 7, nº 1, abril, Rio de Janeiro, 1993.
- _____. (orgs) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.
- _____. *Associativismo e Participação Popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. FASE/IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.
- _____. *As Cidades, as Classes e a Política: reflexão sobre a trajetória histórica das grandes cidades brasileiras na transição do desenvolvimentismo à Globalização*. Texto apresentado como conferência ao concurso a professor titular. IPPRU/UFRJ, mimeo., Rio de Janeiro, 1997.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O município e a Reforma Urbana: os desafios da política urbana redistributiva*. FASE, Revista Proposta, nº 62, setembro, Rio de Janeiro, 1994.
- SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. Paz e Terra, São Paulo, 1988.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Editora Campus, Rio de Janeiro.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Por Um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades*. FASE/UFRJ-IPPUR, Rio de Janeiro, 1995.
- SOUTO, Ana Luiza Salles e all. *Como Reconhecer um Bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. Polis, São Paulo, 1995.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Editora da USP, São Paulo, 1987.
- WERNA, Edmundo. *As Políticas Urbanas das Agências Multilaterais de Cooperação Internacional para países em Desenvolvimento*. In: Espaço e Debates. Ano XVI, nº 39. São Paulo, 1996.

Desigualdades sociais e iniquidades fiscais na metrópole do Rio de Janeiro

Luis Gustavo Martins

Na fase de redemocratização, em meio à crise institucional do Estado brasileiro na década de 1980, (re)surgem as discussões acerca da sua reestruturação e do novo papel a ser desempenhado diante das recentes transformações econômicas e sociais ocorridas tanto no âmbito nacional quanto em termos globais. Temas como modernização, reforma partidária, privatização, federalismo e descentralização constituem alguns dos principais eixos sobre os quais se concentram esses debates. Dentre as propostas, emerge com grande força a questão da descentralização político-administrativa como uma das principais saídas para a crise do Estado e para a recondução do país à democracia plena.

O processo de descentralização proposto e que se inicia a partir de então é, curiosamente, efeito da combinação de forças progressistas e conservadoras, as primeiras interessadas na democratização e no fortalecimento do Estado e as últimas, no enfraquecimento de sua capacidade de ação, reforçando as críticas em relação ao seu tamanho e à sua proclamada ineficiência. Nessa disputa encontram-se as forças representativas dos interesses do capital nacional e internacional, empenhados numa remodelação do Estado que elimine os entraves ao modelo vigente de acumulação — pautado na abertura comercial e na reestruturação econômica —, os movimentos regionalistas e municipalistas — que demandam mais recursos e maior autonomia local — e os diversos segmentos representativos da sociedade civil organizada que lutam por uma nova relação com o Estado através da abertura de canais democráticos de participação nas decisões de caráter público.

Para além dos interesses e projetos divergentes, a descentralização prosseguiu a passos largos, tanto no aspecto formal-legal, quanto no de efetivação. Dentre os diversos elementos componentes da proposta descentralizadora, a dimensão fiscal-tributária assume especial destaque, uma vez que a garantia da autonomia política e decisória do poder municipal não pode prescindir da autonomia financeira. O embate sobre essa matéria no Congresso Nacional durante a Constituinte de 1988 foi intenso, porque ali se enfrentavam movimentos e

interesses históricos. O resultado final foi francamente favorável aos municipalistas, culminando com a aprovação de diversos pontos importantes demandados pelo movimento. A garantia de maior autonomia decisória para o poder local, o aumento das transferências intergovernamentais, a ampliação dos instrumentos de arrecadação própria e a incorporação mínima de encargos foram algumas das principais conquistas. Entretanto, não obstante estivesse presente uma grande preocupação quanto ao problema da desigualdade no acesso à renda pública, motivo pelo qual a questão das transferências intergovernamentais e inter-regionais ganha enorme peso, a iniquidade fiscal ainda é uma característica marcante no universo municipal brasileiro.

De outro lado, a anunciada crise do setor público federal e, mais recentemente, estadual, teria obrigado os municípios a absorver uma maior gama de serviços, na medida em que essas esferas crescentemente têm deixado de cumprir suas antigas atribuições no que respeita ao provimento de bens e serviços públicos coletivos, em especial nas áreas urbanas. Esse movimento é evidenciado pela totalidade dos dados disponíveis, que indicam a ampliação do peso dos gastos sociais e do investimento municipal desde meados dos anos 80, época em que se amplia o processo de descentralização, particularmente na sua dimensão fiscal.

Uma vez decretada a autonomia local, e de posse de um maior volume de recursos, os municípios passam a elaborar individualmente suas políticas de acordo com os interesses estabelecidos localmente. Entretanto, tais iniciativas, longe de se terem conectado a um sistema geral de diretrizes de políticas públicas, degeneraram num movimento caótico e errante de iniciativas individuais e descoordenadas. Tal processo, ao mesmo tempo que denota a ausência de capacidade de formulação e arranjo de políticas ao nível nacional, tende a ampliar o vácuo no que diz respeito às políticas compensatórias de combate às desigualdades interpessoais e interesaciais em diversas escalas, acirrando a competição interestadual e a intermunicipal e estimulando processos emancipatórios.

O resultado atual desse processo é dual: por um lado, é verdade que tal movimento tem aberto espaço a novas e criativas respostas a este momento de crise, dado que uma parcela das administrações locais não só tem conseguido reverter o quadro de carências, como tem desenvolvido formatos mais eficientes, democráticos e transparentes de gestão; mas, por outro lado, seja devido às desigualdades de acesso aos recursos públicos, por despreparo da gestão, seja pelas vicissitudes

do nosso arraigado modelo de política local, pouco se conseguiu avançar. Uma das ambigüidades desse movimento seria justamente a de desprezar as condições estruturais que marcam esse processo, nas quais tendem a se reproduzir estruturas históricas de dominação política e econômica, pautadas pelo mandonismo, clientelismo e patrimonialismo, elementos igualmente vigentes no nível local. Se antes teria sido possível argumentar que a autonomia municipal encontrava-se ainda em estágio embrionário, em fase de consolidação, o que é possível dizer dez anos após a sua implementação? Tais fatos deixam entrever que parece haver muita coisa mal resolvida na equação das relações intergovernamentais no país.

Nesse sentido, parecem convergir para o espaço metropolitano alguns dos principais efeitos negativos desse processo. A vitória dos movimentos municipalistas tem como contraface a perda de importância da temática metropolitana, uma vez que, em nome da autonomia local, prega-se o dismantelamento de qualquer estrutura de gestão que se sobreponha ao nível de decisão municipal. No sistema de cidades brasileiro, em nenhum outro lugar a tomada de decisões ao nível supralocal assume tamanha importância como nas áreas metropolitanas, tendo em vista não só o caráter sistêmico das relações e funções assumidas pelos municípios que as compõem, mas principalmente pelo fato de vivenciarem problemas comuns causados pelo intenso processo de urbanização que compartilham. Muitos desses problemas extrapolem os limites de seus municípios, considerando o fenômeno da conurbação e a mobilidade diária de seus moradores, em que problemas como transporte, saúde, saneamento ambiental etc. tornam-se impossíveis de serem solucionados individualmente. Em consequência, uma vez negados a organicidade e o caráter específico desses problemas, dismantelam-se os aparatos de gestão metropolitana e se dificulta a adoção de políticas ao nível supralocal para o enfrentamento de problemas comuns.

Entretanto, a significância metropolitana ganha contornos ainda mais importantes porque não só concentra uma enorme parcela da população nacional, mas porque é lá, desde a década de 1980, que o fenômeno da pobreza tem se desenvolvido a taxas bem superiores às do resto do país, fazendo com que essa concentração já supere em muito o número de pobres das áreas rurais. O agravante é que esse movimento aponta ainda para a reversão da tendência de redução do contingente de pobres metropolitanos que vinha ocorrendo nas últimas décadas, em especial nos anos 70. A esse problema agrega-se um outro, o qual a literatura convencionou chamar de "periferização da pobreza" (Rocha,

1994)¹. Os dados demonstram fartamente que os municípios da periferia metropolitana normalmente retêm o ônus do processo de metropolização, uma vez que é o núcleo que concentra o poder político, os recursos financeiros e técnicos, a melhor infra-estrutura, os equipamentos e serviços urbanos, além de atrair a população de mais alta renda, sem no entanto espriar seus benefícios para além de seus próprios limites. Tendo em vista a evidência desses processos de acirramento da pobreza nas grandes metrópoles², ao obstar-se ainda mais o processo de redistribuição da renda e dos equipamentos urbanos ao nível intrametropolitano, manter-se-á eternamente a hegemonia dos grandes centros, restando poucas alternativas aos municípios periféricos para a reversão das graves dificuldades que enfrentam. A questão torna-se ainda mais complexa diante da incapacidade do poder municipal das áreas periféricas em enfrentar individualmente problemas que extrapolam sua disponibilidade de recursos, sua capacidade técnica e até mesmo seus limites.

