Metrópoles



ENTRE A COESÃO E A FRAGMENTAÇÃO, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
(organizador)

Luciana Corrêa do Lago,
Sergio de Azevedo,
Orlando Alves dos Santos Junior
(colaboradores)

2ª EDIÇÃO

Observatório das Metrópoles
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRA CAPITAL

Fundação Perseu Abramo
Instituída pelo Diretório Nacional do
Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria
Hamilton Pereira (presidente)
Ricardo Azevedo (vice-presidente)
Selma Rocha (diretora)
Flávio Jorge Rodrigues da Silva (diretor)

Editora Fundação Perseu Abramo
Coordenador Editorial: Flamarion Maués
Editora Assistente: Candice Quinelato Baptista
Assistente Editorial: Viviane Akemi Uemura

Rua Francisco Cruz, 224
CEP 04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910
Na Internet: http://www.efpa.com.br
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Programa
Observatório das Metrópoles

Equipe editorial
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (IPPUR-UFRJ)
Orlando Alves dos Santos Junior (FASE)
Regina Fátima C. F. Ferreira (FASE)

FASE
Federação de Órgãos para a
Assistência Social e Educacional

Rua das Palmeiras, 90
CEP 22270-070 – Rio de Janeiro – RJ
Telefone: (21) 2286-1441
Fax: (21) 2286-1209
Na Internet: http://www.fase.org.br
Correio eletrônico: fase@fase.org.br

Copidesque: Claudio Cesar Santoro – Maria Cecília Gomes Moreira
Mapas e gráficos: Originais fornecidos pelos autores
Revisão: Márcio Guimarães Araújo – Marcos Marcionilo
Capa: Mário Pizzignacco
Imagem da capa: Maurílio Guimarães
Editoração Eletrônica: Augis – Editoração e Arte

1ª edição: março de 2004
Copyright © 2004 by Autores
Direitos desta edição: Editora Fundação Perseu Abramo/FASE/Observatório das Metrópoles
ISBN 85-7643-001-0

2ª edição: dezembro de 2015
Copyright © 2004 by Autores

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

PM553
2. ed.

Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito [recurso eletrônico] / Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (organizador) ; Luciana Corrêa do Lago, Sergio de Azevedo, Orlando Alves dos Santos Junior (colaboradores) . - 2. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles : INCT, 2015.
recurso digital

Formato: epdf
Requisitos do sistema: adobe acrobat reader
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-425-7 (recurso eletrônico)

1. Regiões metropolitanas. 2. Planejamento urbano - Brasil. 3. Política urbana - Brasil. 4. Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. II. Lago, Luciana Corrêa do. III. Azevedo, Sergio. IV. Santos Junior, Orlando Alves dos. V. Observatório das Metrópoles. VI. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia.

15-28996

CDD: 307.760981
CDU: 316.334.56(81)

10/12/2015 10/12/2015

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
(organizador)

Luciana Corrêa do Lago
Sergio de Azevedo
Orlando Alves dos Santos Junior
(colaboradores)

METRÓPOLES:
ENTRE A COESÃO E A FRAGMENTAÇÃO, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

Observatório das Metrópoles
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Instituições integrantes do Observatório das Metrópoles

- Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
- Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia
- Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás
- Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá
- Departamento de Trabalhos e Políticas Sociais da Universidade Federal do Pará
- Departamentos de Ciências Geográficas, de Arquitetura e Urbanismo e de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco
- Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais
- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará
- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (*coordenação nacional*)
- Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser/Secretaria da Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul
- Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais do Centro-Oeste
- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (*coordenação nacional*)
- Instituto de Relações do Trabalho da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- Laboratório de Computação Gráfica Aplicada à Arquitetura e ao Desenho da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia
- Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia
- Núcleo de Estudos e Pesquisas Urbanas do Departamento de Sociologia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- Observatório de Políticas Urbanas da RMBH da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
- Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia
- Universidade Católica de Goiás
- Universidade Estadual de Goiás
- Universidade Estadual do Norte Fluminense
- Universidade Federal de Goiás

Apoio:

rls Fundação Rosa Luxemburgo

Agradecemos às instituições que têm incentivado
e apoiado o Observatório das Metrópoles:

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE

Programa Núcleos de Excelência (PRONEX/FINEP/CNPq)

Fundação Ford

Fundação Rosa Luxemburgo

Organizador

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro é sociólogo, mestre em sociologia pela Universidade de Paris – Sorbonne e doutor em arquitetura na área de estruturas ambientais urbanas pela FAU/USP, professor titular do IPPUR/UFRJ e coordenador nacional do Observatório das Metrópoles.

Colaboradores

Luciana Corrêa do Lago é arquiteta, mestre em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ, doutora em arquitetura na área de estruturas ambientais urbanas pela FAU-USP, professora adjunta do IPPUR/UFRJ e integrante da coordenação do Observatório das Metrópoles: Núcleo Rio de Janeiro.

Orlando Alves dos Santos Junior é sociólogo, mestre e doutor em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ, diretor da ONG FASE – Solidariedade e Educação e integrante da Coordenação do Observatório das Metrópoles.

Sergio de Azevedo é mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro e doutor pelo Institut des Sciences Politiques et Sociales da Universidade Católica de Louvain (Bélgica), é professor titular da UENF e integrante do Observatório das Metrópoles: Núcleo Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

9 Apresentação – As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

15 Parte I – A Nação, a Cidade e a Política

17 A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

41 O Brasil no Império Americano
José Luís Fiori

61 Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais
Celina Souza

97 Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil
Sergio de Azevedo e Virgínia Rennó dos Mares Guia

111 Governar as metrópoles: dilemas da recentralização
Raquel Rolnik e Nadia Somekh

125 Parte II – Metrópoles e Políticas Territoriais

127 As metrópoles e os desafios da política urbana
Diana Meirelles da Motta

157 Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana
Carlos A. de Mattos

197 A "volta da metrópole" no Brasil: referências para a gestão territorial
Fany Davidovich

231 Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale de México (ZMVM)
Alfonso Iracheta Cenecorta

257 Metrópole e requalificação urbana: uma comparação entre a Europa e a América Latina é pertinente?
Hélène Rivière d'Arc

269 Metrópoles em reestruturação: a lógica da desordem
Rosa Moura

289 Parte III – Cidade, Violência e Coesão Social

291 Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano
Luiz Antonio Machado da Silva

317 Cultura jurídica, administração institucional de conflitos e gestão da segurança pública: a apropriação particularizada dos espaços públicos no Brasil
Roberto Kant de Lima

325 Violação de direitos e violência: relações entre qualidade de vida urbana, exposição à violência e capital social
Nancy Cardia

357 O problema dos homicídios em Belo Horizonte
Cláudio C. Beato Filho

363 Parte IV – Desigualdade, Território e Cooperação

365 Infra-estrutura urbana, necessidades sociais e regulação pública: avanços institucionais e metodológicos a partir da Gestão Integrada de Bacias
Ricardo Toledo Silva

395 A democratização como condição prévia para um desenvolvimento de sustentabilidade social e ecológica nas metrópoles. Conclusões das experiências alemãs
Lutz Brangsch

403 A universalidade dos serviços de saneamento ante o mercantilismo da cidade. O caso de Buenos Aires: 1991 – 2001
Andréa C. Catenazzi

427 Sumário do CD-Rom

429 Sobre os autores do CD-Rom

APRESENTAÇÃO
AS METRÓPOLES E A SOCIEDADE BRASILEIRA: FUTURO COMPROMETIDO?

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO
Sociólogo, doutor em Arquitetura – Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU/USP, professor titular do IPPUR/UFRJ, coordenador do Observatório das Metrópoles

A literatura acadêmica sobre os "estudos urbanos" vem sendo marcada por um olhar excessivamente intra-urbano, setorial e localista. Há muitos anos o tema da metrópole não vem merecendo a atenção dos pesquisadores, muito embora nela estejam se acumulando os efeitos mais dramáticos da crise social brasileira, enquanto assistimos à multiplicação de entidades metropolitanas no território nacional, no rastro das mudanças constitucionais de 1988. As primeiras entidades foram criadas em 1973 pela Lei Complementar Federal 14. Hoje totalizam 26, sendo as de Foz do Itajaí, de Carbonífera e de Tubarão as mais recentes. O conjunto metropolitano reúne atualmente 413 municípios, onde vivem pouco mais de 68 milhões de habitantes, distribuídos em aproximadamente 167 mil quilômetros quadrados, mas conformando uma realidade muito diversificada em termos da efetiva conurbação do território. De um lado, temos São Paulo e Rio de Janeiro, com densidades demográficas de 2.220 e 1.899 habitantes por quilômetro quadrado, respectivamente, e, de outro, Tubarão e Carbonífera, em Santa Catarina, com apenas 19,54 e 87,7 habitantes por quilômetro quadrado. No último decênio, a população das sete principais regiões metropolitanas (RMS) oficiais saltou de 37 milhões para 42 milhões de habitantes; em suas periferias, a taxa de crescimento chegou a 30%, enquanto nas áreas urbanas mais centrais não ultrapassou 5% e nas áreas nucleares houve um processo de diminuição da população residente. Concomitantemente às evidências do aumento da importância institucional e demográfica, as metrópoles brasileiras estão concentrando hoje a questão social, cujo aspecto mais evidente

e dramático é a exacerbação da violência. Há dez anos, a violência nas periferias era outra. Havia cerca de 30 homicídios por 100 mil habitantes. Hoje, nas áreas mais violentas, o número de homicídios já atinge índices similares aos verificados em países em guerra. O aumento da violência nas metrópoles guarda fortes relações com os processos de segmentação socioterritorial em curso – que separam as classes e grupos sociais em espaços da abundância e da integração e em espaços da concentração da população vivendo múltiplas situações de exclusão social – e acaba por constituir-se hoje em desvantagens locacionais de algumas metrópoles, ao produzir condições econômicas e institucionais que bloqueiam sua capacidade produtiva, com impactos no emprego e na renda. Estima-se, por exemplo, que a violência gera um custo anual de cerca de 13,4 bilhões de reais nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, o que representa aproximadamente 6% do PIB dos respectivos estados.

Apesar dessas evidências de crise, o nosso desenvolvimento continua concentrando-se nas metrópoles brasileiras. Somente São Paulo acumula 16,7% do PIB nacional e 10% da população brasileira. Se juntarmos a RMSP, as RMS de Campinas e da Baixada Santista, a concentração chega a 22,1% do PIB do país.

Podemos concluir, então, que qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade da sociedade em enfrentar os desafios metropolitanos do crescimento. Essa afirmação pode parecer trivial, mas é necessária para nos desembaraçar do mito da descentralização territorial difundido nos meios acadêmicos nos anos 1980, segundo o qual a revolução dos meios de transporte e comunicação iria tornar autônomas as empresas em relação à economia de aglomeração fornecida pelas grandes cidades. Muitos estudos têm demonstrado, ao contrário, que as metrópoles continuam sendo o território da concentração do poder econômico e político, mas na competição entre as grandes cidades as vencedoras têm sido as que conseguem ser mais do que uma plataforma de atração dos capitais voláteis, predadores e oportunistas das vantagens oferecidas por governos locais imbuídos da ideologia da guerra fiscal, isto é, são territórios nos quais se estabelecem articulações duradouras entre a sociedade e a economia. É necessário, para tanto, que as metrópoles contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, da confiança e da cooperação. A redução dos custos da distância e as externalidades pecuniárias contam hoje menos do que a densificação das relações sociais, intelectuais e culturais, fazendo com que os elementos promotores da coesão social das metrópoles, no seu sentido amplo, passem a ser a condição da eficácia dos processos econômicos. As metrópoles

onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, e não as que apresentam os menores custos salariais. Ou seja, as metrópoles competitivas são as que recusaram desmontar os seus sistemas de proteção social, e, ao contrário, perdem competitividade as que buscaram oferecer a desregulamentação como vantagem locacional.

Essas considerações levam-nos a constatar a existência de um paradoxo da sociedade brasileira: os problemas acumulados nas metrópoles ganham crescente relevância social e econômica, mas ela permanece órfã de interesse político. Com efeito, a despeito da mencionada multiplicação de instituições metropolitanas, observamos a inexistência de efetivas políticas públicas voltadas especificamente ao desenvolvimento dessas áreas. As políticas urbanas são hoje fortemente intra-urbanas, setoriais e locais. Os organismos metropolitanos, onde existem, têm à sua disposição frágeis mecanismos para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão. Na maioria delas, as relações entre municípios e governos estaduais são fundadas em práticas clientelistas próprias de um regime político marcado pela fragilidade dos partidos.

São várias as razões explicativas desse descompromisso político com a metrópole, mas o localismo do nosso sistema eleitoral parece estar na raiz desse mal. Estima-se, por exemplo, que cerca de 47% dos votos para deputados sejam de corte essencialmente local, sendo que no Sudeste esse percentual chega a 64%. A concepção localista dos problemas sociais e a difusão mundial de novos modelos de política urbana baseada na concepção competitiva engendram, por sua vez, um modo localista de pensar a cidade. O resultado dos localismos – eleitoral e intelectual – é o fortalecimento da histórica utilização da cidade como objeto do enriquecimento patrimonial pelos interesses constituídos nos circuitos da acumulação urbana (capitais imobiliário, empreiteiro, concessionário etc.).

O nosso projeto de pesquisa em rede, hoje transformado no Observatório das Metrópoles, que reúne 22 instituições e cerca de 70 pesquisadores, aspira ser um instrumento acadêmico-intelectual capaz de pôr em evidência a importância do desafio metropolitano para o nosso desenvolvimento. Ele tem como foco das suas múltiplas atuações (na formação, na pesquisa e na extensão) a reflexão sobre os impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica e social e da globalização que atravessamos. A pergunta básica para cuja resposta os textos aqui reunidos pretendem contribuir é a seguinte: em que medida os efeitos negativos da estratégia defensiva de ajuste concentrados nas áreas metropolitanas, no quadro de recessão prolongada, de crise do setor público e de acúmulo de desigualdades sociais, poderiam constituir obstáculos à adoção

de uma política de inserção e de reestruturação que combine os objetivos de manutenção da estabilidade, de aumento da produtividade e de coesão social?