Nesse sentido, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro parece constituir-se num caso emblemático desses problemas. Ao nível intrametropolitano, a iniquidade presente no Rio de Janeiro não encontra paralelo no país, uma vez que nele se verifica com maior intensidade o fenômeno de hipertrofia do seu núcleo. Lá estão concentrados de 70% a 80% da renda pessoal e do produto metropolitano, assentados numa economia extremamente diversificada, num amplo mercado de trabalho e nas principais redes de infra-estrutura e de serviços urbanos. O contraste em termos de qualidade de vida entre o centro e a sua periferia é enorme, tanto sob a ótica da renda quanto sob a do acesso aos serviços públicos básicos.

Além disso, o caso do Rio de Janeiro assume ainda maior destaque se considerados os problemas de insuficiência, ineficiência e iniquidade observados quando da atuação do aparato de gestão metropolitana na região. O modelo de gestão então vigente desde o regime militar fracassou no objetivo de tentar reduzir as desigualdades intrametropolitanas, já que não conseguiu garantir uma maior universalização dos serviços urbanos básicos nem garantir a desconcentração da produção, da renda e dos recursos públicos, que mantiveram-se concentrados no núcleo. O resultado é que o maior po-

¹ Rocha, S. Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras. In: Ribeiro, L.C.Q. & Santos JR., O. A. (orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

² Fenômeno do qual nos falamos Rocha (1991), Faria (1992), Santos (1990), Rocha e Tolosa (1989,1993).

der político da capital garantiu para si o maior aporte de recursos necessários para realizar a produção e a modernização de sua infra-estrutura, deixando sua periferia à míngua. Ademais, as dificuldades políticas para levar adiante a iniciativa de gestão metropolitana, mesmo que em novos moldes, tornaram-se tão intensas que todo o aparato de gestão existente foi paulatinamente eliminado ao longo dos anos 80. Atualmente, o Rio de Janeiro é a única região metropolitana do país que não possui nenhum aparato de gestão ao nível metropolitano.

A questão que ora se formula refere-se ao necessário cuidado com que devemos tratar o tema da descentralização, ainda mais num país de grandes dimensões, marcado por imensos contrastes, como a grande diferenciação intra-regional e socioeconômica entre seus cidadãos, em que as conseqüências desse processo, se mal ou precipitadamente implantado, poderão acarretar um agravamento ainda maior da crise social.

Neste estudo, optamos por focar centralmente a dimensão fiscal-tributária do processo de descentralização, por entender que a autonomia fiscal não só é de fundamental importância para o adequado financiamento da administração e do investimento em políticas públicas, mas sobretudo porque consiste num dos principais meios de sustentação da autonomia política e decisória do poder municipal, na forma como pressupõe o pacto federativo. De outro lado, tendo em vista o retrocesso na atuação dos governos federal e estadual, mais do que em qualquer outro momento da nossa história, a questão do maior ou menor acesso à renda pública por parte de cada municipalidade torna-se vital para a garantia da capacidade de implementação de políticas públicas. Neste novo paradigma de ação estatal, a fiscalidade municipal irá ditar progressivamente as condições de reversão ou de melhoria da qualidade de vida em nossas cidades, que cada vez menos podem contar com a colaboração das esferas político-administrativas superiores. A questão fiscal municipal assume, assim, posição estratégica no debate sobre a descentralização, porque crescentemente a desigualdade fiscal tende a reproduzir ou a se traduzir em desigualdades sociais. Tal postura não pretende minimizar ou desconsiderar outros aspectos fundamentais na determinação das desigualdades fiscais e sociais, como a cultura política e associativa³ local, a cultura administrativa das prefeituras, o perfil socioeconômico preexistente etc., mas apenas se limitar a um dos seus componentes principais. Neste estudo, sempre que possível, optamos por considerar os municípios metropolitanos a partir da configuração estabelecida após 1993, com 17 municípios: Rio de Janeiro.

³ Como considera Putnam, R. *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*, 1992.

ro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti, São Gonçalo, Belford Roxo, Queimados, Japeri e Guapimirim. Quando não foi possível desagregar informações relativas a períodos anteriores a 1993, foram examinados apenas os 13 antigos municípios, desconsiderando-se os quatro emancipados naquele ano (Belford Roxo, Queimados, Japeri e Guapimirim).

A DESIGUALDADE FISCAL INTRAMETROPOLITANA NO RIO DE JANEIRO

Para além do conhecido papel hegemônico exercido pela capital dentro da região metropolitana e do Estado, podemos verificar uma grande diferenciação interna entre os demais componentes metropolitanos: demográfica, de grau de urbanização, de perfil de renda, de composição social, de acesso aos serviços públicos, de estrutura econômica etc. Ela se reflete diretamente na capacidade fiscal local, determinando as suas diferentes capacidades de geração de recursos e, portanto, de atendimento às necessidades de cada população. Assim, torna-se necessário mensurar o nível dessas desigualdades, identificar as suas principais causas e avaliar em que medida o processo de descentralização contribuiu para a ampliação ou a redução de tais disparidades.

Cerca de 77% das receitas municipais do Estado são geradas na sua região metropolitana — 63% na capital e apenas 14% nas outras 16 prefeituras metropolitanas — e os restantes 23% são geradas nos demais municípios do interior. Além disso, enquanto a cidade do Rio possuía em 1993 uma receita *per capita* de 422 reais, os demais municípios metropolitanos auferiam, em média, somente 119 reais, bem abaixo do nível alcançado pelos não metropolitanos, de 274 reais *per capita*. Ao longo do período estudado, pudemos verificar que a importância da capital declinou em favor do crescimento dos municípios do interior, que apresentaram receitas bastante superiores à média estadual, ao passo que os da periferia metropolitana mantiveram sua participação no conjunto do Estado. Para que possamos avaliar as causas e as dimensões das desigualdades fiscais entre os municípios metropolitanos, resta-nos saber qual é a situação relativa de cada município na região metropolitana e no Estado, e identificar seus principais determinantes. Nesse intuito, recolhemos informações sobre as receitas total e *per capita* dos municípios do Estado e estabelecemos um *ranking* relativo a esses dois indicadores.

Podemos observar na Tabela 1 que a maioria dos municípios da região metropolitana se encontra relativamente bem posicionada quando

consideramos o volume total de suas receitas. Os três municípios que mais arrecadam (Rio de Janeiro, Duque de Caxias e Niterói) são todos metropolitanos, e 12 dos 17 componentes da região metropolitana estão entre os 22 com maiores receitas. Os outros cinco municípios da área, de menor porte, encontram-se em posições intermediárias, entre a 33ª e a 49ª posições, na faixa entre 6,1 milhões e 9,2 milhões de reais de arrecadação anual. É claro que, como se trata de municípios mais urbanizados, bastante próximos e integrados economicamente à capital, desfrutam também das vantagens da aglomeração populacional e da concentração de atividades econômicas da área metropolitana. Até mesmo os municípios da região da Baixada Fluminense encontram-se em boa posição, dois deles entre os dez mais “ricos” do Estado: Caxias, em quarto lugar e Nova Iguaçu, em oitavo. Entretanto, a diferença entre a arrecadação da capital e a do último colocado é enorme, de cerca de 900 vezes, diminuindo para vinte vezes em relação ao segundo colocado, Duque de Caxias.

Tabela 1 - *Ranking* Estadual segundo a Receita Municipal Total e per capita, 1993
(em 1.000 reais - dez 96)(em reais - dez 96)

grupos	Municípios	Receita Total	Posição	Municípios	Rec. per capita	Posição
	Total Munic. do Estado	3.713.664	-	Média Mun. no Estado	284	-
o s 20 m e l h o r e s	Rio de Janeiro	2.342.302	1	Quissamã	1.344	1
	Duque de Caxias	116.674	2	Itatiaia	926	2
	Niterói	106.366	3	Casimiro de Abreu	875	3
	Volta Redonda	77.717	4	Angra dos Reis	772	4
	Petrópolis	72.387	5	Arraial do Cabo	606	5
	Angra dos Reis	69.585	6	Aperibé	587	6
	Nova Iguaçu	68.760	7	Rio das Flores	480	7
	Campos	68.271	8	Com. Levy Gasparian	465	8
	Barra Mansa	52.944	9	Quatis	450	9
	São Gonçalo	52.148	10	Areal	444	10
	Macaé	42.113	11	Mangaratiba	423	11
	Cabo Frio	34.571	12	Rio de Janeiro	422	12
	Belford Roxo	28.358	13	Cantagalo	417	13
	São João de Meriti	28.265	14	Varre e Sai	401	14
	Nova Friburgo	27.763	15	Rio das Ostras	401	15
	Resende	27.054	16	Macaé	394	16
	Nilópolis	21.161	17	São Sebastião do Alto	392	17
	Teresópolis	18.867	18	Cabo Frio	387	18
	Magé	18.205	19	Santa Maria Madalena	378	19
	Queimados	17.512	20	Silva Jardim	369	20
d e m a i s	Itaboraí	17.229	21	Guapimirim	259	42
	Itaguaí	15.725	22	Niterói	240	45
	Maricá	9.314	33	Maricá	190	55
	Mangaratiba	7.892	39	Queimados	173	62
	Guapimirim	7.425	43	Duque de Caxias	171	63
	Japeri	6.910	44	Paracambi	164	65
8 p i o r e s	Paracambi	6.131	49	Itaguaí	134	73
	Mendes	3.594	74	Nilópolis	133	74
	Duas Barras	3.549	75	Magé	109	75
	Com. Levy Gasparian	3.380	76	Japeri	102	76
	Eng. Paulo de Frontin	3.171	77	Itaboraí	101	77
	São Sebastião do Alto	3.152	78	Nova Iguaçu	87	78
	Rio das Flores	3.069	79	Belford Roxo	77	79
	Varre e Sai	2.894	80	São João de Meriti	66	80
	Laje do Muriaé	2.661	81	São Gonçalo	65	81

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional — Ministério da Fazenda.