Iniciamos a nossa reflexão tomando como referência as principais metrópoles que integram o espaço econômico em que, desde a metade dos anos 1970, vem se configurando um novo polígono de concentração das atividades produtivas, delimitado por Belo Horizonte – Uberlândia – Londrina/Maringá – Porto Alegre – Florianópolis – São José dos Campos. Ampliamos, posteriormente, o escopo comparativo da pesquisa, com a intenção de responder à observação presente na literatura segundo a qual existiam tendências de marginalização de algumas metrópoles. Simultaneamente, interessava-nos avaliar os eventuais obstáculos à adoção de uma política de desenvolvimento no plano metropolitano baseada no concertamento e negociação entre setor público e sociedade e entre os diversos âmbitos governamentais, na mobilização dos recursos locais e na criação das condições necessárias à superação do ajuste defensivo, como recomenda a literatura internacional. Em que medida o possível aprofundamento do quadro de desigualdades socioespaciais no interior das metrópoles e seus efeitos sobre o tecido associativo dificultam a construção e a implementação de tal política? Com efeito, as visíveis tendências à dilaceração e segmentação sociais do espaço metropolitano podem instaurar um ambiente social e político altamente desfavorável à adoção de uma estratégia de desenvolvimento, tanto em razão da consolidação de uma imagem negativa de algumas metrópoles, exportada até para o exterior, quanto pelo esgarçamento da sociedade civil organizada e a difusão de uma cultura cívica predatória. Qual tem sido o desempenho institucional dos governos estadual e local diante do quadro de desigualdades sociais? Têm a fragmentação institucional da gestão metropolitana conseqüente à inexistência de mecanismos de cooperação intergovernamental e a emancipação de distritos municipais facilitado a criação de governos habilitados técnica e politicamente para assumirem funções de desenvolvimento? Os governos municipais das capitais das regiões metropolitanas, com raras exceções, têm contribuído fortemente para o aprofundamento desse quadro de fragmentação institucional, na medida em que adotam políticas baseadas na guerra fiscal, e vêm se eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas. Tal papel teria importante impacto na construção de uma estratégia de desenvolvimento metropolitano, uma vez que poderia induzir ao estabelecimento de mecanismos de concertamento e negociação entre os atores econômicos, sociais e públicos. Para tanto, seria imperioso superar a concepção localista de políticas públicas inerentes aos modelos de planejamento hoje em moda

na sociedade brasileira, tais como o plano estratégico. Ao mesmo tempo, o quadro de fragmentação institucional também resulta da inexistência de políticas federais de incentivos seletivos à cooperação metropolitana.

Na ausência de políticas de desenvolvimento, considerando as tendências de reconfiguração territorial da economia, como as metrópoles têm respondido às transformações da economia brasileira? Que impactos essas mudanças têm produzido em suas estruturas social e espacial? Qual tem sido o desempenho das políticas locais nas áreas metropolitanas, tendo em vista o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais? Em que medida o quadro de desigualdades socioespaciais e o desempenho político-institucional dos governos estadual e municipal apresentam-se como obstáculos à construção e à implementação de uma política de desenvolvimento fundamentada no concertamento e negociação entre as forças locais, capaz de minimizar os riscos de marginalização das regiões metropolitanas?

Os desafios que enfrentamos atualmente para tornar governáveis as nossas metrópoles resultam diretamente das dificuldades de conceber um projeto de desenvolvimento apto a responder aos simultâneos imperativos da competitividade e da coesão nacional. As nossas metrópoles, seu tamanho, suas desigualdades, suas favelas e periferias, sua violência, são conseqüências necessárias da histórica disjunção entre economia, sociedade e território, que caracteriza a nossa expansão periférica na economia-mundo capitalista. Exatamente por esse motivo é que o enfrentamento do desafio metropolitano implica a adoção de uma estratégia de desenvolvimento capaz de juntar a nação e a economia, isto é, de iniciar o processo de construção das bases do controle da nossa historicidade.

Os textos reunidos neste livro não respondem ao conjunto destas questões, mas constituem, sem dúvida, contribuições fundamentais para o seu aprofundamento. A quase totalidade deles foi objeto de discussão e debates quando apresentados no seminário nacional organizado em 2001 pelos integrantes da rede Observatório das Metrópoles, no Rio de Janeiro, como parte das atividades de pesquisa do programa PRONEX Metrópole: desigualdades socioespaciais e governança urbana. Incorpora ainda textos de intelectuais que têm se constituído em interlocutores dos integrantes da rede, tendo alguns deles participado no seminário. Ao mesmo tempo, o CD* encartado neste livro representa valiosa contribuição do Observatório ao conhecimento empírico e sistemático dos processos de segregração residencial e de desigualdades

(*) O CD-Rom que acompanha este livro contém os textos originais enviados pelos autores e não foi revisado pela Editora (Nota do Editor).

espaciais em curso em nossas principais metrópoles, pois além de apresentar análises instigantes e inovadoras, oferece rico e inédito conjunto de dados e mapas que pode inspirar aos interessados no tema possíveis desdobramentos da reflexão aqui proposta.

PARTE I

A NAÇÃO, A CIDADE E A POLÍTICA

A METRÓPOLE:
ENTRE A COESÃO E A FRAGMENTAÇÃO, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO
Sociólogo, doutor em Arquitetura – Estruturas Ambientais Urbanas – pela FAU/USP, professor titular do IPPUR/UFRJ, coordenador do Observatório das Metrópoles.

"A questão social é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco da sua fratura. Ela é um desafio que interroga, coloca em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos chama-se nação) de existir como um conjunto legado por relações de interdependência." (CASTEL, 1995, p. 18)

Podemos identificar semelhanças entre a questão urbana nesta virada de milênio e a do início do nosso período republicano. Hoje, como naquela época, com efeito, as elites olham assustadas para a cidade e identificam na sua suposta desordem a causa dos seus problemas sociais. Ontem a crise sanitária era a conseqüência dessa desordem. Hoje é a violência. Nos dois momentos, a desordem emana dos espaços das camadas populares e de suas práticas. Ontem, os cortiços. Hoje, as favelas e as periferias pobres das metrópoles. Discursos piedosos ou críticos, progressistas ou liberais reeditam velhos e enferrujados mitos intelectuais para explicar as razões da "crise urbana" e justificam soluções técnicas, nem sempre democráticas. Devemos ocupar militarmente as áreas populares tomadas pelo crime organizado! É o que encontramos no debate público que descreve as nossas cidades como partidas em segmentos marginais e integrados.

Espaços populares são identificados como territórios da barbárie, onde estaria vigorando uma espécie de estado de natureza. É a reedição da "razão dualista" que imperou entre os nossos intelectuais da Primeira República, responsável pela produção da imagem dos "dois brasis". A questão urbana também reedita projetos de intervenção urbana com pretensiosos objetivos de integrar as "duas cidades" pela urbanização dos espaços marginais e a reconquista das áreas centrais. A diferença entre hoje e o período dos "anos eufóricos" de Olavo Bilac está apenas no fundamento que legitima tais intervenções. No atual urbanismo de "melhoramento e embelezamento", o higienismo cede lugar à estratégia de utilização da imagem da cidade reunificada como vantagem competitiva na atração dos fluxos globais do capital.

O nosso objetivo neste texto é apresentar algumas das principais questões e indagações que orientam a nossa reflexão neste trabalho de pesquisa comparativa empreendido pelo conjunto de pesquisadores e suas respectivas instituições que promoveram o seminário que originou este livro. O nosso ponto de partida é avaliar os possíveis impactos das transformações econômicas em curso sobre a estrutura socioespacial das metrópoles brasileiras e sobre a sua capacidade de controlar a sua historicidade.

A METRÓPOLE NA GLOBALIZAÇÃO: ENTRE A COESÃO E A FRAGMENTAÇÃO

Vivemos hoje um momento de transição histórica e intelectual sob o impacto da crise do modelo desenvolvimentista e da nossa inserção no novo modelo de produtividade difundido pela globalização. O grande e constante contingente de pobres, de desempregados, de empregos precários, de moradias em favelas e em cortiços, a exacerbação da violência, tudo isto vem alimentando incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras com o aprofundamento da globalização e da reestruturação produtiva.

Ao mesmo tempo que essa imagem de declínio social se consolida e se difunde, observamos na literatura internacional a revalorização das grandes cidades como lócus e atores do novo tipo de desenvolvimento. Com essa perspectiva, encontramos dois tipos de trabalho. Um, de caráter normativo (ver, por exemplo, Banco Mundial, 1991), reúne diagnósticos, modelos e recomendações práticas para resolver os problemas das grandes cidades e aumentar a sua produtividade, inserindo-as, assim, na rota da recuperação e do desenvolvimento. Nessa literatura, a globalização é apresentada como oportunidade de desenvolvimento para as cidades que tiverem capacidade de se tornarem "atores políticos", isto é, representantes dos interesses privados e públicos unificados

em torno do objetivo de transformá-las em pólos do desenvolvimento globalizado[1]. O outro tipo de trabalho, de natureza estritamente acadêmica, utilizando resultados de pesquisas empíricas, tem apontado as grandes cidades como o lócus privilegiado do novo modelo *desterritorializado* de desenvolvimento (Veltz, 1996). O que mostra essa literatura?

a) Que as grandes cidades continuam concentrando o poder econômico e político: o Produto Interno Bruto (pib) da região metropolitana de Tóquio é o dobro do pib do Brasil; Chicago, considerada a sétima cidade mundial, concentra uma economia com valor equivalente ao da nação mexicana. Dois terços das transações mundiais são negociadas nos três pólos formados por Tóquio, Londres e Nova York, ligados por redes eletrônicas de comunicação que permitem uma rápida globalização dos mercados.

b) Que os fluxos econômicos globais convergem crescentemente para os países onde já existem recursos acumulados e, no seu interior, para as grandes cidades onde estão concentrados.

c) Que a direção desses fluxos é menos orientada pelas vantagens comparativas relacionadas com as diferenças de custos, sobretudo os relativos à força de trabalho, e mais pela busca de "redes-arquipélagos", como formulou Veltz (1996, p. 61), proporcionadas por alguns poucos centros urbanos, nos quais prevalecem relações horizontais de cooperação, negociação e parceria que oferecem aos capitais uma espécie de *sistema de seguridade* contra as incertezas e as instabilidades da nova economia. As grandes cidades, ao contrário do que se dizia nos anos 1980, a partir do modelo dos distritos industriais – "territórios de mutualização dos riscos", nas palavras de Veltz (1996, p. 233) –, podem ser o lócus dessa economia de "redes-arquipélagos", na medida em que oferecem, como economia de aglomeração, não apenas a infra-estrutura e a mão-de-obra barata, mas sobretudo as vantagens locacionais proporcionadas por um mercado (de bens, serviços e trabalho) cuja extensão, concentração e longevidade permitem a instauração de confiança, incentivo, solidariedade e capacidade de cooperação.

Pierre Veltz (1996, p. 247), ao terminar sua análise da relação entre a globalização e o papel das metrópoles, conclui que "a redução dos custos da distância ou o crescimento das externalidades monetárias contam menos que

1. "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 e Castells, 1997, p. 125)

a densificação das relações sociais, intelectuais e culturais". As conclusões do autor e de outros analistas de metrópoles consideradas exitosas em seus projetos de reestruturação têm consolidado em parte da literatura enfoques que relacionam a coesão social das cidades e a sua competitividade. O próprio Veltz diz de maneira enfática:

> É tempo de compreender que a coesão social no sentido mais amplo do termo é a condição mesma da eficácia; que os países que melhor souberam preservar essa coesão são os que conhecem menos a pobreza e o desemprego, os que conhecem as disparidades de renda menos denunciadas, e não os que têm os mais baixos custos salariais e desmontam ou recusam a proteção social. (Ibid.)

A razão estaria no fato de

> na economia da velocidade e da incerteza, a âncora territorial, a força das cooperações enraizadas na história e alimentadas por projetos, são os meios privilegiados de salvaguarda dos mecanismos lentos da competitividade: construção de competências, redes de relações. (Ibid., p. 344)

Segundo Le Gallès (1993), a conclusões semelhantes chegaram economistas e geógrafos americanos que avaliaram o papel dos fatores sociais presentes no estudo de políticas de desenvolvimento econômico de cidades. Alguns falam na existência de "fatores invisíveis do desenvolvimento local" e outros fazem menção à importância do "meio social", considerado um conjunto resistente de recursos materiais e imateriais dominado por uma cultura historicamente constituída, vetor de saber e de saber-fazer, articulado em torno de um sistema relacional do tipo cooperação/concorrência dos atores localizados. As características de um território tornam-se variável explicativa fundamental, sendo que a originalidade do modelo reside na articulação e complementaridade de redes funcionais e territoriais, cujo cruzamento dá origem a sistemas territoriais de produção.

Parece, pois, que a literatura tem acentuado as vantagens da coesão social de algumas metrópoles na competição global. Tal novidade revelaria a

> contradição mais central da economia globalizada. De um lado, o universo da concorrência e da empresa é cada vez mais devorado pelo curto termo, em razão ao mesmo tempo do peso das finanças e das dinâmicas de concorrência globalizada; da perseguição da inovação e da redução do imprevisível. De outro lado,

> os recursos fundamentais não são mais recursos consumíveis e reprodutíveis, na medida em que não se desenvolvem nos ciclos e nas conjunturas, mas são recursos imateriais que somente são construídos e se reproduzem com a duração dos processos e muitas vezes no longo prazo. (Veltz, 1996, p. 248)

Pode-se então concluir que a competitividade das cidades não depende apenas das forças de mercado, mas também das forças da sociedade, ou o que Veltz chama de densidade de relações sociais, e é exatamente essa força da sociedade que é capaz de permitir às empresas enfrentar as fragilidades da nova economia decorrentes da aceleração e da incerteza da acumulação do capital.

Constatamos que uma parte da literatura é otimista quanto ao futuro das grandes cidades, uma vez que nelas identifica vantagens locacionais na nova economia globalizada, desde que unificadas, via mercado ou via arranjos institucionais e políticos que aglutinem mercado, Estado e sociedade. Ou seja, mercado e "governança", para usar o vocabulário da linguagem hoje corrente do meio acadêmico e técnico, são as vias pelas quais as grandes cidades podem ter um destino que as tire da rota da barbárie. Está pressuposto, portanto, que a gestão da grande cidade deve 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. Constatamos mesmo a existência de uma tensão intelectual e ideológica organizada em dois pólos: a forma urbana *democrática-redistributivista* e o plano estratégico *liberal-competitivo*. O primeiro surge na década de 1980, a partir da tradução para a cidade da proposta da reforma social, tendo como diagnóstico a cidade como mecanismo de concentração de renda e de riqueza. Na sua formulação, teve forte influência o resultado das pesquisas urbanas dos anos 1970 e do início dos 1980 sobre as relações entre a dinâmica econômica e política de estruturação da grande cidade e os mecanismos de produção das desigualdades sociais[2]. Já o pólo *liberal-competitivo*[3] se inspira claramente em parte da literatura internacional mencionada anteriormente e sofre a influência das

2. Ver, por exemplo, os numerosos trabalhos sobre as desigualdades das condições de vida em São Paulo que utilizavam o conceito de "espoliação urbana" (Kowarick, 1979). As pesquisas sobre a segregação urbana na metrópole do Rio de Janeiro se orientavam pelo conceito de "renda real" (Harvey, 1973; Vetter e Massena, 1982).

3. A proposta *liberal-competitiva* tende a hegemonizar o debate, por diversas razões. Destacamos aqui apenas duas: as dificuldades de a plataforma da reforma urbana incorporar o tema da economia da cidade, associando-o aos objetivos redistributivos; e a força das imagens veiculadas em certa literatura e na mídia sobre as grandes cidades brasileiras à "beira da barbárie", que conformam a nossa vertente pessimista.

consultorias internacionais, não apenas dos organismos multilaterais mas dos novos especialistas de planos estratégicos.

GLOBALIZAÇÃO E GOVERNO URBANO: COOPERAÇÃO E CONFLITO

Para além dessa polêmica intelectual, com forte influência ideológica, gostaríamos de conduzir a nossa reflexão na seguinte direção: há possibilidades de nossas grandes metrópoles tornarem-se competitivas e ao mesmo tempo socialmente justas e ambientalmente sustentáveis? Será efetivamente possível construir um projeto de cidade governada por acordos e pactos negociados com todas as forças presentes nas metrópoles, mesmo estando estas submetidas a processos econômicos, sociais e espaciais que as dividem e segmentam, como descrevem as imagens e diagnósticos presentes em muitos trabalhos acadêmicos e até no jornalismo letrado?

Os dados sobre o quadro de segmentação social e de suas conseqüências são impressionantes. A população das oito regiões metropolitanas salta nos últimos dez anos de 37 milhões para 42 milhões de habitantes, e suas periferias conhecem uma taxa de crescimento de 30%, enquanto as áreas mais centrais das metrópoles não crescem mais do que 5%. Temos um período cada vez mais polarizado. Depois de 1996, a renda *per capita* nas cidades médias brasileiras aumentou 3% e nas periferias das grandes cidades diminuiu 3%. Há dez anos, a violência nas periferias era outra. Eram cometidos cerca de 30 homicídios por 100 mil habitantes.

As metrópoles brasileiras concentram hoje, portanto, a questão social nacional e expressam o aprofundamento do divórcio entre a sociedade, a economia e o Estado.

Vejamos alguns dados:

a) Concentração da renda. Em 1981, em todas as regiões metropolitanas, independentemente da sua maior ou menor posição central no espaço da industrialização brasileira, encontrávamos praticamente o mesmo padrão de concentração de renda. Em 1999, a concentração de renda aumenta, sobretudo no Distrito Federal, em Porto Alegre, em Belém, em Belo Horizonte e em Salvador.

b) Fragmentação institucional. Constatamos, ao mesmo tempo, um quadro de profunda fragmentação institucional e de desinteresse político na gestão pública das áreas metropolitanas. Como se sabe, os organismos de planejamento metropolitano criados na década de 1970 ou desapareceram ou perderam completamente sua capacidade técnico-política. Tornaram-se entidades vazias de autoridade e mesmo de função, não obstante encontrarmos em muitas delas

um corpo técnico ainda imbuído de propósitos de planejamento. As raras ações governamentais visando ao enfrentamento dos problemas na escala metropolitana resultam de iniciativas isoladas, de algumas prefeituras circunstancialmente administradas por coligações políticas com espírito público. Em quase todas, o hiperpoder dos municípios capitais não é utilizado para gerar uma dinâmica cooperativa, mas, ao contrário, para suportar e legitimar um padrão fragmentado e segregado de gestão dos problemas urbanos, sejam da habitação, da saúde, dos transportes, da educação etc. Mesmo na questão do saneamento ambiental, cuja natureza impõe uma ótica metropolitana, a privatização dos serviços de água e esgoto tem levado à adoção também desse padrão fragmentado e segregado. Por outro lado, as práticas de gestão das cidades das periferias metropolitanas têm sido marcadas pelo velho e conhecido clientelismo, combinado às práticas de *free riders*, cuja expressão mais sintética em muitos casos são as *ambulâncias comunitárias*, mantidas por prefeituras e numerosas entidades assistencialistas – a maioria pertencente a políticos locais –, que conduzem os doentes a áreas centrais.

As metrópoles, portanto, são ao mesmo tempo uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs de interesse político.

Estamos, assim, diante de uma situação descrita por muitos como de *ingovernabilidade* das metrópoles brasileiras, em razão: a) do tamanho e complexidade dos problemas que se avolumaram, b) do quadro de fragmentação institucional e desinteresse político e c) da inexistência de valores que impulsionem ações coletivas.

Voltando, então, à pergunta que formulamos. Como criar um projeto de desenvolvimento para as nossas metrópoles que responda ao que parece ser o imperativo da competitividade e aos novos requerimentos da economia de aglomeração que demandam cooperação entre atores do mercado, da sociedade e o poder público, nesse quadro de segmentação social e fragmentação institucional?

Para nós, responder a essa pergunta implica avaliar os impactos gerados pela globalização sobre o sistema de atores da cidade, no quadro da crise social produzida pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista prevalecente desde os anos 1950. Formular a questão nesses termos impõe partir de uma visão mais ampla sobre a *problemática da governabilidade*, tal qual ela vem sendo formulada pelo senso comum técnico, centrada apenas nos problemas da engenharia institucional ou na concepção utilitarista da ação coletiva. Incluímo-nos na perspectiva utilizada por vários autores que falam da necessidade de mecanismos de incentivo seletivo. Para Putnam (1993, p. 177), por exemplo,

o desempenho institucional é determinado pelo contexto social ou, para usar suas palavras, pela "existência de um capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistema de participação cívica".

A interessante resposta teórica formulada por Putnam ao chamado "dilema da ação coletiva" deve, ao nosso ver, ser contudo ampliada. A formação dos atores sociais, com efeito, não depende apenas da crença em regras de reciprocidade e da experiência associativa para resolver problemas coletivos. É necessário, antes de tudo, haver o reconhecimento da existência de tais problemas, sem o que o "dilema da ação coletiva" nem mesmo se apresenta. Nessa direção, parece-nos interessante o conceito de "sistema de ação histórica" construído por Touraine (1974) para explicar a dinâmica que preside a mudança social.

O que é um sistema de ação histórica? Para Touraine, a sociedade se define não apenas pelo modo como se organiza para produzir, distribuir e consumir, mas pelo sistema que comanda a sua mudança. A historicidade de uma sociedade é determinada por um modelo cultural e por relações de classes. O modelo cultural é o mecanismo de legitimação das orientações, dos valores e dos signos sociais que estabelecem os padrões de organização, repartição e consumo. As classes sociais se relacionam por meio desse modelo. Portanto, a historicidade de uma sociedade – e de uma cidade – depende do fato de as várias classes e frações, constituídas em atores sociais, compartilharem um mesmo modelo cultural. Ao mesmo tempo, é por meio do modelo cultural que se reconhecem, de um lado, os atores em sua pluralidade, diversidade e conflito, e, de outro, os interesses comuns, ainda que as classes economicamente dominantes imponham os seus interesses e a sua visão de mundo. O que nos parece relevante sublinhar é que a historicidade de uma sociedade depende da sua unificação, somente possível pela existência de um modelo cultural unificador, cujo controle é o objeto de disputa entre os atores sociais[4].

4. "Tout ensemble social doué d'historicité, toute société douée de la capacidade de se soumettre à un modèle culturel, est orienté par un sustème d'action historique, qu'on pourrait définir le plus élémentairment comme un système de relations entre ordre et un mouvement, des orientations et des moyens, des principes d'action culturelle et des principes d'organisation sociale. Toute société est dominée par la liaison et la tension de son être et du son dépassement de son être, de son son modèle culturel et des "ressoureces" qu'il utilize. Le système dáction historique est l'emprise de l'historicité sur le fonctionnement de la societé. De là ses tensions internes: il est à la fois dépassement et incarnation. Il impose des orientations Qui définissent le champ le plus général de la pratique social. Son premier élément est le modèle culturel, modele du movement auquel est associé un principe de hiérarchisation qui transforme ce movement en ordre social. A ce sous-ensemble d'orientations sá joute et s'oppose un sous-ensemble de ressources: d'un côté, le modele culturel s'incarne en forme de mobilisation, dont la division du travail est l'aspcet le plus pratique: de l'autre, modèle culturel et hiérarchisation suscitent des bessoins qui résistent en même temps à leurs orientatyions. Le système d'action historique d'aucune

A ação coletiva deriva, portanto, de dinâmicas sociais simultaneamente unificadoras e conflituosas, logo, da aceitação e de disputas legítimas em torno das orientações e valores segundo os quais as sociedades devem se organizar e funcionar como sistema de produção, repartição e consumo. São tais dinâmicas que comandam as mudanças sociais.

Mas é necessário também integrar os atores sociais à história. Ou seja, os atores se movem dentro de campos de possibilidades dadas pelas trajetórias dos sistemas sociais. Explicando o que queremos dizer. Teóricos da história econômica têm chamado a atenção para certas características do desenvolvimento dos sistemas sociais que os fazem subordinados a uma inércia histórica[5].

Tais teóricos designaram essa característica dos sistemas sociais de "subordinação à trajetória": o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se parte, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico e político.

Em que medida a transição que atravessamos, o modo como as instituições sociais têm reagido aos efeitos dessa transição, aos seus impactos sobre as práticas individuais e coletivas, estão condicionando o futuro da metrópole brasileira neste novo quadro histórico? Em que medida as formas como as forças sociais experimentam e reagem à situação de crise já estão modelando as nossas possibilidades futuras?

Gostaríamos de trazer à reflexão um recorte específico dessa questão. Trata-se dos possíveis impactos desestruturadores do sistema de ação histórica da grande cidade brasileira produzidos pelos novos padrões de segregação e desigualdades socioespaciais que a transição está fazendo emergir na metrópole. Essa reflexão leva a uma série de interrogações que nortearam a pesquisa que vimos desenvolvendo. Antes de tudo, a desestruturação social dos bairros populares, a sua crescente estigmatização, no contexto da reestruturação socioprodutiva – no qual o próprio sentido do trabalho está em jogo – e no contexto da ideologia neoliberal – que produz uma extrema violência simbólica em

société ne peut être r';eduit à un agencement des ressources, des formes d'organisation et des bessoins, même quand il s'agit des sociétés exerçant une très faible action sur elles-mêmes." (Touraine: 1974, p. 112-13)

5. "A história nem sempre é eficiente, no sentido de suprimir práticas sociais que impeçam o progresso e incentivem a racionalidade coletiva. Tal inércia tampouco pode ser atribuída à irracionalidade individual. Ao contrário, por reagirem racionalmente ao contexto social que lhes foi legado pela história, os indivíduos acabam reforçando as patologias sociais." (Putnam, 1993, p. 188)

relação a todo discurso político fundado no reconhecimento do conflito –, tem criado uma democracia representativa limitada, pois anula a fala autônoma das classes populares[6].

Que cultura cívica e política a segregação social e as desigualdades socioespaciais têm incentivado? Qual o impacto sobre o seu "capital convencional" produzido pelas enormes diferenças que hoje marcam e dividem as metrópoles brasileiras, ou seja, sobre a experiência de vida associativa traduzida em cultura urbana? Sabemos que "capital convencional" é uma das bases da construção do capital social, já que proporciona um dos seus elementos fundamentais: confiança nas regras de reciprocidade. São exemplos as associações de crédito rotativo e os mutirões para a construção da casa própria.

Vários trabalhos também têm chamado a atenção para os efeitos desestruturadores da violência, ao disseminarem valores e normas que bloqueiam a sociabilidade coletiva. Segundo Luiz Eduardo Soares (2000, p. 271),

> nas favelas do Rio, o início do século XXI coincide com o predomínio agressivo dos valores da guerra feudalizada: a hegemonia masculina afirma-se, paralelamente, à supremacia da coragem e da lealdade, sempre restritas às artes da guerra e ao âmbito hierarquizado e excludente do grupo de referência, o que corresponde à afirmação de um quadro explosivo de faccionalismo fratricida.