Obs.: critério de seleção dos municípios: os vinte melhores municípios do Estado, os 8 piores e os que compõem a RMRJ.

As diferenças fiscais são evidentes, mas as diversidades em termos de contingente populacional e de poderio econômico entre os municípios também o são. Assim, nos diz pouco a comparação entre as receitas municipais, uma vez que esses municípios possuem diferentes tamanhos de população e de área para serem atendidos pela prefeitura. O problema central é saber se o volume de receita de cada localidade é suficientemente adequado para atender à sua população, ou se, em relação aos demais municípios, está numa posição mais ou menos favorável. Tal questionamento nos leva a buscar outros eixos de análise que melhor enfoquem essas desigualdades. O indicador tido como mais apropriado para essa avaliação é a capacidade de dispêndio ou de arrecadação *per capita*, isto é, o quanto a prefeitura despense por cada habitante. Ao utilizarmos esse critério, veremos que algumas posições se invertem radicalmente no cenário metropolitano e estadual.

Segundo esse indicador, ao contrário do que se poderia imaginar, no topo da lista do Estado encontram-se municípios menos conhecidos, como Quissamã⁴, com 1.344 reais *per capita*, Itatiaia⁵, com 926 reais, e Casimiro de Abreu, com 875 reais (ver Tabela 1). Não por acaso, os dois primeiros colocados são municípios recém-emancipados, com população reduzida, e que possuíam dentro de seus limites territoriais atividades econômicas importantes, inclusive industriais⁶. Aliás, seis dos dez municípios com maiores receitas *per capita* são recém-emancipados, dos quais cinco encontram-se entre os dez menos populosos do Estado, fatores que parecem ser determinantes no seu posicionamento.

⁴ Quissamã, antigo distrito de Macaé, emancipado em 1989, com pouco mais de 10 mil habitantes, é tradicional produtor de cana, açúcar e álcool. O município se beneficia diretamente das atividades da PETROBRAS, uma vez que se encontra na principal zona de produção de petróleo, na bacia de Campos, com seis poços. O ICMS representa 65% da arrecadação, 95% destes advindos da atividade petrolífera e da CECQ (Companhia Engenho Central de Quissamã). Somando-se os *royalties* gerados por essa atividade (responsável por 20% da receita), pode-se dizer que 85% dos recursos municipais se devem diretamente à presença das duas empresas, isto sem incluir os demais efeitos indiretos que induz. Setenta por cento da sua arrecadação origina-se de transferências (61% do ICMS e 7% do FPM) e apresenta uma alta taxa de investimento, responsável por 22% do volume da despesa.

⁵ Itatiaia, emancipada de Resende em 1988, tem em sua base econômica as indústrias Xerox do Brasil, Michelin (pneus), Cremogema (alimentação) e uma fábrica da Nuclebrás (bens de capital), além de constituir-se em área de turismo e veraneio. A exploração destas duas últimas atividades a torna menos dependente das transferências, que representam 50% de sua receita (38% de ICMS e 9% de FPM). Em 1993, 27% dos seus recursos foram aplicados em investimento, ao passo que a média estadual era de 9% da receita.

⁶ A fórmula ideal para que um município seja bem-sucedido em um processo de emancipação é conciliar uma população reduzida com alguma atividade industrial de alto valor de transformação.

Esses dez municípios “mais ricos” se mostram altamente dependentes das transferências, que são responsáveis, em média, por 68% das suas receitas, contra os 38% da média estadual. À exceção de Itatiaia, em todos os outros municípios as transferências respondem por mais de 65% dos recursos. Entretanto, essa dependência se dá especialmente através do ICMS, responsável por cerca de 48% das suas receitas, muito acima da média estadual, que é de 27%. A taxa de dependência em relação ao FPM também é elevada, 15%, o dobro da média estadual, de 7%. Portanto, é possível concluir que o sistema acaba beneficiando os municípios de menor porte que sejam dotados de alguma atividade econômica relevante.⁷

O impacto provocado pelo dispêndio também é importante, pois a maior disponibilidade de recursos garante a esses municípios uma taxa de investimentos duas vezes superior à média do Estado, atingindo 18% de suas receitas, contra 9% na média estadual, o que dá a essas localidades melhores chances de reverterem suas carências em termos de infra-estrutura e serviços. Os municípios recém-emancipados ainda levam algumas vantagens adicionais sobre as “antigas” municipalidades, pois, além de não possuírem compromissos de dívidas anteriores, que sempre comprometem uma parte dos seus orçamentos com o pagamento da amortização do principal e dos juros, têm a vantagem de não se verem envolvidos com o inchaço do funcionalismo, cujos salários e obrigações invariavelmente consomem quase metade dos orçamentos.

Os municípios metropolitanos mais bem posicionados encontram-se na 11^a e 12^a posições: Mangaratiba, com 423 reais *per capita*, e Rio de Janeiro, com 422 reais, praticamente na mesma situação. Para se ter noção das desproporções existentes, basta saber que a capacidade anual de dispêndio *per capita* de Quissamã é cerca de vinte vezes mais alta do que a de São Gonçalo ou a de São João de Meriti, os últimos colocados (65 e 66 reais anuais *per capita*, respectivamente), ou o triplo da capital. Entretanto, o que mais chama a atenção é o fato de que, entre os 81 municípios do Estado estudados, os nove mais pobres em termos de receita *per capita* são todos metropolitanos. Além disso, à exceção da capital e de Mangaratiba, todos os demais municípios metropolitanos encontram-se entre os 50% menos aquinhoados do Estado, dividindo-se em dois grandes grupos: o dos nove mais pobres, com receita *per capita* anual entre 60 e 140 reais (da 73^a à 81^a posição — Itaguaí, Nilópolis, Magé, Japeri, Itaboraí, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Meriti e São Gonçalo), e o dos seis em situa-

⁷ Dos dez municípios com maior receita *per capita* do estado, seis são recém-emancipados: Quissamã (1989), Itatiaia (1988), Aperibé, Comendador Levy Gasparian, Quatis e Areal (todos em 1993). Destes, cinco encontram-se entre os dez menos populosos do Estado.

ção intermediária-inferior (da 42^a à 65^a posição — Guapimirim, Niterói, Maricá, Queimados, Duque de Caxias e Paracambi), com receita disponível entre 150 e 260 reais anuais. Dessa forma, é fácil concluir que o atual sistema tributário brasileiro não é livre de injustiças, uma vez que a desigualdade no acesso à renda pública é evidente, prejudicando particularmente os municípios de maior contingente populacional, os desprovidos de bases econômicas sólidas e de alto valor agregado, e, em especial, os residenciais de baixa renda, característica marcante de boa parte dos municípios da região metropolitana fluminense.

Quanto aos determinantes dessas desigualdades, observamos que em relação às receitas próprias municipais o volume da arrecadação tende a ser proporcional ao tamanho das economias e em relação à receita *per capita*, proporcional à renda da população. A megaencefalia da capital se traduz no enorme peso assumido na arrecadação de todos os tipos de tributos locais na região metropolitana: 78% do IPTU, 91% do ISS, 81% do ITBI e 77% das taxas municipais. Niterói, Rio de Janeiro, Mangaratiba, Maricá e Itaguaí se destacam pela elevada arrecadação *per capita* dos tributos locais, que também são responsáveis por uma significativa fração de suas receitas. Entretanto, apenas dois municípios da região vivem prioritariamente de arrecadação própria, enquanto os demais dependem essencialmente das transferências como fonte de recursos. Enquanto Niterói e Rio (municípios nucleares com posições elevadas quanto à renda e ao peso econômico) são pouco dependentes das transferências, com respectivamente 68% e 63% das suas receitas de origem própria, Japeri e Guapimirim (municípios mais periféricos da região metropolitana, de economias débeis e de população de baixa renda) dependem quase exclusivamente das transferências para a sua sobrevivência, que cobrem 90% da receita. Mangaratiba, São Gonçalo, Itaguaí e Maricá têm um perfil mais equilibrado, em que as receitas próprias são responsáveis por cerca de 40% a 46% dos recursos municipais. Os demais têm taxa de dependência em torno de 75%.