As práticas violentas pautadas por esses valores, por outro lado, "destroem as estruturas familiares e a dinâmica da reprodução cultural, ao inverter, artificialmente, as relações de autoridade intergeracionais, convertendo-as em laços de poder militarizado" (Ibid.). Nas favelas há uma permanente disputa em torno de supremacia moral de duas estruturas de hierarquia: a familiar e a do tráfico.

Em outras palavras, a segregação socioespacial assume assim o papel de

6. "... enquanto o conflito não produz a própria fala dos conflitantes, ele não pode sequer ser enunciado. Em outros termos, será preciso que as forças que se opõem a esses sintomas o nomeiem de alguma forma para que sua decifração possa ser feita" (Oliveira, 2000, p. 33). Nesse texto, Francisco de Oliveira nos fornece uma dica sobre como pensar conflito urbano hoje. Antes de entrar em considerações sobre a idéia de que a compreensão cognitiva do conflito social depende da sua explicitação como realidade social, devemos nos lembrar que as classes sociais são uma realidade estrutural-histórica cuja emergência resulta de dois movimentos de objetivação. De um lado, da objetivação das relações sociais capazes de produzir o equivalente geral necessário à experiência da alteridade e à formação de uma comunidade de interesses; de outro, da objetivação em uma experiência coletiva, isto é, da formação das identidades de classes. Esta última condição depende de um "discurso", de uma compreensão da sociedade. Ver, a esse respeito, as relações entre valores e cognição em Mary Douglas, Charles Taylor e Bourdieu.

reprodutora das desigualdades no que respeita à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar os recursos urbanos. Essa capacidade deriva da intensidade e do modo como a concentração espacial conduz à sociabilidade indutora da construção de comunidades de interesses.

AS CLASSES SOCIAIS E A POLÍTICA URBANA

A reflexão sobre as relações entre o fenômeno urbano e a formação da ação coletiva das classes sociais não é estranha à nossa sociologia[7]. Desde os anos 1970, com efeito, vários pesquisadores buscaram entender as singularidades da estrutura social brasileira a partir da compreensão das particularidades da nossa urbanização decorrentes da combinação entre efeitos das mudanças sociais ocasionadas pela industrialização e da estagnação das regiões agroexportadoras. O extenso e polêmico debate sobre a existência ou não de uma "massa marginal" (Nun, 1969) nas cidades resultou na produção do consenso intelectual de que a industrialização, apesar de manter um grande setor de trabalhadores autônomos, vivendo na economia informal, tornou complexa a estrutura social herdada das fases anteriores e produziu uma diversificação de interesses (Faria, 1986). Tal fato teria tido, contudo, pouco impacto na criação da arena política correspondente a uma sociedade de classes, em razão da existência de contratendências que bloquearam a construção de conflitos que expressassem a diversificação da estrutura social, tais como: o autoritarismo, dificultando a organização social e política; a concentração extremada da renda, criando a clivagem entre "ricos e pobres"; a ampliação considerável dos meios de comunicação de massa e o seu controle pelas elites, impedindo a formação de consciência social fundada na diferenciação social e produzindo "consensos superficiais e oscilantes, típicos de uma sociedade de massa" (Ibid., p. 99). O fim do autoritarismo, o crescimento e o fortalecimento do sindicalismo e das organizações patronais, profissionais e populares nos anos 1980 pouco alteraram esse quadro, pois não incorporaram a grande parte da população das cidades. Dados sobre o grau de associativismo indicam que apenas 27% da população adulta brasileira se declara filiada ou integrante de qualquer forma de organização cívica, sendo esse segmento o de maior escolaridade e renda (Ribeiro e Santos junior, 1996).

As nossas cidades são, portanto, marcadas historicamente pela existência

7. "[...] sem uma interpretação do fenômeno urbano mais cuidadosa e baseada em análise de processos, dificilmente se obterá um resultado frutífero na compreensão da dinâmica das classes sociais na América Latina." (Cardoso, 1970, p. 121)

de uma estrutura de classes inacabadas, não obstante a sua diversificação e complexidade. Na cadeia da transformação das classes no papel – objetividade das relações sociais – em classes em ação, há um "elo perdido" que bloqueou "o processo de mediações que constrói o discurso simbólico de re-presentação das classes em suas relações e serve de pressuposto à re-produção" (Oliveira, 1987, p. 14). Concorrem, para tanto, a existência de expressivas parcelas da força de trabalho urbana integradas à economia por meio do trabalho autônomo, que impede a experiência social da alteridade, a formação de uma sociedade política com baixa capacidade de expressão da diversidade de interesses sociais e a predominância de discursos dissimuladores dos conflitos de classes, tais como o populismo, o nacionalismo, o regionalismo.

Em que medida as mudanças sociais decorrentes das transformações do modelo de desenvolvimento em curso no Brasil e de nossa inserção na globalização consolidam e aprofundam as tendências de constituição de uma precoce sociedade de massas? Ao examinarmos a literatura sobre os impactos da globalização nas grandes cidades dos países desenvolvidos, encontramos vários autores (Sassen, 1991; Mollenkopf e Castells, 1992; Marcuse, 1989, 1997) que assinalam que as transformações da estrutura produtiva das economias urbanas estariam levando à dualização da estrutura de classes da fase fordista, em razão da exacerbação da polarização social em termos da distribuição da riqueza e da dualização do mercado de trabalho entre um segmento de profissionais altamente qualificados, recebendo elevada remuneração, e um vasto conjunto de trabalhadores do setor informal composto pelos serviços pessoais, de limpeza e de manutenção. Por outro lado, segundo esses autores, os antigos conflitos de classes são substituídos por tensões fundadas nas diferenças de etnias, de raças e de gênero, em razão da fragmentação das identidades sociais e do multiculturalismo reinante nessas cidades, o que as torna ao mesmo tempo crescentemente duais e crescentemente plurais (Mollenkopf e Castells, 1992).

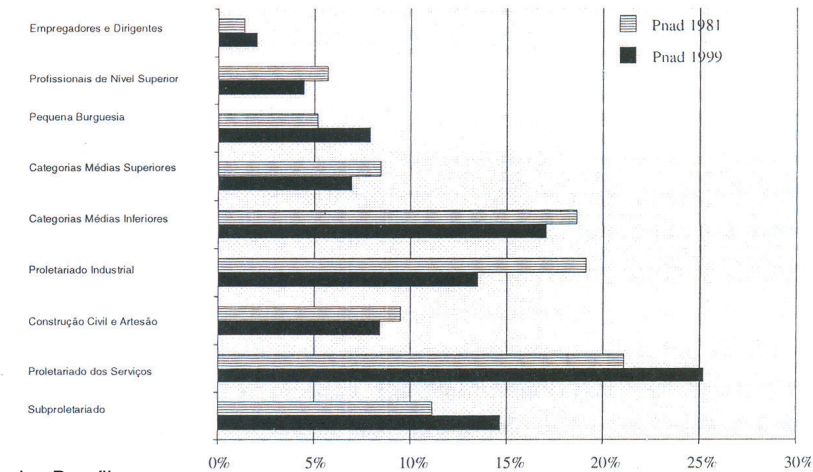
Há, no entanto, outros trabalhos que vêm confrontando essas conclusões sobre os impactos dualizadores da globalização sobre a estrutura social das grandes cidades, com base em resultados empíricos de pesquisas realizadas sobre Paris, por Preteceillle (1995), sobre Londres, por Hamnett (1995), e mesmo sobre metrópoles que não estão entre as que formam o "triângulo de ouro da globalização", como são os casos de Madri (Maldonado Leal, 2000) e de Atenas (Maloutas, 1995). Em trabalho realizado sobre a metrópole do Rio de Janeiro durante a década de 1980, também constatamos empiricamente que não se verificava a hipótese da dualização da estrutura social, mesmo no quadro da crise daquele período (Ribeiro, 1996; Ribeiro e Lago, 2000). Para além desse

confronto empírico, o debate sobre os impactos dualizadores da globalização engaja divergências teóricas sobre os paradigmas que orientam as análises, isto é, as concepções pós-industriais ou pós-fordistas segundo as quais são propostas interpretações das transformações produtivas e seus impactos sobre a sociedade, nas quais estão ausentes os aspectos relativos à matriz histórica da formação de cada sociedade (PRETECEILLE, 1994).

A atualização da nossa análise para os anos 1980, agora relativa ao conjunto das metrópoles, revela indícios de mudanças de tendências que, se não manifestam um claro movimento de dualização, são relevantes em relação à estrutura social, na medida em que assumem importância na reflexão sobre os possíveis impactos das transformações econômicas em curso desde o início dos anos 1990 sobre a dinâmica social e política das grandes cidades brasileiras. O que transparece da leitura do Gráfico 1.

Os dados indicam, com efeito: (I) diminuição dos segmentos moderno (metalurgia, siderurgia, eletrônico etc.) e tradicional (vestuário, têxtil etc.) do proletariado industrial e aumento do proletariado do terciário formado pelos empregados do comércio e pelos prestadores de serviços; (II) expansão do subproletariado urbano formado pelos ambulantes, biscateiros e empregados domésticos; (III) crescimento das categorias médias formadas pelas ocupações não-manuais de baixa qualificação (empregados de escritório) e diminuição das formadas pelas ocupações técnicas e artísticas (programadores, técnicos

Gráfico 1
Estrutura socioocupacional do conjunto das metrópoles brasileiras*



* Inclusive Brasília.
Fonte: FIBGE. Tabulação Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR-UFRJ/FASE).

em química, desenhistas, programadores visuais etc.), pelas ocupações de supervisão (gerentes e chefes de nível médio) e, sobretudo, pelos profissionais de nível superior (engenheiros, arquitetos, administradores etc.); (IV) crescimento das ocupações de comerciante por conta própria, ou seja, expansão de um novo segmento de trabalhadores autônomos, provavelmente refletindo o deslocamento dos operários mais bem-qualificados que perdem o emprego na indústria e o dos segmentos não-manuais, médios e superiores, que buscam instalar-se em atividades que exigem certo montante de capital e conhecimento, tais como transportes (donos de vans, por exemplo), venda ambulante de *fast-food,* representação comercial etc.

O QUE SIGNIFICA O CRESCIMENTO DA PEQUENA BURGUESIA?

Observamos, portanto, tendências de reconfiguração que atingem também as altas classes médias, fato que nos parece de notável impacto na requalificação da questão urbana brasileira. Para compreendê-las, é necessário considerar não apenas as mudanças quantitativas do mundo do trabalho não-manual, mas também as tendências de transformação do estatuto do trabalho intelectual, a perda de renda e a diminuição do seu prestígio social. Com efeito, o mundo do *salariat*, no sentido que esse termo tem na sociologia, implicando a idéia de estabilidade, carreira, proteção, desenvolveu-se essencialmente nos setores operários da indústria moderna e entre as camadas médias, sobretudo as incorporadas ao setor público. Por isso mesmo, a diferenciação entre ocupação manual e não-manual determina importante corte da estrutura social brasileira, estabelecendo fronteiras e padrões de mobilidade ocupacional (VALLE SILVA, 1979). Por outro lado, entre as ocupações não-manuais, há grande distância em termos de prestígio e acessibilidade aos recursos sociais e econômicos entre o segmento formado pelos profissionais de nível superior e o formado pelos que exercem funções de nível médio na hierarquia ocupacional (RIBEIRO e LAGO, 2000).

A centralidade social das classes médias decorre da enorme distância social existente entre a classe dos trabalhadores manuais e a "alta classe média", cujo núcleo forte, por constituir a *intelligentsia* da sociedade, exerce papel de "quase-sujeito da articulação entre economia e política" e tem "a virtualidade de substituir as outras classes na relação política e, por isso, praticar o ventriloquismo" (OLIVEIRA, 1988, p. 286). Esse segmento das altas classes médias exerce função de tradutor e articulador em demandas socialmente reconhecidas, principalmente no que diz respeito ao acesso ao fundo público, aos interesses particulares relacionados à reprodução dos capitais privados e da força de tra-

balho e aos interesses difusos da população desorganizada. Ele está presente no Estado, em seus organismos de planejamento e gestão, nas empresas privadas e nos movimentos sociais, como assessor, realizando as funções de tradução e articulação, que em última instância significa construir e administrar à medida que se compatibilizam necessidades sociais e lucro privado. O longo período de autoritarismo iniciado em 1964 dotou esse segmento de grande centralidade política, e, em conseqüência, o urbano nos últimos 40 anos tem sido, sobretudo,

> a criação do espaço das altas classes médias no Brasil, e, por este 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, p. 52)

Mas, ao mesmo tempo, a centralidade política das altas classes médias tem outra face, pois ela também se expressou nas lutas sociais que ocorreram nas cidades em torno do atendimento da carência urbana em matéria de serviços coletivos e de melhorias das condições habitacionais (Boschi, 1987). Na sociologia e na antropologia dos assim chamados movimentos sociais urbanos podemos, de fato, encontrar ricas descrições da importância de assessores populares e de técnicos governamentais na tradução e articulação das demandas de moradores de favelas e de loteamentos periféricos em necessidades sociais legítimas.

As mudanças da estrutura social, combinadas às transformações dos padrões da política pública, especialmente as relacionadas com a destruição do fundo público e da sua capacidade de planejamento do Estado, provocam enormes impactos na dinâmica social e política das nossas cidades. A reconfiguração do emprego operário fragmenta e fragiliza socialmente as classes trabalhadoras na sua capacidade de participar do espaço público da cidade, o que tem como contrapartida o aumento da centralidade das altas classes médias no poder urbano, fortalecendo a sua ventriloquia. Por outro lado, as transformações do estatuto das ocupações das altas classes médias no sentido da sua precarização e instabilidade diminuem sua capacidade de tradução e articulação dos interesses privados em necessidades sociais. O clima de insegurança e medo reinante hoje nas cidades participa do processo de desconexão das altas classes médias das funções de mediação, uma vez que incentiva a adoção de comportamentos autodefensivos e individualistas, que são, em último caso, de dessolidarização com os destinos da cidade. Essas práticas estão presentes na busca de modelos segregados de moradia, como os condomínios fechados, verdadeiros "enclaves fortificados" (Caldeira, 1997), com os quais as altas classes

médias pretendem se proteger da "desordem urbana". Ao mesmo tempo, estão presentes nas novas políticas públicas que expressam a sua super-representação no poder urbano em aliança com os velhos e novos interesses da acumulação urbana. Na ausência da interlocução com os interesses organizados das classes trabalhadoras, a política na cidade traduz hoje a visão das altas classes médias sobre as difusas demandas populares, de um lado, e a articulação dos interesses econômicos dos que lucram com a produção e o uso do espaço urbano, hoje renovados com a entrada dos capitais internacionais na prestação dos serviços de consumo coletivo e nas intervenções de renovação urbana[8], de outro. Os técnicos do planejamento urbano tornam-se supertradutores dos interesses difusos do mundo popular das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, objetos de programas sociais focalizados, destinados a tratar dos "segmentos carentes", dos ameaçados de "exclusão". Os assessores populares, em muitos casos, tornam-se "parceiros" dos programas sociais, operadores de algumas de suas ações, expressando também a ventriloquia e a super-representação de outro segmento das altas classes médias. É o paradoxo da cidade brasileira nestes tempos de globalização: as altas classes médias, ao mesmo tempo que abandonam progressivamente a vida social, continuam no centro da política urbana.

O modelo de segregação urbana: proximidade territorial e distância social

Tal situação tende a ser reforçada pelo modelo de organização espacial em emergência nas nossas grandes cidades, no qual a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas que dificultam a sociabilidade, intensificam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais. Reforçam, portanto, as tendências à fragmentação das identidades sociais, cujo resultado são o contraste entre a capacidade de organização – coesão social – dos altos executivos e a dispersão dos grupos sociais restantes, em função da etnia, do gênero e da ocupação. Por esse motivo, o poder é controlado por uma elite que atua em conjunto com o poder

8. Essa análise está inspirada na análise feita por Oliveira (1988, p. 290-91) sobre a presença crescente do núcleo duro das classes médias no governo federal. "A intimidade entre a universidade e a administração, que se mostra no recrutamento de professores e pesquisadores para quase todos os escalões da administração pública; as experiências recentes dos planos de estabilização econômica conduzidas de forma mágica, com desprezo completo das representações e instituições das classes sociais e, ainda mais, nomeando-as como 'inimigos públicos'; a exploração da brecha esquizofrênica entre 'consumidor' e trabalhador, mostram não apenas o lugar central da *intelligentsia* na interlocução política, mas seu conformismo com a anulação da esfera pública e, além disso, sua contribuição à persistência daquela anulação."

público local nos grandes projetos de reestruturação urbana na área central, aprofundando a segregação espacial vigente.

Essa reflexão, contudo, deve ser abordada com a devida cautela. Como dissemos anteriormente, os impactos da globalização sobre a estrutura socio-espacial e, sobretudo, sobre o seu sistema de ação coletiva são mediados pela matriz histórica da formação das classes sociais, do Estado e do sistema de hierarquia social (Wacquant, 2001). Na França, a concentração territorial dos operários em bairros distanciados e separados fisicamente dos bairros burgueses teve um importante papel na formação do movimento operário e, portanto, da sua consciência de pertencimento a uma "comunidade de vida" (Dubet e Martuccelli, 1998), isto é, participou da cadeia de elos que transformou a objetividade econômica (posição nas relações de produção) e a subjetividade individual em objetividade social e coletiva. As reflexões realizadas por Wacquant (2001), Wilson (1990) e Dubet e Lapeyronnie (1992), a partir de seus trabalhos empíricos sobre a segregação urbana, têm chamado a atenção para o fato de a concentração territorial dos trabalhadores transformados em subproletários, precarizados e abandonados pelas políticas sociais, constituir um mecanismo de desconstrução dessa "comunidade de vida", surgindo em seu lugar um território não apenas da carência, mas também:

(i) do isolamento social promovido pela estigmatização dos bairros pobres, pela marginalização das redes de informações que permitem entrar em um mercado de trabalho crescentemente flexível quantitativa e qualitativamente, além de disperso geograficamente, e pela vedação a certos empregos em razão da discriminação;
(ii) da destituição do bairro e da família – na primeira escala, pela desertificação social e pelo abandono pelo Estado; na segunda, pela redução da estrutura familiar à mãe e aos filhos –, que estreita as possibilidades de uma formação e de uma qualificação que permitam acesso aos empregos qualificados;
(iii) da transformação da segregação e da discriminação em um *habitus* – no sentido de Bourdieu (1993) –, que engendra a adoção de "individualismo agnóstico" (Velho, 1996) voltado exclusivamente à realização dos interesses pessoais, destruindo qualquer moral coletiva e incentivando um "familismo amoral", como propôs Reis (1995).

Essas observações parecem úteis para a nossa reflexão. Indicam com clareza que a segregação não é tão-somente a separação espacial, mas implica, além disso, não só a concentração de um segmento populacional em territórios

bem delimitados, mas também a institucionalização da sua inferioridade, da sua desclassificação e da imobilidade social dos seus habitantes. Assim, a fragmentação social produzida pela segregação depende dos valores sociais e políticos que prevalecem em cada sociedade e em cada momento histórico. Na sociedade francesa atual é – ainda? – insuportável a institucionalização de uma cidadania partida. Como mostra Dahrendorf (1988), já no caso americano, a *subclasse urbana* formada pelos trabalhadores negros e pobres nas cidades americanas desfruta de uma *subcidadania*, não por alterações dos seus direitos civis, mas em razão de a destituição social incentivar o comportamento de alienação e de desinteresse político. São conhecidas as altas taxas de abstenção eleitoral dos negros pobres americanos. Além disso, a segmentação da cidadania ocorre devido a um complexo processo de naturalização do separatismo racial, pelo qual a existência dos guetos passa a fazer parte da ordem natural da organização socioespacial de uma sociedade multirracial e multiétnica, como formulava a teoria da ecologia humana de Chicago.

Os resultados dos nossos trabalhos de pesquisa sobre o padrão de segregação das nossas cidades têm nos levado à conclusão de que a ordem urbana brasileira exprime de maneira nítida na sua territorialidade e sociabilidade a hibridez da nossa ordem social, tese já aceita por amplas parcelas da comunidade científica da antropologia e da sociologia, desde os trabalhos clássicos de Florestan Fernandes e de Roberto da Matta. Ou seja, o espaço social conformado em nossas metrópoles traduz a histórica ordem social híbrida, na qual valores, práticas e papéis inerentes a um sistema estatutário, hierárquico, pelos quais as pessoas são consideradas naturalmente desiguais em termos de poder social e ocupam posições inferiores da escala da honra social, convivem com os valores, práticas e papéis relativos a uma ordem competitiva e individualista, em que o mercado distribui os recursos e o poder e as pessoas são consideradas socialmente pela sua autonomia e capacidade. A distribuição territorial das classes e dos grupos sociais nas cidades brasileiras expressa essa ordem por meio do padrão da proximidade física e da distância social, ao qual correspondeu uma sociabilidade pouco conflituosa, na medida em que esse padrão tem se fundado (e até sido facilitado) em obrigações sociais inerentes a um sistema de dominação em que convivem patronagem e clientela, submissão e acesso a benefícios e recursos, doação e reconhecimento do poder social dos dominadores.

Vivemos um momento histórico no qual esse padrão vem sendo transformado sob o impacto de vários processos de mudanças culturais e políticas, fato assinalado por vários autores (Soares, 1997; Peralva, 2000). De um lado, os valores igualitários e competitivos são difundidos na sociedade, seja pela

universalização da escola pública, seja pela nova dinâmica econômica gerada pela globalização, que conclama todos a tornarem-se consumidores dos produtos da modernidade, seja ainda pela difusão de uma cultura de direitos de cidadania. De outro, a reconfiguração social das altas classes médias, a construção da percepção coletiva de declínio e perda de prestígio, a difusão da "cultura do medo" (Soares, 1996), de que falávamos anteriormente, criam justificativas para a desresponsabilização social dos "patrões" com relação às trocas de proteção, recursos, benefícios a que eram obrigados como contrapartida da submissão. Soares (1997) tira duas conseqüências dessas mudanças em termos de comportamentos prováveis das classes populares com base na leitura dessa ordem, que de híbrida tornou-se dual: de um lado, a passividade decorrente da crença de que a pobreza, o desamparo, a precariedade resultam da incapacidade dos próprios pobres em enfrentar as novas condições sociais; de outro, "a hierarquia sem nenhum tipo de mutualidade tradicional é reduzida ou pode ser entendida pela classe baixa, como reduzida a sua estrutura vertical formal" (Ibid., p. 232). Ou seja, a dualidade pode estar sendo interpretada como um incentivo ao individualismo hobbesiano, em que o uso do recurso do poder da força parece ser o caminho para obter os recursos, os benefícios, a proteção e a honra.

O padrão de organização espacial das cidades tem sido veículo e palco da dramatização social da crise da ordem social brasileira. Na busca de explicação para a percepção do clima de desordem, a proximidade física de mundos sociais até então hierarquizados de forma estatutária, mas unificados pelo sistema híbrido, tem servido de base à difusão de práticas estigmatizadoras de alguns territórios de concentração dos trabalhadores pobres como causa e origem dessa desordem. As representações sobre as causas da violência, ao atribuí-las à existência de um estado de anomia prevalecente nas favelas e bairros pobres, concorrem eficazmente para a construção de imagens coletivamente apropriadas que impedem as camadas populares de transformar o acesso aos valores da ordem igualitária em fermento para se constituírem em atores sociais legítimos. Ao mesmo tempo, incentivam a adoção pelas altas classes médias de um comportamento de secessão urbana, traduzido na busca de fronteiras simbólicas e materiais que as separem do mundo das classes populares.

Nessa direção, ganha relevância a questão inicial. Em que medida os impactos da globalização no quadro de uma sociedade que historicamente se estruturou como uma ordem híbrida estão levando à impossibilidade de controle sobre a nossa historicidade, pela ausência de um modelo cultural segundo o qual os conflitos entre classes e grupos sociais possam ser reconhecidos, fato

somente possível se houver desde logo reconhecimento pelos atores de que pertencem "à mesma história". A auto-segregação crescente das altas classes médias – que, como dissemos, controlam o poder social na cidade brasileira –, seja pelo esvaziamento demográfico das áreas onde já estão densamente presentes, seja pelo recurso da recriação do sistema de cidadela, nos estaria conduzindo a cidades fragmentadas. Haveria partes em que se concentrariam os poderosos e vitoriosos da globalização, territórios do autogoverno ou de governo fundados em modelos neocorporativos, em que prevalece uma espécie de *hipercidadania*. Em várias metrópoles, temos constatado a emergência de formas de gestão e estilos de políticas públicas em que os interesses do empresariado imobiliário, dos concessionários de serviços urbanos e dos moradores de alta classe média se articulam para decidir sobre as ações do poder público, o que tem gerado um "urbanismo contratualista". No modelo contratualista há a reedição da ideologia participacionista da década de 1970 a serviço de uma concepção liberal, afirmando uma política *neocorporativa excludente*, pois se realiza sem a existência de uma esfera pública global da cidade, ao mesmo tempo que as camadas populares são destituídas da sua capacidade de intervenção na política da cidade. Por isso mesmo, as periferias e os bairros populares ou são abandonados, sujeitos a toda sorte de violência, entre elas a violência simbólica, ou são submetidos às práticas renovadas do clientelismo, o que testemunha a difusão do assistencialismo privado praticado pelos políticos da periferia. Em qualquer dos casos, o modelo de gestão e o estilo de política pública nos bairros populares são mecanismos bloqueadores da transformação dos seus habitantes em cidadãos, portanto em atores da *polis*.

Queremos dizer, portanto, que os impactos da globalização em nossas cidades, dada a nossa trajetória histórica, mantêm as dúvidas que atormentavam muitos dos que se preocuparam com a construção da democracia em nosso país, isto é, a construção de cidades sem *polis* nem *civitas*, ou seja, cidade sem cidadãos. Nesse caso, as nossas cidades expressariam o caráter seletivo e autoritário da modernização engendrada pela expansão do capitalismo mundial, ao manter a dualidade política produzida pela total dissociação entre o território onde a vida cotidiana se reproduz – o subsolo da nação brasileira – e os enclaves conectados aos circuitos das altas finanças. Deixamos à reflexão trechos de dois importantes pensadores brasileiros, textos distanciados no tempo que nos fazem, por isso mesmo, pensar sobre os traços de permanência das aporias que pelo menos há 50 anos estão presentes na nossa questão urbana, decorrentes dos obstáculos históricos de fazer coincidir em nossa história as forças libertárias da urbanização com a democratização da sociedade brasileira.

No epicentro desses obstáculos encontramos a estrutural dissociação entre as elites nacionais e as classes trabalhadoras.