Em relação às transferências, nos deteremos apenas nas do ICMS estadual e do FPM federal, uma vez que são as principais fontes de repasse de recursos para os municípios. A importância desses repasses dependerá do critério distributivo e do volume de recursos destinado a cada modalidade de transferência e de como o perfil de cada localidade se adequará a essas modalidades.

No caso do ICMS⁸, o resultado da sua distribuição será majoritariamente influenciado pelo valor adicionado em cada município e, em menor monta, pelo tamanho da população e pela extensão territorial. Destacam-se nesse item o Rio de Janeiro, que recebe 71% desses repasses (dotado de um significativo parque industrial e comercial), e Caxias, que recebe 10,5% (derivados em grande parte das atividades da REDUC, que agrega alto valor à produção). Os demais municípios com peso superior a 1% são os que detêm algum parque industrial de relevância e/ou se constituem em importantes centros comerciais (São Gonçalo, Nova Iguaçu, Niterói e Belford Roxo). Como o critério redistributivo reserva 8% para serem repartidos igualmente pelas prefeituras, os municípios mais beneficiados em termos *per capita* são aqueles com menor contingente populacional: Mangaratiba, Guapimirim, Paracambi e Maricá. Essas transferências são uma das mais importantes fontes de recursos municipais, contribuindo, em média, com 33% das receitas. Nenhum município tem menos de 18% das suas despesas custeadas pelo ICMS. Os municípios que mais dependem das transferências do ICMS são os tidos como industriais ou os que possuem algum parque industrial de relevância, como Caxias, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Meriti, Belford Roxo, Queimados e Paracambi. Tendo em vista que os repasses do ICMS ocorrem majoritariamente na proporção do peso de cada economia (VA) e são indiferentes ao nível de renda da população, esse tipo de transferência acaba reproduzindo as desigualdades existentes no acesso à renda pública, uma vez que a arrecadação dos tributos locais é orientada pela renda e pelo tamanho de cada economia. Ainda que constitua fundamental fonte de recursos para alguns municípios, somente no caso de Caxias é que os repasses do ICMS foram expressivos o suficiente para melhorar significativamente a receita *per capita* total do município. Para os demais, seu impacto na reversão das desigualdades fiscais foi pequeno ou nulo.

No caso das transferências do FPM, para medir sua capacidade redistributiva importa saber a quanto montam as transferências *per capita*. A metodologia adotada para as transferências de FPM, como era de se esperar, tendeu a beneficiar os municípios de menor contingente populacional, dado que os quatro primeiros colocados no *ranking* de FPM *per capita* transferido são os menos populosos da região metropo-

⁸ A Constituição determina que 25% da receita estadual desse tributo seja distribuída aos municípios, sendo 75% deste volume repassado na proporção do valor adicionado de cada município. Os outros 25% são repassados segundo critérios estabelecidos em cada Estado. No Rio de Janeiro, até 1996 este um quarto restante era distribuído da seguinte forma: 10% em proporção à população; 7%, à área do município e 8% divididos igualmente entre os municípios do Estado.

litana (abaixo de 51 mil habitantes), ao passo que os sete últimos colocados são justamente os mais populosos (com mais de 200 mil habitantes). Os municípios situados na faixa de população entre 108 e 185 mil habitantes encontram-se em posições intermediárias nesse *ranking*. Seu posicionamento irá variar principalmente de acordo com a posição relativa do município dentro de sua faixa populacional.⁹

De uma forma geral pode-se dizer que a redistribuição do FPM, ao menos na RMRJ, possui um caráter eminentemente compensador das desigualdades de renda da população. À exceção de Maricá e Nilópolis, que possuem um perfil de renda um pouco superior, os sete municípios de população mais pobre encontram-se entre os nove melhores colocados na distribuição de FPM *per capita*, ao passo que os de maior renda encontram-se mais mal posicionados no *ranking*. Por outro lado não podemos concluir que o FPM tenha um caráter redistributivo em relação ao acesso aos recursos públicos, já que em apenas metade dos casos havia a combinação entre um baixo nível de receita *per capita* de outras fontes de recursos e um patamar alto de transferência de FPM. Se é verdade que no contexto nacional certamente o FPM assume um caráter redistributivo¹⁰, ao comparar de maneira mais minuciosa seus efeitos em contextos específicos, percebe-se que o sistema de distribuição apresenta algumas fontes de injustiça.

É possível concluir que os municípios menos dependentes das transferências do FPM são os de maior porte populacional, justamente os que possuem menor receita *per capita* de FPM: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, São Gonçalo e Nova Iguaçu. Estes apresentam uma taxa de dependência mínima diante do padrão brasileiro e do perfil metropolitano, abaixo de 15% das suas receitas, sendo que os três primeiros (um de perfil misto, outro residencial de alta renda e outro industrial) têm taxa inferior a 6%. Os municípios com maior receita *per capita* desse tributo tendem a ser mais dependentes, como Guapimirim, Paracambi, Magé, Nilópolis, Itaboraí e Japeri. Não obstante situem-se em diversas faixas populacionais, (30 mil, 70 mil e 170 mil habitantes),

⁹ Todos os municípios da mesma faixa populacional recebem a mesma quantia de recursos, mas levará maior vantagem quem estiver no limite inferior da faixa (menos populoso que os demais), pois acaba recebendo uma quantia maior *per capita*; inversamente, quanto mais próximo ao topo de sua faixa, menor é o volume de recursos recebido *per capita*. É o caso de Magé e Nilópolis, por exemplo, que têm uma elevada receita de transferência de FPM *per capita* por estarem mais próximos ao limite inferior de sua faixa de população.

¹⁰ Admitindo que, no contexto nacional, municípios menores (sobretudo os muito pequenos) possuam uma economia pouco desenvolvida e tendam a possuir populações de baixa renda, não possuindo, portanto, outras fontes de recursos relevantes, o FPM certamente assume um caráter compensatório fundamental.

ainda assim são municípios considerados de pequeno e médio porte para os padrões da RMRJ.

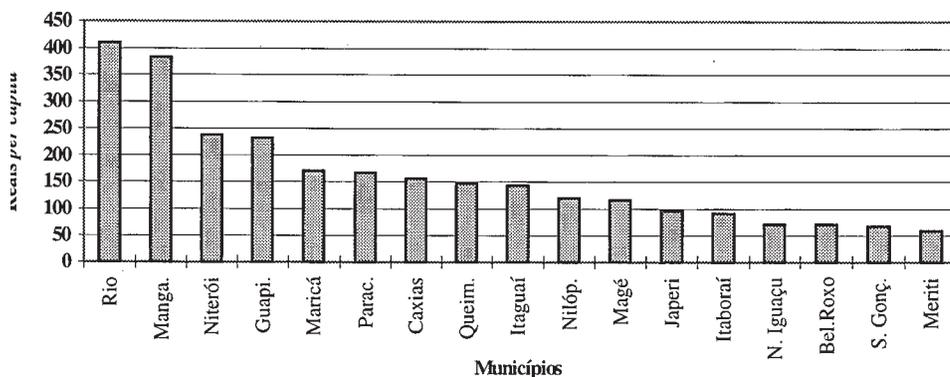
Quando analisamos o sistema fiscal-tributário brasileiro na Área Metropolitana do Rio de Janeiro, podemos dizer que em termos de volume de arrecadação os municípios mais beneficiados continuam sendo aqueles dotados de economias mais complexas, diversificadas e de maior vulto, e aqueles onde se faz presente uma população de mais alta renda. Entretanto, quando analisamos a receita *per capita* municipal, vimos que não há uma regra geral de favorecimento. Os três municípios com maior receita *per capita* são justamente aqueles com maior arrecadação própria: Rio, Niterói e Mangaratiba. Mas apenas os dois primeiros não dependem das transferências por terem uma economia diversificada e dinâmica, característica das áreas centrais.

É inegável que as transferências intergovernamentais são fundamentais para a manutenção — e por que não dizer, para a sobrevivência — da grande maioria das prefeituras metropolitanas. Se há alguma tendência ao favorecimento de uma classe específica de município, esta se refere aos municípios de pequeno porte, com população inferior a 50mil habitantes. Mangaratiba, Guapimirim, Maricá e Paracambi são os municípios mais bem situados em termos de receita *per capita*, junto com os que compõem o núcleo da metrópole. De outro lado, à exceção do núcleo metropolitano e de Caxias, todos os municípios de maior população (São Gonçalo, Nova Iguaçu, Meriti, Belford Roxo e Itaboraí) encontram-se entre os de menor receita *per capita*, os quais apresentam predominância de população de baixa renda, que em geral trabalha nos municípios da área central metropolitana. Esse perfil de município parece estar condenado, por longo tempo, a dificuldades financeiras: falta de uma economia suficientemente desenvolvida para sustentar seu elevado contingente populacional, renda diminuta da população, que inviabiliza a cobrança dos principais tributos locais, e sistema de transferências insuficiente para compensar essas defasagens¹¹. Caxias só não se encontra nesse grupo devido a uma situação bastante particular, a de abrigar um parque industrial com alto valor agregado à produção, o que lhe garante uma receita extraordinária de transferência de

¹¹ Uma prova de que o sistema de faixas populacionais era inadequado para responder às necessidades dos municípios de maior porte populacional foi a criação, na década de 1980, de um fundo de reserva do FPM (formado por 3,6% do total do FPM) destinado aos municípios com população superior a 156 mil habitantes. E pelo que podemos concluir dos dados apresentados, o sistema de redistribuição continua insuficiente para resolver esse tipo de problema no caso desses municípios, mesmo com a adoção do fundo de reserva.

ICMS. Podemos concluir que a atual sistemática de transferências não contém mecanismos suficientemente compensatórios para municípios dormitórios de grande porte que abrigam população de baixa renda, mostrando-se incapaz de reverter o problema da desigualdade no acesso à renda pública. Da forma como foi montado, o sistema fiscal contribui para que municípios com essas características não só se constituam nos mais pobres da região metropolitana, como inclusive, do Estado. Se utilizarmos a mesma noção de “periferização” apontada por Santos e Bronstein (1978)¹² para designar um padrão específico de desigualdade intrametropolitana no que diz respeito à questão social, acreditamos que esse termo também servirá para designar o modelo predominante no que se refere à diferenciação intrametropolitana sob o aspecto fiscal (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Ranking de receita *per capita* na RMRJ (média 93-94)

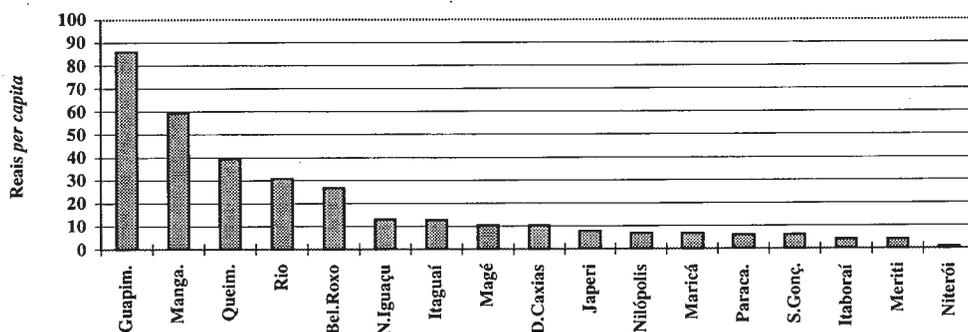


Esse diferencial existente em termos de receita *per capita* tende a se traduzir na capacidade de investimento municipal, sobretudo nos municípios que têm apresentado um crescimento maior das receitas e nos recém-emancipados. Tal afirmação se explica pela natureza incremental dos investimentos no orçamento, isto é, todo o recurso que sobra das atividades básicas de custeio do funcionamento da prefeitura converge

¹² Santos, C. N., Bronstein, O. Metaurbanização: o caso do Rio de Janeiro. In: *Revista de Administração Municipal*, nº 149. Rio de Janeiro: IBAM, out./dez. 1978.

para a realização de investimentos¹³. Por esse motivo, são justamente os municípios de menor porte e, sobretudo, os recém-emancipados, assim como a capital, que possuem uma capacidade de investimento *per capita* superior, entre 25 e 85 reais anuais. Os demais municípios metropolitanos apresentam uma capacidade de investimento bem inferior, situando-se entre 2 e 12 reais (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Despesa *per capita* com investimento na RMRJ (93-94)



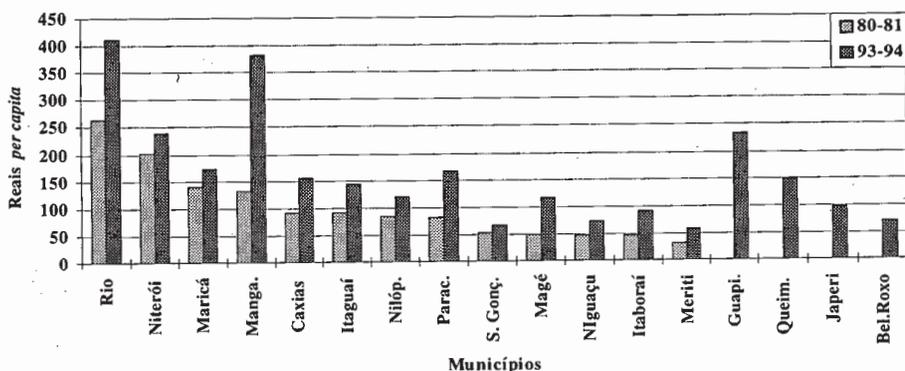
Uma vez montado o quadro das desigualdades fiscais, resta-nos averiguar como os mecanismos introduzidos ao longo do processo de descentralização fiscal dos anos 80 impactaram as finanças metropolitanas, isto é, saber se atuaram no sentido da redução ou da ampliação dessas desigualdades. Avaliando as informações referentes à evolução da receita *per capita* municipal na região metropolitana entre 1980 e 1994, podemos observar que o crescimento das receitas ocorreu em maior vulto nos municípios de menor porte populacional e nos que apresentaram ou mudança no perfil de sua economia ou crescimento econômico superior.

No Gráfico 3 podemos observar que todos os municípios metropolitanos apresentaram crescimento real na receita *per capita*. Ao longo do período estudado, a hierarquia municipal não se alterou radicalmente em função dos diferenciais de crescimento econômico e dos impactos das mudanças na legislação tributária. Os municípios que já eram mais pobres em termos de receita *per capita* mantiveram-se na mesma

¹³ Os municípios possuem despesas incompressíveis, como pagamento de pessoal, custeio, serviços em funcionamento etc., que em geral são constantes e consomem grande parte do orçamento. Todo incremento no orçamento tende aos investimentos, e é por esse motivo que ele é o item de despesa que mais flutua nas contas públicas.

condição, o mesmo ocorrendo com os que já se encontravam em melhor situação. Os municípios do núcleo (Rio e Niterói) permaneceram praticamente na mesma posição de liderança no *ranking*. Os de menor contingente populacional beneficiaram-se com o processo, melhorando de posição, como nos casos de Mangaratiba e Paracambi, ou continuando tão bem posicionados quanto antes, como no de Maricá. Os municípios de grande porte que já eram pobres conservaram-se pobres, sobretudo os que apresentavam características de dormitório para população de baixa renda, como Meriti, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Itaboraí, Magé e Nilópolis, constituindo o grupo mais prejudicado no processo de descentralização fiscal. Outro dado relevante é que todos os municípios recém-emancipados encontram-se em situação melhor do que os municípios que lhes deram origem, e, em alguns casos, em muito melhor condição, como nos casos de Guapimirim, em relação a Magé, e de Queimados e Japeri, em relação a Nova Iguaçu.

Gráfico 3 - Evolução da receita *per capita* dos municípios da RMRJ (80-81/93-94)



No caso dos municípios recém-emancipados, se compararmos a receita dos antigos municípios de Nova Iguaçu e Magé no período anterior à emancipação de seus distritos com a soma das receitas tanto dos municípios-sede quanto dos municípios já emancipados, veremos que a receita de cada área geográfica depois das emancipações foi superior à obtida pelos antigos municípios antes das emancipações. Comparando a receita média de 1991-92 de Magé (20,9 milhões de reais) com a média das receitas de Magé e Guapimirim somadas em 1993-94 (26,2 milhões de reais), veremos que a receita dessa área cresceu 26% (23% *per capita*). Uti-

lizando o mesmo procedimento para o caso de Nova Iguaçu, com receita média de 100,5 milhões de reais em 1991-92 e de 105,8 milhões em 1993-94 (agregando-se Belford Roxo, Japeri, Queimados), chegamos a uma taxa de crescimento de 5,2% (2,5% *per capita*). Dessa forma, é questionável o alardeado efeito positivo que os processos emancipatórios trariam para a área geográfica em que ocorrem esses movimentos, particularmente em relação à esperança de verem seus recursos ampliados significativamente após a emancipação. Se considerarmos que o aumento das receitas, tanto bruta como *per capita*, foi tímido, sobretudo no caso de Nova Iguaçu, e que agora os novos municípios devem sustentar mais quatro estruturas administrativas completas (câmara, secretarias etc.), é possível que a receita efetivamente disponível para a prestação de serviços e para a realização de investimentos tenha até se reduzido.

Ao procurarmos convergir em nossa análise o tema das desigualdades fiscais e o das desigualdades sociais, devemos considerar que a iniquidade fiscal só representa um problema na medida em que incidam sobre uma mesma localidade processos simultâneos de iniquidade social e fiscal. Isto é, quando os municípios que vivenciam problemas graves em termos de qualidade de vida não contam com um acesso adequado aos recursos públicos que lhes possibilite reverter seu quadro social. Se a desigualdade fiscal é uma realidade e não se configuram diferenças substanciais nas condições de vida, a questão fiscal local deixa de ser um problema relevante.