> Na experiência cotidiana, de há muito as burguesias e seus altos correlatos, as altas classes médias e todos os que Reich e Lasch chamaram de "analistas simbólicos", já não têm nenhuma experiência de transcenderem seus limites de classe, a experiência de convivência com as outras classes sociais. Seus cotidianos são extremamente fechados, cerrados, claustrofóbicos, homogêneos. Uma breve descrição servirá para mostrar que esse cotidiano foi forjando uma subjetividade a qual se aparenta com as outras descritas, formando o "homem privado" contemporâneo, que é a base social sobre a qual se sustenta o neoliberalismo; que no final de contas é a sua expressão. (Oliveira, 1999, p. 70)

Sem a reativação das bases populares e sem uma ideologia antiburocrática baseada na responsabilidade individual e na consciência das necessidades sociais, o salto do patrimonialismo ao corporativismo tecnocrático pode levar os povos latino-americanos a reviver na "selva das cidades" a barbárie tão temida pelos socialistas do século XIX. Se não houver a reativação da sociedade por meio de vigorosos movimentos sociais forçando a participação política e a definição de novas formas de controle das empresas, das cidades, do Estado e das instituições sociais básicas, há o risco da criação de um horroroso mundo novo que substituirá a cidade – o antigo foro da liberdade – por Alphavilles plenamente aparelhados, por meio da tecnologia das comunicações de massa e da apatia, para reproduzir um estilo de "sociedade congelada". (Cardoso, 1970, p. 163)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. (1991) *Política urbana y desarrollo económico. Un programa para el decenio de 1990*. Washington, Banco Mundial.

Borja, J.; Castells, M. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri, Taurus.

Boschi, R. R. (1987) *A arte da associação política e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Vértice/Iuperj.

Bourdieu, P. (org.) (1993) *La misère du monde*. Paris, Editions du Seuil.

Caldeira, T. P. (1997) Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos Cebrap*, n. 47.

Cardoso, F. H. (1970) A cidade e a política: do compromisso ao inconformismo. In: _____. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo, Paz e Terra.

Castel, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayrad.

Dahrendorf, R. (1988) *O conflito social moderno. Um ensaio sobre a política da liberdade.* Rio de Janeiro, Zahar Editor.

Dubet, F.; Lapeyronnie. (1992) *Les quartiers d´exil.* Paris, Seuil.

Dubet, F.; Martuccelli, D. (1998) *Dans quelle société vivons-nous?* Paris, Seuil.

Faria, V. (1986) Mudanças na composição do emprego e na estrutura de ocupações. In: Bacha, E. (org.). *A transição incompleta*: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Hamnett, C. (1995) Les changements socio-économiques à Londres. Croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation? *Sociétés Contemporaines*, n. 22/23, p. 15-32, jun.-set.

Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*. Baltimore, John Hopkins.

Kowarick, L. (1979) *A espoliação urbana.* São Paulo, Paz e Terra.

Le Gallès, P. (1993) *Politique urbaine et développement local*. Paris, L'Harmattan.

Maldonado Leal, J. (2000) Economia, emprego e desigualdade social em Madri. In: Ribeiro, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles. Desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Observatório; Revan. p. 177-206.

Maloutas, T. (1995) Ségrégation urbaine et relations familiales dans deux villes Grecques: Athènes et Volos. *Sociétés Contemporaines*, n. 22/23, p. 89-106, jun.-set.

Marcuse, P. (1989) Dual city: a muddy metaphor for a quartered city. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 14, n. 4, p. 697-708.

_____. (1997) The guetto of exclusion and fortified enclave. New patterns in the United States. *American Behavioral Scientist*, v. 41, p. 311-26, nov.-dec.

Mollenkopf, J.; Castells, M. (1992) *Dual City*. New York, The Russel Foundation.

Nun, J. (1969). Sobrepoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, v. V, n. 2, p. 178-236.

Oliveira, F. (1982) O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, n. 6.

_____. (1987) *O elo perdido. Classe e identidade de classe.* São Paulo, Brasiliense. (Reeditado em 2003 pela Editora Fundação Perseu Abramo)

_____. (1988) Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática. In: O'Donnell, G.; Reis; F. W. (orgs.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988, p. 282-295.

_____. (1999) Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: Oliveira, F; Paoli, M. C. (org.). *Os sentidos da democracia.* Rio de Janeiro, Nedic/Fapesp/Vozes.

_____. (2000) A ilusão do Estado brasileiro. *Teoria e Debate*, abr.-mai.-jun.

Peralva, A. (2000). *Violência e democracia*: paradoxo brasileiro. São Paulo, Paz e Terra.

Preteceille, E. (1994) Cidades globais e segmentação social. In: Ribeiro, L. C. Q.; Santos Junior, O. (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____. (1995) Division sociale de l´espace et globalisation. *Sociétés Contemporaines*, n. 22/23, p. 33-69, jun.-set.

Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work*. New Jersey, Princeton University.

Reis, E. P. (1995) Desigualdade e solidariedade. Uma releitura do "familismo amoral". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, out.

Ribeiro, L. C. Q. (1996) Rio de Janeiro: exemplo de metrópole fragmentada e sem rumo? *Novos Estudos Cebrap*, n. 45.

Ribeiro, L. C. Q.; Santos Junior, O. A. (1996) *Associativismo e participação social. Tendências da organização popular no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; IPPUR -UFRJ/FASE.

Ribeiro, L. C. Q.; Lago, L. (2000) O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nov.

Sassen, S. (1991) *The Global City*. Princeton, Princeton University Press.

Soares, L. E. (1996) *Violência e política no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro, Iser/Relume.

_____. (1997) A duplicidade da cultura brasileira. In: Souza, J. (org.). *O malandro e o protestante. A tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília, Editora UnB.

_____. (2000) *Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da Segurança Pública no Rio de Janeiro*. São Paulo, Cia. das Letras.

Touraine, A. (1974) *Pour la sociologie*. Paris, Seuil.

Valle Silva, N. (1979) As duas faces da mobilidade. *Dados*, Rio de Janeiro, Iuperj, n. 21.

Velho, G. (1996) Violência, reciprocidade e desigualdade. In: Velho, G.; Alvito, M. (org.). *Cidadania e violência.* Rio de Janeiro, Editora da ufrj; Editora da fgv.

VELTZ, P. (1996) *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel.* Paris, PUF.

VETTER, D.; MASSENA, R. (1982) Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? Uma teoria de causação circular. In: SILVA, L. M. (org.). *Solo urbano*. *Tópicos sobre o uso da terra.* Rio de Janeiro, Zahar.

WACQUANT, L. (2001) *Os condenados da cidade.* Rio de Janeiro, Observatório; Revan.

WILSON, W. J. (1990). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago, The University Chicago Press.

O BRASIL NO IMPÉRIO AMERICANO

José Luís Fiori

Sociólogo, mestre em Economia pela Universidade do Chile e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professor titular de Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

"As nossas reformas burguesas sempre tiveram como limites dois medos seculares de nossas elites ilustradas: o medo do Império e o medo do Povo."
(Maria da Conceição Tavares, 1999)

1. as expansões imperiais

A História conta que os Estados nacionais e o moderno sistema econômico e político mundial nasceram praticamente juntos, nos séculos XV e XVI. Ou, mais precisamente, nos conta que o próprio sistema mundial foi uma construção e um produto da expansão extraterritorial dos primeiros Estados nacionais europeus. Depois de nascer, esse sistema mundial se manteve, nos 500 anos seguintes, sob a égide da política européia e do seu sistema interestatal. Mas não é verdade que nesse período o Estado nacional tenha destruído ou substituído todas as demais formas de organização do poder territorial, sobretudo os impérios, como pensam Paul Kennedy e Charles Tilly, entre outros. É verdade que os primeiros Estados europeus nasceram da luta contra o império muçulmano e da resistência ao império dos Habsburgos. Mas todos esses Estados também se transformaram depois em impérios, dentro ou fora da Europa. Impérios que duraram muito e que só foram desmontados na segunda metade do século XX. Por isso, o mais correto é dizer que o império, ou a "vontade imperial", foi

sempre uma dimensão essencial dos próprios Estados nacionais europeus e que essa vontade imperial foi a grande responsável pelo nascimento do sistema político mundial, hierarquizado a partir de um núcleo central, composto pelas grandes potências.

Mas esse núcleo central nunca foi homogêneo, coeso ou pacífico; pelo contrário, viveu em estado de quase permanente guerra, porque todos os seus Estados eram ao mesmo tempo impérios e sempre se propuseram construir um império mundial. Por isso foram chamados de grandes potências, ou potências globais, complementares e competitivas entre si. Como dissemos num livro recente:

> o que a história moderna nos ensina é que os conflitos político-militares dentro deste núcleo do sistema mundial foram sempre provocados por uma "vontade imperial" que consegue se impor, aos demais Estados, durante um certo período da história, e que a partir daí tentou construir o seu império global. Mas o que a história também ensina é que estes projetos nunca conseguiram se completar. Em todos os casos, o impulso imperial dos poderes políticos e econômicos dominantes acabou sendo barrado por outras "vocações", iguais e contrárias. E foi a existência simultânea destas várias vocações iguais e contrárias que produziu, em alguns momentos da história, situações de "equilíbrio de poder", e em outros momentos, as grandes guerras mundiais entre os Estados-potências. (Fiori, 2001, p. 64)

Mas mesmo nos períodos de "equilíbrio de poder" o que de fato existiu foi sempre uma competição bipolar central que acabou contendo o caos europeu e exportando, muitas vezes, as guerras para fora da Europa.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com a bipolaridade ibérica nos séculos XV e XVI; e com a competição entre a Holanda e a União Ibérica, nos séculos XVI e XVII. E, logo depois, com a longa disputa secular entre a França e a Inglaterra, que atravessa o século XVIII e culmina com a derrota de Bonaparte e com o Congresso de Viena em 1815, quando se redesenha o mapa geopolítico da Europa e de suas colônias ou periferias. Uma relação de complementaridade e conflito político-militar que foi decisiva para o desenvolvimento e a acumulação da riqueza capitalista das grandes potências européias. O mesmo quadro e as mesmas regras que se mantiveram no século XX, enquanto o sistema mundial foi gerido pela bipolaridade competitiva entre Estados Unidos e União Soviética. O desaparecimento dessa bipolaridade, em 1991, criou uma impressão inicial de que chegara enfim a hora do império mundial, um novo tipo de poder glo-

bal sem fronteiras, sem Estados e sem um centro de poder com base nacional, como aparece descrito no livro *Império* de Antonio Negri e Michael Hardt. Do nosso ponto de vista, entretanto, essa hora ainda não chegou, e o centro de poder dessa nova expansão imperial responde ainda pelo nome de Estados Unidos da América. Como já dissemos noutro lugar, o espaço desse novo tipo de império americano não é contínuo nem homogêneo. Seu poder apóia-se no controle de estruturas transnacionais, militares, financeiras, produtivas e ideológicas de alcance global, mas não suprime os Estados nacionais nem a hierarquia do sistema interestatal.

2. O IMPÉRIO AMERICANO

No melhor de todos os seus romances históricos, Gore Vidal localiza a origem do projeto imperial americano no final do século XIX, na Guerra Hispano-Americana e na Presidência de Theodore Roosevelt, momento em que os Estados Unidos já eram a maior potência industrial do planeta. Mas na Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos ainda não eram nem de longe uma potência militar, e em 1938, pouco antes de entrar na Segunda Guerra Mundial, seu exército era menor do que o da Romênia. Só depois de Hiroshima e Nagasaki e do fim da guerra é que os Estados Unidos aparecem no cenário internacional como um poder incontrastável no campo militar, financeiro, produtivo e do conhecimento. Superioridade que permitiu ao país construir as bases materiais de um império informal

> baseado na projeção do seu poder militar a todos os cantos do mundo, e no uso do capital e dos mercados americanos para forçar uma integração econômica dos demais membros do sistema, a todo e qualquer preço [....] de tal maneira que uma década depois do fim da Guerra Fria milhares de soldados norte-americanos, abastecidos com o armamento mais avançado do mundo, incluindo muitas vezes armas nucleares, estão estacionados em 61 bases militares "complexas", instaladas em 19 países distribuídos por todo mundo. Sendo que, se contabilizarmos qualquer tipo de instalação militar, o número de bases chegará até o número de 800. (JOHNSON, 2000, p. 6-7)

Logo depois da Segunda Guerra Mundial o império americano surgiu com alguma semelhança aos velhos impérios marítimos europeus na África e na Ásia, cuja estrutura de poder articulava-se por meio de redes militares, mercantis e financeiras apoiadas por "fortalezas" e "feitorias". Feitorias que foram substituídas pelas grandes corporações junto com a transformação do

dólar na moeda de referência do sistema monetário internacional, criado pelos Acordos de Bretton Woods de 1944. O novo tipo de "império informal" de que fala Chalmers Johnson recusou qualquer tipo de dominação colonial explícita, mantendo os Estados e a estrutura hierárquica do sistema interestatal inventado pelos europeus no seu "longo século XVI". Manteve uma relação de hegemonia com seus aliados europeus e construiu uma rede de Estados-satélites ou vassalos na Ásia e no Oriente Médio. Só na América Latina, esse novo poder imperial americano foi exercido sobre um território contínuo, com a exceção de Cuba, depois de 1959.

Na década de 1970, esse poder global dos Estados Unidos viveu um desafio e sua principal crise na segunda metade do século XX. Pode-se dizer, de maneira simplificada, que tudo começou com a derrota americana no Vietnã, seguida pelos sucessivos reveses da política externa dos Estados Unidos durante a década: a vitória da Revolução Islâmica no Irã; a vitória sandinista na Nicarágua; a crescente presença soviética na África e no Oriente Médio; e, finalmente, a invasão russa no Afeganistão. Um conjunto de humilhações que ajudou a eleger o conservador Ronald Reagan e a legitimar seu projeto de retomada da Guerra Fria – no início dos anos 1980 –, seguido da expansão dos gastos militares do seu governo. Aí principia a "retomada da hegemonia americana" (TAVARES, 1997), a partir de uma mudança na correlação interna de forças dentro dos Estados Unidos e da imposição da vontade política de uma nova aliança entre o capital financeiro, as grandes corporações, os interesses mais diretamente ligados à guerra e os setores mais duros ligados à administração da política externa norte-americana. Foi nessa década de 1980 que se deu a "restauração liberal-conservadora" da política econômica internacional, iniciada por Margareth Thatcher e Ronald Reagan, e rapidamente adotada ou imposta a quase todos os demais países capitalistas, produzindo uma rodada global de abertura e desregulação dos mercados. Portas abertas por onde avançou a globalização dos anos 1980/90, uma verdadeira "revolução financeira" que teve papel decisivo na redefinição do formato imperial do poder mundial americano que ocorreria na década de 1990. Nasciam ali, como irmãos gêmeos, o novo sistema financeiro mundial, que mudou de maneira radical a balança de poder, entre as autoridades públicas e os agentes e mercados financeiros privados, e um novo sistema monetário internacional, o "sistema dólar-flexível", em que o dólar continua sendo a moeda internacional, "mas a ausência da conversibilidade em ouro dá aos Estados Unidos, e ao dólar, a liberdade de variar sua paridade em relação às demais moedas dos outros países conforme sua conveniência, através da simples movida das suas taxas de juros" (SERRANO,

1998). Um sistema em que o dólar deixa de ter qualquer padrão de referência que não seja o próprio poder norte-americano.

A outra perna em que se sustentou a retomada da hegemonia americana, nos anos 1980, foi a "revolução militar" que ocorreu à sombra da Guerra nas Estrelas e que mudou a concepção política e a base estratégica e logística do poder bélico dos Estados Unidos. Uma mudança no campo da tecnologia militar cujos efeitos práticos, no campo de batalha e na política internacional, só ficaram visíveis na Guerra do Golfo, em 1991, e na Guerra de Kosovo, em 1999, quando se pôde verificar a eficácia mortífera da nova maneira americana de fazer guerra, uma espécie de "guerra tecnocrática", que dispensa cada vez mais a necessidade de soldados-cidadãos ou patrióticos.

A possibilidade de fazer "guerras a distância" sem perdas humanas e o controle de uma moeda internacional sem padrão de referência que não seja o próprio poder do emissor transformaram radicalmente a forma de exercício do poder imperial americano sobre o mundo. Com a eliminação do poder de contestação soviético e com a ampliação do espaço desregulado da economia mundial de mercado, criou-se um novo tipo de território submetido à senhoriagem do dólar e à velocidade das intervenções teledirigidas das suas forças militares. Essas mudanças ocorreram na passagem da década de 1980 para a de 1990 e coincidiram com a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética e da Guerra Fria. A Primeira e a Segunda Guerra Mundial, assim como a Guerra Fria, podem ser lidas como parte da mesma "guerra civil" européia, quase contínua. A Guerra Fria, no entanto, não teve nenhuma batalha na Europa e terminou no Iraque, na forma clássica das "guerras imperiais", sem a participação direta da URSS. Como conseqüência, não houve em 1991 nada parecido com os acordos interestatais assinados na Paz de Westphalia, de 1648; no Congresso de Viena, de 1815; no Congresso de Versailles, de 1918; ou mesmo nas reuniões inconclusivas de Yalta e Potsdam, de 1945. Não foram definidas as novas regras em que se fundamentaria a *governance* global. Ainda que todos reconhecessem a superioridade inconteste do poder militar, financeiro e informacional dos Estados Unidos, não se estabeleceram nenhum princípio normativo nem qualquer acordo operacional sobre o uso das armas e da violência e da guerra; sobre a criação e legitimidade das novas leis internacionais; nem tampouco sobre o funcionamento do novo sistema financeiro global. Essas regras vinham sendo decantadas dentro do *establishment* da política externa norte-americana desde a queda do Muro de Berlim e foram precipitadas pelos atentados terroristas de 2001. Por isso, o 11 de setembro se transformou num desses acontecimentos que clarificam e antecipam decisões responsáveis por uma mudança brusca

de rumo, mas que na verdade já vinha sendo implementada, embora de forma mais lenta.

Para onde estarão apontando essas mudanças, no longo prazo? Qual o seu significado para o futuro do projeto imperial americano, nas primeiras décadas do século XXI? Henry Kissinger sugere uma resposta, no seu livro *Diplomacia*, ao sustentar a tese de que o *establishment* norte-americano sempre esteve dividido e oscilando, desde o final do século XIX, entre duas grandes concepções sobre o que deveria ser a política externa dos Estados Unidos. A primeira – inaugurada pelo presidente Theodor Roosevelt (1901-1908) – partidária de uma presença ativa dentro do jogo político mundial, orientada pelo interesse de Estado americano e pela concepção européia do equilíbrio de poder. E a segunda – fortemente identificada com o presidente Woodrow Wilson (1913-1921) – partidária de uma liderança global dos Estados Unidos, mas baseada na superioridade das virtudes e na defesa dos valores fundamentais da sociedade e do sistema político americano. A primeira, mais conservadora, sempre viu os Estados Unidos situados na posição de "farol do mundo" e, por isso, na prática, tendeu ao isolacionismo. A segunda, apesar de liberal, acabou porém patrocinando várias intervenções salvacionistas, pelo mundo. Segundo Kissinger, essas duas posições se alternaram no poder, durante o século XX, na forma de um movimento pendular, que deu a vitória ora ao "realismo" de Nixon, Reagan e Bush, ora ao "idealismo" de Kennedy, Carter e Clinton. O que o modelo de Kissinger não consegue explicar, entretanto, é a própria variação no movimento pendular ou a passagem de um para o outro tipo de política externa. Além disso, se a sua descrição cabe como uma luva na política democrata dos anos 1990, o mesmo não se pode dizer com relação à nova política republicana depois do 11 de setembro de 2001. Ninguém duvida que a "era Clinton" foi rigorosamente idealista e messiânica, na sua defesa universal do liberalismo econômico e político dos mercados e da democracia, dos direitos humanos e das "intervenções humanitárias", dos regimes e dos sistemas colegiados de governança global. E foi rigorosamente liberal na sua aposta, depois do fim da Guerra Fria, na utopia da globalização e num sistema mundial de segurança coletiva, sob hegemonia americana. E não há dúvida de que logo depois da posse de Bush, em janeiro de 2001, os primeiros passos externos de sua administração pareciam indicar um novo período de isolacionismo arrogante e exemplar. Depois do 11 de setembro, entretanto, a Doutrina Bush de combate ao terrorismo transformou o "interesse nacional americano" no princípio legitimador de um novo tipo de intervencionismo político-militar, que se propõe ser permanente, preventivo e global. Seguindo a trilha de Ronald Reagan, Bush também propõe a divisão do

mundo entre o bem e o mal, mas sua guerra é contra um inimigo invisível e que não se identifica com nenhum Estado em particular. Apesar disso, ela também se propõe levar aos extremos o enfrentamento, supondo que o inimigo invisível e universal possa ser destruído, como no caso das "guerras absolutas". Esse paradoxo é que explica o fato de estarmos ante uma guerra que não pode ter fim e que será cada vez mais extensa: basta lembrar que no início se tratava de destruir a rede Al-Qaeda e o regime Talibã do Afeganistão, mas hoje as tropas americanas já estão presentes – em nome da mesma guerra – na Argélia, na Somália, no Iêmen, no Afeganistão, nas Filipinas, na Indonésia e na Colômbia. A própria definição do inimigo já foi modificada três vezes, pelo menos, depois do 11 de setembro: primeiro foram as "redes terroristas"; depois o "eixo do mal", constituído pelo Iraque, Irã e Coréia do Norte; e agora os "Estados produtores de armas de destruição em massa", categoria que inclui – neste momento – quase todos os aliados americanos na Guerra do Afeganistão. Na nova doutrina, o adversário não é uma religião, uma ideologia, uma nacionalidade, uma civilização ou um Estado, e pode ser redefinido a cada momento, sendo portanto "infinitamente elástico". Por trás dessa elasticidade, entretanto, assiste-se ao deslizamento do objetivo central da doutrina na direção de uma estratégia de "contenção universal", cujo objetivo último é impedir o aparecimento, em qualquer ponto do mundo, e por um tempo indefinido, de qualquer outra nação ou aliança de nações que possa se transformar numa grande potência, capaz de rivalizar com os Estados Unidos. Uma estratégia de "contenção", como a que foi proposta por George Kennan – com relação à União Soviética – e adotada pelos Estados Unidos depois de 1947. Agora, contudo, o que está sendo apresentado não é mais a contenção de uma ideologia ou de um Estado nacional em particular, é o bloqueio ou a destruição preventiva de qualquer tipo de poder que se proponha competir globalmente com os Estados Unidos. É isso que explica o fato de a Doutrina Bush estar deslocando seu foco na direção de um inimigo que, ao fim e ao cabo, pode ser qualquer Estado – mesmo que seja um aliado – que demonstre intenções expansivas. É por essa razão que os Estados Unidos não assinaram o Tratado de Não-Proliferação de Armamento Nuclear, abandonaram o Tratado Antimísseis Balísticos e decidiram construir um Escudo Antimísseis. Em todos os casos, foram decisões destinadas a enviar uma mensagem muito clara ao sistema político mundial: que estão dispostos e vão manter uma dianteira tecnológica e militar inquestionável com relação a todos os demais Estados do sistema. Uma distância que dará aos Estados Unidos, por tempo indeterminado, o poder de arbitrar isoladamente a hora e o lugar em que seus adversários reais, potenciais ou imaginários devam ser "contidos", por

meio da mudança de regimes e governos ou por meio da ação militar direta.

Talvez seja esse o único ponto de contato entre essa nova doutrina estratégica imperial e algumas áreas periféricas, como a América do Sul e o Brasil, que estão situados fora da zona potencial de conflito e que, portanto, carecem de importância estratégico-militar ou mesmo política para o império. Não tiveram quase nenhuma durante a Guerra Fria, com exceção da América Central e do Caribe, por conta da Revolução Cubana e das intervenções americanas na década de 1980, feitas à sombra da ofensiva anticomunista da administração Reagan. A política da nova administração Bush repercute sobre o continente apenas enquanto reinsere a possibilidade de apoio norte-americano a mudanças inconstitucionais de governos e regimes, realizadas à sombra da guerra contra o narcotráfico ou contra "focos terroristas", definidos e identificados pelo próprio governo americano, sem consulta aos governos locais.

3. O DESAFIO DA PERIFERIA IMPERIAL

No fim da Guerra Fria e durante a década de 1990 o crescimento econômico americano e a globalização do capital financeiro mantiveram a crença numa coincidência de interesses entre os países desenvolvidos e o resto do mundo. A volta da recessão mundial, em 2001, a intensificação dos conflitos militares na periferia e as crises econômicas nos "mercados emergentes" trouxeram para o primeiro plano um desafio que vem da própria natureza desse império informal, mas que se agudizou depois do fim da Guerra Fria: o que fazer ou como renovar suas velhas estruturas de dominação global, articuladas a partir da Europa desde o século XV? O que fazer neste novo milênio com as antigas colônias e com os Estados que foram inventados pelos europeus na América, no Oriente Médio, na Ásia e na África? Como manter a "ordem" e como administrar as crises e as moratórias nacionais que deverão multiplicar-se na periferia do sistema? Como dividir entre as grandes potências os custos imediatos e as tarefas futuras? Quem assumirá a responsabilidade de quê e onde?

Entre 1940 e 1990, o fim dos impérios europeus e a descolonização da África e da Ásia deram origem a cerca de cem novos Estados nacionais independentes. Em 2001, dos 188 Estados membros das Nações Unidas, 125 haviam sido, em algum momento, colônias européias que se independentizaram de forma concentrada, em duas grandes ondas: a primeira, no início do século XIX, na América, e a segunda, depois da Segunda Guerra Mundial, na África e na Ásia. Breves pedaços de uma história muito longa, a própria história do sistema econômico e político mundial, que nasceu no século XV como uma projeção "extraterritorial" do poder europeu. Seu primeiro passo foi dado

por Portugal, ao tomar Ceuta dos muçulmanos, no Norte da África, em 1415. Menos de um século depois, em 1494, os europeus já se consideravam no direito de repartir o mundo, definindo, na cidadezinha de Tordesilhas, o que foi de fato a primeira "ordem mundial européia". Depois vieram os impérios marítimos asiáticos e a colonização americana, uma caminhada que nunca mais foi interrompida. Nos 500 anos seguintes, oito países, com apenas 1,6% do território global (Portugal, Espanha, Holanda, França, Inglaterra, Bélgica, Alemanha e Itália), foram conquistando ou submetendo praticamente todo o resto do mundo, seja por meio da conquista militar e territorial, seja por meio do mercado e do poder dos seus capitais. Movimento expansivo – político e econômico – que acompanha a história do desenvolvimento capitalista e que se transforma numa dimensão constitutiva do sistema mundial moderno. Uma estrutura hierárquica de dominação global, centrada na Europa – e depois na sua ex-colônia norte-americana –, que assumiu várias formas através dos séculos: colônias, domínios, províncias de além-mar, mandatos, protetorados etc. Também nesse caso se pode falar em duas grandes ondas, só que, ao contrário das outras, estas foram expansivas e muito mais prolongadas.

A primeira, que se estende do século XV ao XVIII e é interrompida pelas independências dos Estados americanos, logo transformados em periferia econômica da Inglaterra. E a segunda, que compreende os séculos XIX e XX e coincide com o período da competição imperialista européia pelo controle da Ásia e da África. Esta segunda onda expansiva foi "debelada" depois da Segunda Guerra Mundial, mas o controle europeu (ou agora "ocidental") do mundo se manteve sob a tutela da competição global e bipolar entre a União Soviética e os Estados Unidos, o verdadeiro cinturão de segurança que preservou a "ordem" dentro dessa galáxia de Estados nacionais surgida cinco séculos depois de Tordesilhas.