Entretanto, tratando-se de uma federação, composta de instâncias governamentais federais, estaduais e municipais, torna-se temeroso estabelecer uma relação imediata entre a fiscalidade local e as condições de vida ali presentes. Isto porque, ao considerarmos apenas as finanças municipais, estaremos negligenciando um possível perfil redistributivo dos gastos federais e estaduais, que poderiam estar compensando os diferenciais sociais ou de receitas existentes entre os municípios. Como se sabe, esses gastos nada têm a ver com os orçamentos municipais, uma vez que não se trata de repasse de recursos, mas de despesas efetuadas diretamente por essas instâncias em cada localidade. Infelizmente, devido à inexistência de informações concretas a respeito dos gastos federais e estaduais ao nível municipal, em nossa análise seremos obrigados a passar ao largo dessa questão. Entretanto, mesmo que não fosse possível comprovar a existência de uma relação direta entre a fiscalidade local e a qualidade de vida, parece evidente que no quadro de crescente descentralização dos serviços urbanos e das políticas sociais essa relação tenda a se tornar uma realidade. É essa perspectiva de que crescentemente a capacidade fiscal local ditará os parâmetros de qualidade de vida nas nossas cidades que torna necessário o confronto entre esses diferenciais.

ESTARIA O SISTEMA FISCAL-TRIBUTÁRIO REFORÇANDO AS DESIGUALDADES EXISTENTES?

Cabe-nos, então, verificar se estaríamos diante de um duplo processo de “periferização”, na qual podem estar coincidindo mecanismos de reprodução tanto das desigualdades fiscais quanto das sociais, imersos em um processo que se aproxima aos mecanismos de “causação circular” descritos por Vetter e Massena (1981)¹⁴. No estudo em questão, para além da desigualdade no acesso à renda, a desigual distribuição espacial dos investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos coletivos é vista como a engrenagem central desse mecanismo, que tende a reproduzir o *status* socioeconômico da população. Os estratos superiores tenderiam a ter aumentadas suas rendas e melhoradas as suas condições de vida (acesso aos serviços urbanos), e os estratos pobres estariam praticamente impossibilitados de emergir de sua condição, uma vez que estariam sujeitos à constante reprodução das condições de desigualdade.

Se, como pudemos observar, há uma tendência de o perfil econômico municipal (tamanho da economia e perfil de renda da população) reproduzir-se em termos da capacidade de arrecadação própria e de o sistema de transferências só beneficiar os municípios de menor porte (indiferentemente de serem de alta ou de baixa renda), é possível concluir que o sistema fiscal-tributário propende, em linhas gerais, a criar desigualdade no acesso aos recursos públicos. Por outro lado, municípios pobres em recursos teriam maior dificuldade em compensar os diferenciais sociais ali existentes. Estaríamos, assim, diante de uma via de mão dupla, na qual ao mesmo tempo que economias locais pobres geram menores receitas, recursos escassos geram dificuldades para a reversão do quadro social. Esse mecanismo de “causação circular” da esfera fiscal se apoiaria justamente no fato de que a disponibilidade de recursos é determinada, predominantemente, pela renda (produto) local, isto é, de que municípios mais desenvolvidos economicamente tenderiam a ter uma receita pública mais elevada e que, portanto, estariam em melhores condições para prestarem serviços aos munícipes (empresas e população). Na ausência de mecanismos adequados de redistribuição dos recursos e dos investimentos públicos entre os municípios, as localidades economicamente fortes atrairiam cada vez mais

¹⁴ Vetter, D., Massena, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do estado em infra-estrutura urbana? In: *Debates Urbanos*, nº 3, p. 49-77. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

recursos¹⁵ devido à sua melhor infra-estrutura e qualidade de vida e às oportunidades econômicas que têm capacidade de alavancar.

Utilizando as informações sobre o perfil social, demográfico e econômico dos municípios da região metropolitana¹⁶ e cruzando com as informações a respeito das desigualdades fiscais aqui produzidas, poderemos visualizar em que medida os processos de diferenciação das condições de reprodução sociais e fiscais atuam ou não na mesma direção (Quadro 1).

¹⁵ Empresas, população de alta renda, recursos públicos.

¹⁶ Na elaboração do chamado Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), utilizamos a mesma metodologia utilizada em Souto, Anna S. et al. *Como Reconhecer um Bom Governo?* São Paulo: Pólis, 1995. (Publicações Pólis n. 21). A autora chama esse indicador apenas de Índice Municipal, que é composto de quatro grupos de índices sintéticos, decompostos em 10 indicadores: Índice de Renda, composto por 2 indicadores: renda média dos chefes; percentual de chefes pobres (com renda até 2 s.m.); Índice de Habitação, composto por 3 indicadores: número médio de moradores por domicílio, número médio de cômodos por domicílio, percentual de domicílios com até 3 cômodos; Índice de Saneamento Ambiental, composto por 3 indicadores: percentual de domicílios com abastecimento de água inadequado, percentual de domicílios com esgotamento inadequado, percentual de domicílios com coleta de lixo inadequada; Índice de Educação, composto por 2 indicadores: percentual de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais, percentual de crianças com chefe com menos de 1 ano de estudo.

Quadro 1 — Perfil dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Municípios	Perfil				Perfil Demográfico e Territorial				Perfil Econômico				Perfil Social		Perfil Geral "Espaço de Referência"
	Rec. per capita	Taxa de Depend.	Capac. Invest.	População	Crescim. Demogr.	Grau de Urban.	Densid. Demog.	Área	Valor Adicion.	Renda Chefe	Tipologia Econômica	IDM	Infra-Estrutura	Periferia em Consolidação ou Expansão	
Belford Roxo	baixa	alta	média	média	médio	alto	muito	pequena	médio	baixa	mista	alta	alta	Periferia em Consolidação ou Expansão	
Duque de Caxias	média	alta	baixa	alta	médio	alto	alta	grande	médio	baixa	industrial	cobertura média	cobertura média	Periferia Intermediária, Consolidada ou Tradicional	
Guapimirim	média-alta	alta	alta	baixa	médio	baixo	baixa	média	baixo	baixa	residencial	carência generaliz.	carência generalizada	Periferia Distante em Expansão - Espaço "Rural" em Transição	
Itaboraí	baixa	alta	baixa	média	alto	médio	média	grande	baixo	baixa	mista	carência generaliz.	carência generalizada	Periferia Distante em Expansão - Espaço "Rural" em Transição	
Itaguaí	média	média	baixa	média	alto	médio	média	grande	médio	baixa	mista	alta	alta	Periferia Distante em Expansão - Espaço "Rural" em Transição	
Japeri	média-baixa	alta	baixa	baixa	médio	alto	alta	pequena	baixo	baixa	residencial	carência generaliz.	carência generalizada	Periferia em Consolidação ou Expansão	
Magé	média-baixa	alta	baixa	média	médio	médio	média	média	baixo	baixo	industrial	carência generaliz.	alta	Periferia em Consolidação ou Expansão	
Mangaratiba	alta	média	alta	baixa	alto	baixo	baixa	média	baixo	média	residencial	alta	alta	Periferia Distante em Expansão - Espaço "Rural" em Transição	
Maricá	média	média	baixa	baixa	alto	baixo	baixa	média	baixo	média	residencial	carência	alta	Periferia Distante em Expansão - Espaço "Rural" em Transição	
Nilópolis	média-baixa	alta	baixa	média	baixo	alto	muito	pequena	baixo	média	residencial	cobertura média	cobertura média	Periferia Intermediária, Consolidada ou Tradicional	
Niterói	média-alta	baixa	baixa	alta	baixo	alto	muito	pequena	médio	alta	mista	grande	grande	Núcleo, Centro de Negócios, Espaço das Classes Médias e Altas	
Nova Iguaçu	baixa	alta	baixa	alta	médio	alto	alta	grande	médio	baixa	mista	cobertura média	cobertura média	Periferia Intermediária, Consolidada ou Tradicional	
Paracambi	média	alta	baixa	baixa	médio	médio	baixa	média	baixo	baixa	industrial	alta	cobertura média	Periferia Distante em Expansão - Espaço "Rural" em Transição	
Queimados	média	alta	média	média	alto	alto	alta	pequena	médio	baixa	industrial	alta	carência generalizada	Periferia em Consolidação ou Expansão	
Rio de Janeiro	alta	baixa	média	concentrada	baixo	alto	muito	muito	alto	alta	mista	grande	cobertura média	Núcleo, Centro de Negócios, Espaço das Classes Médias e Altas	
São Gonçalo	baixa	média	baixa	alta	alto	alto	muito	média	médio	média	mista	cobertura média	cobertura média	Periferia em Consolidação ou Expansão	
São J. de Meriti	baixa	alta	baixa	alta	baixo	alto	muito	pequena	médio	baixa	residencial	cobertura média	cobertura média	Periferia Intermediária, Consolidada ou Tradicional	

Começando pelos casos extremos, Rio de Janeiro e Niterói, ambos componentes do núcleo metropolitano, nota-se que estão entre os que possuem as maiores receitas *per capita* da região, a população de mais alta renda, economias de peso e diversificadas, os melhores índices de Desenvolvimento Municipal, a melhor infra-estrutura, os mais baixos crescimentos demográficos e entre os que têm dependência de transferências. Com uma melhor infra-estrutura, um perfil de população de mais alta renda¹⁷ e pequeno crescimento populacional¹⁸, além da maior capacidade de gasto *per capita* esses municípios distanciam-se dos demais em termos de qualidade de vida, dada a sua maior capacidade em cobrir as carências existentes.

No extremo oposto encontra-se Itaboraí, com carências generalizadas, uma população de baixa renda, alta taxa de dependência das transferências, uma receita *per capita* baixa e alta taxa de crescimento populacional. Situa-se na periferia mais distante e apresenta um perfil em transformação para um município tipicamente residencial de baixa renda. Diante das enormes dificuldades financeiras, é pequena a capacidade de atendimento das carências apresentadas, que, além de generalizadas, tendem a ser crescentes em função do aumento da população predominantemente de baixa renda. Belford Roxo, assim como todos os demais municípios recém-emancipados — Guapimirim, Japeri e Queimados —, encontram-se em situação semelhante, apresentando altos níveis de carência e constituindo-se predominantemente em municípios residenciais de baixa renda nas periferias mais distantes (em consolidação ou em transição). A diferença destes três últimos em relação a Belford Roxo é que ao menos estes têm mais oportunidades de melhorar suas condições de vida, uma vez que possuem receitas *per capita* superiores.

Os demais municípios de menor porte, Paracambi, Mangaratiba e Maricá, todos situados na periferia mais distante, apresentam uma

¹⁷ É importante lembrar que a maior presença de pessoas de mais alta renda desonera o estado, em parte, da obrigação de universalizar determinados tipos de políticas, uma vez que certas necessidades familiares podem ser satisfeitas individualmente pela renda pessoal. Seria o caso das necessidades educacionais, culturais, de lazer, alimentares, de saúde, entre outras, que podem ser satisfeitas através de sua aquisição no mercado (pagamento pelos serviços). Isso permite que o estado simplesmente focalize tais políticas na população de baixa renda, sem a necessidade de universalizá-las. O mesmo não ocorre no caso de vários outros serviços, como abastecimento de água, saneamento etc.

¹⁸ O menor crescimento populacional mantém em nível mais baixo as pressões para a ampliação constante dos serviços urbanos, pois a demanda “nova” por serviços públicos que surge a cada ano é menor.

receita *per capita* de média a alta¹⁹, tendo em vista que as mudanças constitucionais favoreceram esse tipo de município. Entretanto, por estarem mais distantes do núcleo, encontram-se privados das redes de infra-estrutura que partem do núcleo metropolitano, constituindo áreas de alto nível de carência. Ao contrário de Paracambi, Mangaratiba e Maricá abrigam uma população com um nível de renda um pouco superior, o que lhes permite ser menos dependentes das transferências. Magé e Itaguaí, também menos conectados com a metrópole, apresentam taxas de crescimento demográfico altas e um perfil populacional de baixa renda, com alto nível de carências. Por terem um nível de receita *per capita* intermediário, apresentam dificuldades em reverter seu quadro social.

Os demais municípios (São Gonçalo, Caxias, Nova Iguaçu, Meriti e Nilópolis) encontram-se situados na periferia mais próxima e integrada ao núcleo metropolitano. Como se trata de áreas já consolidadas, o crescimento populacional tende a ser médio ou baixo, à exceção de São Gonçalo, que ainda se encontra em fase de consolidação. Dentro do contexto metropolitano, o tamanho da população, a densidade e o grau de urbanização são bastante elevados. Ainda que constituam centros comerciais importantes e apresentem atividades econômicas de alguma relevância, caracterizam-se como grandes municípios-dormitório para população de baixa renda. À exceção de Caxias (o 19º mais pobre), os demais municípios encontram-se entre os dez mais pobres do estado em termos de receita *per capita* e capacidade de investimento, sendo bastante dependentes das transferências (exceto São Gonçalo). Junto com Itaboraá e Belford Roxo, esse grupo é o que se encontra em piores condições para desenvolver políticas locais. Diante dessas evidências, parece lícito supor que os processos de diferenciação social caminhem no mesmo sentido daquele gerador das desigualdades fiscais, embora isso não seja verdade para a totalidade dos municípios estudados.

¹⁹ É importante lembrar que grande parte dos serviços públicos envolvem questões de escala, o que se torna um problema para os municípios de pequeno porte, mesmo para aqueles com elevada receita *per capita*. Considerando que determinados serviços apresentam elevados custos de implantação e manutenção, nos municípios menores seu custo *per capita* é superior ao dos municípios de maior porte. Tal suposição também é válida em relação à densidade populacional, que poderá reduzir o custo unitário (*per capita*) de determinados serviços.

CONCLUSÃO

No quadro atual de crescente descentralização, mesmo que não possamos identificar uma relação estreita entre a iniquidade fiscal e a social, pode-se supor que progressivamente essa relação tenda a tornar-se uma realidade. Na medida em que cada vez mais os municípios ficam obrigados a assumir a responsabilidade sobre os serviços públicos, cada vez mais a capacidade fiscal local ditará os parâmetros de qualidade de vida nas nossas cidades. A inexistência ou inoperância dos mecanismos de gestão metropolitana, combinada ao fato de que a condição de município metropolitano não encontra tratamento específico ao nível da legislação federal ou estadual, emprestam caráter meramente formal à existência da região metropolitana, o que implica a inexistência de mecanismos compensatórios tanto em relação às desigualdades intrametropolitanas quanto aos problemas específicos vividos pelos municípios metropolitanos. Assim, ampliam-se o conflito entre as carências comuns compartilhadas pelos municípios metropolitanos, as desigualdades fiscais e a intervenção atomizada pelas prefeituras, que apontam para um perfil de gastos determinado pela política local. Em estudo realizado recentemente pudemos constatar que, para resolver o problema do déficit habitacional da população de baixa renda (2 salários mínimos) nos municípios da Baixada Fluminense, seria necessário que cada prefeitura da região concentrasse exclusivamente nessa atividade a totalidade dos seus recursos disponíveis para investimentos por pelo menos 57 anos. Entretanto, caso todos os municípios metropolitanos unissem seus recursos de investimentos para atender a esse déficit, seriam necessários apenas quatro anos para resolver o problema.

Tendo em vista que o acúmulo de problemas gerados ao longo do processo de decadência econômica do Rio de Janeiro cria enormes dificuldades para a sua inserção no novo arranjo econômico-nacional e tendo em vista as imensas desigualdades socioeconômicas que ali se verificam, mantém-se a forte tendência à fragmentação institucional e à inserção parcial apenas de suas áreas nucleares, tal qual parece ser o projeto atualmente sustentado pela capital. Os dados demonstram fartamente que são os municípios da periferia metropolitana que retêm o ônus do processo de metropolização, uma vez que é o núcleo que concentra o poder político, os recursos financeiros e técnicos e a infraestrutura urbana, e que, raramente, extravasa seus benefícios para além das suas próprias fronteiras. Esses diferenciais de acesso aos recursos financeiros se impõem como enorme obstáculo à política de descentralização, e, na inexistência de mecanismos eficazes de

redistribuição da renda e dos equipamentos urbanos ao nível intrametropolitano, manter-se-á eternamente a hegemonia dos grandes centros, restando poucas alternativas aos municípios periféricos para a reversão dos graves problemas que enfrentam. Essa questão torna-se ainda mais problemática em face da cultura política e da incapacidade do poder municipal das áreas periféricas em enfrentar individualmente problemas que extrapolem sua disponibilidade de recursos, sua capacidade técnica e sua capacidade de concertação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M., BRONSTEIN, O. *Políticas públicas, estrutura urbana e distribuição da população de baixa renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. IDCR/CNPU/IBAM, Rio de Janeiro, 1978.
- AFFONSO, R., SILVA, P. (orgs.) *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. FUNDAP/UNESP, São Paulo, 1995.
- ALMEIDA, A. C. A qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro. In: ANPUR. *Anais do Encontro Anual da ANPUR*, 1997.
- ARAÚJO, A. B. *Aspectos fiscais das áreas metropolitanas*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *Região Metropolitana do Grande Rio: serviços de interesse comum*. IPEA/IPLAN, (Série Estudos para o Planejamento, nº 13). Brasília, 1976.
- BREMAEKER, F. *Uma reforma tributária igual para municípios desiguais*. IBAM/CPU/IBANCO, (Série Estudos Especiais, nº 9), Rio de Janeiro, 1995.
- CARDOSO, E., ZVEIBIL, V. (orgs.) *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro, 1996.
- DAIN, Sulamis. *O Rio de todas as crises: crise econômica*. IUPERJ, (Série Estudos, nº 80), Rio de Janeiro, 1990.
- MARTINS, Luis G. V. *Desigualdades sociais e desigualdades fiscais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos da reestruturação e da descentralização*. Dissertação de Mestrado IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.
- MARTINS, L. G. V., PRATES, E. *Perfil dos orçamentos dos municípios da Baixada Fluminense, 1997*. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE, Rio de Janeiro, 1997.
- MENDES, T. C. *Análise da estrutura produtiva do Estado do Rio de Janeiro*. julho, Mimeo. 1997.
- PUTNAM, Robert. *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*. Princeton University Press, New Jersey, 1993.
- RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JR., O. A. (orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.
- RIBEIRO, L. C. Q. et al. *Como anda o Rio de Janeiro: análise da conjuntura social*. IPPUR/UFRJ-IPLANRIO, Rio de Janeiro, 1995.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Revista Lua Nova*, CEDEC, nº 28, São Paulo, 1993.
- SOUTO, Anna S. et al. *Como Reconhecer um Bom Governo?* Pólis, (Publicações Pólis nº 21), São Paulo, 1995.
- VETTER, D., MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do estado em infra-estrutura urbana? In: *Debates Urbanos*, Zahar, nº 3, pp. 49-77, Rio de Janeiro, 1981.
- VETTER, D. A segregação residencial da população economicamente ativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro segundo grupos de rendimento mensal. *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 43, nº 4, Rio de Janeiro, 1981.

SOBRE OS AUTORES

ADAUTO LUCIO CARDOSO, arquiteto, professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); integrante da coordenação do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

ANA LUCIA BRITTO, arquiteta, professora adjunta do PROURB da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro); integrante da coordenação do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

ANDREA C. CATENAZZI, arquiteta, professora adjunta e pesquisadora do *Instituto del Conurbano da Universidad Nacional de General Sarmiento* (Buenos Aires/Argentina).

BERENICE MARTINS GUIMARÃES, socióloga, pesquisadora do Centro de Estudos Urbanos (CEURB) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

CARLOS A. DE MATTOS, arquiteto, professor do Instituto de *Estudios Urbanos/Pontificia Universidad Catolica de Chile* (Santiago do Chile).

CLÉLIO CAMPOLINA DINIZ, economista, professor titular do Centro de Desenvolvimento e planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e atual diretor da Faculdade de Economia e Administração da UFMG.

EDMOND PRETECEILLE, sociólogo, pesquisador do *Centre Sociétés et Cultures Urbaines (CSU)/Conseile National de la Recherche Scientifique* (CNRS).

GUSTAVO ARIEL KOHAN, sociólogo, professor e pesquisador do *Instituto del Conurbano da Universidad Nacional de General Sarmiento* (Buenos Aires/Argentina).

HELIO RICARDO L. PORTO, historiador, coordenador do Programa Rio de Janeiro da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e integrante do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

JESÚS LEAL MALDONADO, sociólogo, professor titular da *Facultad de Ciencias Politicas y Sociologia, Universidad Complutence de Madri*.

JOÃO GABRIEL TEIXEIRA, sociólogo, professor assistente do Departamento de Sociologia e Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador do Centro de Estudos Urbanos (CEURB) da UFMG.

JOSÉ LUIS CORAGGIO, economista, pesquisador do *Instituto Conurbano* e Reitor da *Universidad General Sarmiento* (Buenos Aires/Argentina).

JOSÉ LUÍS FIORI, cientista político, professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

JOSÉ MOREIRA DE SOUZA, sociólogo, pesquisador da Fundação João Pinheiro/MG.

LICIA VALLADARES, socióloga, professora titular do Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ) e coordenadora do URBANDATA/IUPERJ.

LUCIA M. M. BÓGUS, socióloga, professora titular do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e atual coordenadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP.

LUCIANA CORRÊA DO LAGO, arquiteta, professora adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); integrante da coordenação do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

LUIS GUSTAVO VIEIRA MARTINS, economista, integrante do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO, sociólogo, professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); coordenador do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) e do Núcleo de Excelência Metrópole, Desigualdades Sócio-Espaciais e Governança Urbana.

ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR, sociólogo, coordenador nacional do Programa Urbano da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); integrante da coordenação do Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

OSCAR FIGUEROA, economista, professor e pesquisador do *Instituto de Estudios Urbanos/Pontificia Universidad Católica de Chile* (Santiago do Chile).

RICARDO TOLEDO SILVA, arquiteto, professor titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP).

ROSETTA MAMMARELLA, economista, coordenadora do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU) da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Governo Estadual do Rio Grande do Sul.

SÉRGIO DE AZEVEDO, cientista político, Diretor do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e pesquisador colaborador do - Centro de Estudos Urbanos (CEURB) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

SUZANA PASTERNAK TASCHNER, arquiteta, professora adjunta da pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP).

VIRGÍNIA R. DOS MARES GUIA, socióloga, pesquisadora da Fundação João Pinheiro/BH.

NOTA METODOLÓGICA

Estrutura Socioocupacional Relação das Categorias

1 - Ocupações agrícolas

Ocupações agrícolas

Formada por todas as ocupações agrícolas, sendo que, em relação às categorias *criador bovino, proprietário agropecuário e avicultor*, apenas as pessoas com renda inferior a 20 salários mínimos mantêm-se nessa categoria.

2 - Elite dirigente

Empresários

Formada pelos empregadores com alto *escore* (renda+educação), com exceção das ocupações tradicionalmente definidas como de profissionais liberais, e mais os outros empregadores (baixo *escore*) com renda acima de 20 salários mínimos.

Dirigentes do setor privado

Formada pelas ocupações do alto escalão do setor privado e administradores de empresas com alto *escore* e renda acima de 20 salários mínimos.

Dirigentes do setor público

Formada pelas ocupações do alto escalão do setor público (*ministros, magistrados, procuradores, diretores*) e administradores de empresas com alto *escore* e renda acima de 20 salários mínimos.

Profissionais liberais

Formada pelas ocupações tradicionalmente definidas como de profissionais liberais (*médicos, engenheiros, arquitetos, dentistas, advogados*), agregando empregadores e conta própria.

3 - Elite intelectual

Profissionais de nível superior autônomos

Formada pelas ocupações que exigem nível superior que não entraram na categoria de profissionais liberais, exercidas por conta própria.

Profissionais autônomos de nível superior empregados

Formada pelas ocupações anteriormente descritas exercidas por assalariados.

4 - Pequena burguesia

Pequenos empregadores urbanos

Formada pelos empregadores, com renda abaixo de 20 salários mínimos.

Comerciantes por conta própria

Formada pela ocupação *comerciante por conta própria*.

5 - Classe Média

Empregados de escritório

Formada pelas ocupações que executam atividades de rotina, tais como *secretárias, auxiliares administrativos, auxiliares de escritório, recepcionistas*.

Empregados de supervisão

Formada pelas ocupações que executam atividades de supervisão, tais como *assistentes de administração, encarregados de administração, corretores de imóvel, administradores do comércio*.

Técnicos e artistas

Formada pelas ocupações que executam atividades técnicas e artísticas, tais como *desenhistas, técnicos em contabilidade, caixas, técnicos em energia elétrica, programadores de computação, músicos, fotógrafos*.

Empregados da saúde e da educação

Formada pelas ocupações diretamente ligadas às áreas de saúde e educação, tais como *professores e enfermeiras não diplomadas*.

Empregados da segurança pública, justiça e Correios

Formada pelas ocupações diretamente ligadas às áreas de segurança pública (polícia e forças armadas), justiça e correios, tais como *investigadores de polícia, oficiais do corpo de bombeiros, praças das forças armadas, carteiros*.

6 - Proletariado terciário

Empregados do comércio

Formada pelas ocupações diretamente ligadas às atividades do comércio, tais como *vendedores, operadores de caixa, praticistas e representantes comerciais*.

Prestadores de serviços especializados

Formada por trabalhadores que prestam algum tipo de serviço especializado, tais como *cozinheiros, mecânicos, cabeleiros*.

Prestadores de serviços não-especializados

Formada por *porteiros, serventes e vigias*.

7 - Proletariado secundário

Operários da indústria moderna

Formada pelas ocupações manuais das indústrias do setor moderno: metalúrgica, mecânica, material elétrico, material de transportes, papel, borracha, química, produção de petróleo, farmacêutico, perfume e sabão, editoração gráfica, fumo.

Operários da indústria tradicional

Formada pelas ocupações manuais das indústrias do setor tradicional: o restante dos ramos, exceto a construção civil.

Operários dos serviços auxiliares da economia

Formada pelas ocupações manuais de auxílio às atividades econômicas, tais como *condutor de trem, mecânico do sistema de comunicações etc*.

Operários da construção civil

Formada pelas ocupações diretamente ligadas à construção civil, tais como *mestres, ladrilheiros, pedreiros, pintores, serventes de pedreiro*.

Artesãos

Formada pelas ocupações manuais qualificadas, exercidas por conta própria, tais como *alfaiate, costureira etc*.

8 - Subproletariado

Empregados domésticos

Formada pela ocupação *empregado doméstico*, pelas ocupações *enfermeiro não diplomado, motorista e jardineiro*, cujo ramo de atividade seja doméstico, e pela ocupação *lavadeira*, cuja posição seja conta própria.

Ambulantes

Formada pelos *feirantes, doceiros, quitandeiros, carroceiros etc*, desde que não empregadores.

Biscateiros

Formada pelos *guardadores de automóvel, trabalhadores braçais, engraxates etc*, por conta própria.