Immanuel Wallerstein sublinha, com razão, a importância que os Estados Unidos e a União Soviética tiveram na descolonização do século XX, defendendo, desde a Primeira Guerra Mundial, o direito à autodeterminação dos povos e, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, o direito ao desenvolvimento econômico nacional. No início da década de 1970, entretanto, o desenvolvimentismo já entrara em crise na maioria dos países periféricos. Foi o momento em que o *establishment* da política externa norte-americana começou a rever sua política econômica internacional e seu apoio incondicional a todos os projetos desenvolvimentistas. Uma resposta à sua própria crise hegemônica e à crise econômica mundial dos anos 1970, mas também ao desafio imposto pelo sucesso da estratégia da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) com relação ao aumento dos preços do petróleo e pelo aparecimento

do Grupo dos 77 e de sua proposta, aprovada pela Sexta Sessão Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas em 1974, favorável à criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional que incluía a formação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e a defesa de uma reforma global da ordem internacional.

Foi então que começou a ser definida a nova estratégia econômica americana, que assumia como premissa a aceitação da impossibilidade do desenvolvimento generalizado, passando a priorizar países e regiões. Nos anos 1980, entretanto, é que se criaram as condições políticas que permitiram associar essa nova orientação geoeconômica ao projeto simultâneo de abandono do próprio desenvolvimentismo, a partir da administração Reagan e da sua grande restauração liberal-conservadora. Na segunda metade da década de 1980, a renegociação das dívidas externas possibilitou que a estratégia de "cooptação seletiva" se juntasse 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. Principais tópicos da agenda imperial, que no início dos anos 1990 foi apelidada por John Williamson de Consenso de Washington.

Mais recentemente, o inglês Robert Cooper (1996), conselheiro político internacional do primeiro-ministro britânico Tony Blair, explicou de forma curta e contundente o verdadeiro significado estratégico desse Consenso para a periferia do sistema e a relação congênita entre a globalização, as políticas econômicas liberais e o projeto de construção de "um novo tipo de imperialismo aceitável ao mundo dos direitos humanos e dos valores cosmopolitas". Suas idéias provocaram uma grande polêmica, mas a verdade é que Cooper não inventou nem propôs nada de novo, apenas explicou o funcionamento da ordenação hierárquica e da ação disciplinar do poder mundial que já existe e vem sendo praticada desde que o "desenvolvimentismo" foi eliminado da agenda econômica dos países centrais com relação à periferia. Para Cooper, as grandes potências se "tornaram honestas e não querem mais lutar entre si". Compõem agora um novo clube, dos "Estados pós-modernos", pacíficos e colaboradores, mas que são uma minoria obrigada "a exportar estabilidade e liberdade" para os demais Estados que nasceram da decomposição do velho imperialismo, em que reina quase sempre a barbárie, que ele chama de "pré-modernos". Na relação entre esses dois mundos, Cooper vê a origem e a necessidade de três novas formas de imperialismo no mundo: um primeiro "imperialismo cooperativo", entre as nações pós-modernas, que já foram chamadas, no século XIX, de "civilizadas"; um segundo "imperialismo baseado na lei das selvas", que

rege as relações entre os Estados civilizados e os "Estados pré-modernos" ou "fracassados", incapazes de assegurar os seus próprios territórios nacionais; e, finalmente, um terceiro tipo de imperialismo, que Cooper chama de "voluntário da economia global", "gerido por um consórcio internacional de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial" e apoiado na aceitação, por parte dos subordinados, de "uma nova teologia da ajuda que enfatiza a governança e defende o apoio aos Estados que se abram e aceitem pacificamente a interferência das organizações internacionais e dos Estados estrangeiros". Apenas uma descrição do que já vem sendo feito pelas armas e pelo capital, na África e na Ásia Central, e na América Latina, casos paradigmáticos das duas novas formas de imperialismo de que nos fala Cooper: o da "lei da selva", na relação com os Estados "pré-modernos", e o da "lei do mercado", na relação com os Estados e governos bem-comportados, como foi o caso da América Latina nos anos 1990. A herança que ficou dessa década e que já se transformou no desafio central da política econômica americana foi o aumento geométrico do endividamento da periferia que aderiu às políticas liberais e passou a conviver com um desequilíbrio crônico do seu balanço de pagamentos. Desequilíbrio compensado, apenas transitoriamente, pela entrada do investimento direto destinado sobretudo às privatizações e às fusões e aquisições de empresas privadas locais que se desnacionalizaram durante os anos 1990. O montante desse endividamento era de 750 bilhões de dólares na hora da crise de 1982 e hoje já é de cerca de 2,570 trilhões de dólares. Endividamento responsável, em última instância, pelas crises financeiras cada vez mais freqüentes e destrutivas, como foi a da Rússia e, mais recentemente, a da Argentina.

4. O LUGAR DO BRASIL DENTRO DO IMPÉRIO

O Brasil e os demais Estados latino-americanos nasceram da decomposição dos velhos impérios ibéricos e se mantiveram, durante o século XIX, na condição de periferia política do sistema interestatal europeu e de laboratório de experimentação do imperialismo de livre-comércio concebido pela economia política clássica e liderado pela Inglaterra. A partir da segunda metade do século XIX, entretanto, no momento em que os Estados europeus optaram por uma solução colonial para seus domínios africanos e asiáticos, a América Latina permaneceu formalmente independente, ainda quando submetida ao capital financeiro inglês e à divisão internacional do trabalho determinada pelo "centro cíclico principal do sistema". É nesse momento que o Brasil define sua primeira forma de inserção no sistema político-econômico articulado pelo império britânico. Não era um *dominium* anglo-saxão, mas estava completamente

subjugado ao sistema monetário e financeiro da Inglaterra e espelhava-se cada vez mais no modelo político e na legislação norte-americana. Como resultado, mesmo depois da proclamação da República, consolidou-se como um Estado nacional frágil, sem capacidade nem pretensões expansivas, situado à margem do dinamismo produzido pela competição geopolítica, própria das grandes potências do núcleo central do sistema interestatal. Do ponto de vista estritamente econômico, foi uma economia primário-exportadora até a crise mundial de 1930, seguindo uma trajetória de crescimento e modernização restrita às suas atividades ligadas à exportação, submetendo-se inteiramente às regras e políticas liberais impostas pelo padrão-ouro.

Esse tipo de inserção internacional brasileira pôs o desenvolvimento econômico do país diante de um problema crônico de "restrição externa" ligada aos seus problemas de balanço de pagamentos. A configuração do padrão-ouro, liderado pela Inglaterra, permitiu o crescimento do Brasil até os anos 1930, comandado pela exportação de alimentos, a despeito da instabilidade produzida pelo seu balanço de pagamentos. Isso foi possível graças à complementaridade entre a economia brasileira e a economia mundial liderada pela Inglaterra e graças, sobretudo, à integração do país com as finanças inglesas, que permitiram que o país obtivesse, nas fases recessivas do ciclo, o financiamento externo indispensável para evitar crises mais agudas no balanço de pagamentos, como a que o levou à moratória em 1897. Essas condições externas favoráveis aos países periféricos como o Brasil deixaram de existir com a substituição da Inglaterra pelos Estados Unidos como "centro cíclico principal" da economia capitalista. O coeficiente de importação da economia americana era muito baixo e sua pauta exportadora/importadora não era complementar, e sim competitiva com relação à pauta dos países periféricos.

A resposta às crises dos anos 1930, derivadas em grande parte do desmonte do padrão-ouro, da retração do comércio mundial e da queda nos preços das *commodities*, obrigou o Brasil a um processo inicial, quase espontâneo, de "substituição de importações" e a um protecionismo pragmático visando enfrentar o problema da escassez de divisas. Esse processo impulsionou a industrialização brasileira, mas a substituição de importações espontâneas enfrentou limites claros e imediatos, e a continuidade do desenvolvimento só foi possível quando a restrição externa deu origem, a partir de 1937/38, a um projeto de industrialização liderado pelo Estado e voltado para o mercado interno.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a concorrência geopolítica entre os dois blocos antagônicos, liderados pelos Estados Unidos e pela URSS, teve um papel decisivo na definição dos caminhos do desenvolvimento brasileiro

e na forma como enfrentou sua restrição externa crônica. O Brasil não teve posição relevante na geopolítica da Guerra Fria, mas mesmo assim foi posto na condição de principal sócio econômico dos Estados Unidos, dentro da periferia sul-americana. Não foi incluído na lista dos países cujo "desenvolvimento a convite" fora patrocinado – por razões geopolíticas – pelo governo norte-americano. Não houve Plano Marshall para a América Latina e nem um projeto de desenvolvimento regional apoiado pela ajuda e por acesso privilegiado aos mercados dos Estados Unidos. Ainda assim, o Brasil foi transformado no laboratório experimental de uma estratégia associada, pública e privada, de desenvolvimento que contou com o apoio dos organismos multilaterais e com o investimento direto do capital privado de quase todos os países do núcleo central do sistema capitalista. Investimentos que foram o único item com que a economia brasileira pôde contar em termos da conta de capital e que, ainda assim, tiveram um efeito duvidoso quanto à geração de divisas para o balanço de pagamentos, dado que se voltaram, em grande medida, para o mercado interno. Dessa maneira, a geração de divisas e o alívio da restrição externa ficaram condicionados pelo crescimento das exportações.

No "período desenvolvimentista", o Brasil manteve uma das mais elevadas taxas médias de crescimento mundial. A extensão da presença do Estado nessa estratégia de desenvolvimento não significou, contudo, a existência de um Estado forte com um projeto claro de poder nacional. Na década de 1970, esse quadro sofre uma modificação importante graças à grande disponibilidade de liquidez internacional, que permitiu o afrouxamento da restrição externa, em termos absolutos. A abundância de crédito privado para os países em desenvolvimento permitiu uma aceleração das taxas de crescimento e, no caso do Brasil, permitiu que ele avançasse no processo de industrialização iniciado nos anos 1950/60, complementando sua matriz industrial com a produção de bens de capital e dos insumos necessários ao funcionamento da economia. A contrapartida desse processo foi um endividamento externo que extrapolou as possibilidades do balanço de pagamentos, sendo responsável em grande medida pelo estrangulamento do crescimento no momento em que a economia brasileira era submetida – no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 – a quatro choques fatais: elevação das taxas de juros internacionais, recessão na economia mundial, deterioração dos termos de troca e interrupção do financiamento externo depois da moratória mexicana. Foram esses os principais fatores que submeteram a economia brasileira a uma severa crise do balanço de pagamentos e que obrigaram os governos da década de 1980 a fazer uma política de promoção ativa das exportações e de controle das importações, para

dar conta dos serviços da dívida externa. Como conseqüência, o país viveu uma recessão seguida da redução de sua taxa média de crescimento, a que se somaram várias desvalorizações cambiais e a aceleração da inflação.

Nos anos 1990 – depois da renegociação das suas dívidas externas –, a América Latina e o Brasil assistiram a uma reversão nos fluxos de capital, viabilizada pela desregulamentação dos mercados financeiros e pela securitização das dívidas externas, o que muda inteiramente a configuração dos seus balanços de pagamentos. A abertura comercial, o fim das estratégias nacionais desenvolvimentistas e a sobrevalorização da taxa de câmbio determinaram uma explosão das importações e uma estagnação das exportações. Por conseguinte, consolida-se um déficit crônico em conta corrente que passa a ser financiado pela conta de capital, cujos resultados positivos são induzidos pelos diferenciais entre as taxas de juros doméstica e internacional. Donde, como veremos mais à frente, a permanência da baixa taxa de crescimento da economia brasileira, menor do que a da década perdida de 1980, a despeito de não haver uma restrição externa absoluta. Por mais paradoxal que possa parecer, portanto, a reversão do fluxo de capital nos anos 1990 não alterou o fato de que o Brasil ainda encontra na restrição externa o seu principal obstáculo ao crescimento. Mas agora, ao contrário das décadas anteriores, na ausência de uma política ativa de desenvolvimento, a única forma de ajuste da conta corrente no caso de algum choque externo adverso passou a ser a redução das importações por meio de políticas fiscais contracionistas e de restrição ao crédito, que levam, de forma circular, a uma nova redução do nível de atividades da economia.

A "era desenvolvimentista" no Brasil acabou na década de 1990, com a adesão das elites econômicas e políticas brasileiras ao novo mito da modernidade, associado à utopia da globalização e viabilizado graças à onda expansiva de investimentos externos que retornam ao Brasil depois da renegociação da sua dívida externa. Hoje está cada vez mais claro que essa nova onda expansiva de investimentos externos, vinculada à abertura financeira e comercial da economia brasileira, não teve o mesmo dinamismo do período desenvolvimentista. O que é pior, passada uma década de ilusão, generaliza-se a convicção de que o mais recente ciclo de "globalização" econômico-financeira da economia brasileira vai perdendo fôlego e esta volta a enfrentar-se com sua velha e permanente "restrição externa", uma espécie de sinal indelével do lugar periférico do Brasil, dentro dos impérios britânico e norte-americano.

O projeto desenvolvimentista brasileiro de industrialização jamais esteve associado a qualquer idéia de potência. Mas, pelo menos em dois momentos, durante as mudanças geopolíticas mundiais que ocorreram nas décadas de 1930

e de 1970, Vargas e Geisel tentaram definir uma política externa relativamente autônoma com relação aos Estados Unidos, que, no caso de Geisel, sonhava com a criação de uma potência de porte médio com liderança regional. Durante a década de 1990, contudo, a nova estratégia liberal de integração do governo brasileiro apostou no fim das fronteiras nacionais e no nascimento de uma nova sociedade civil e política internacional ou global. Seu diagnóstico era simples: a globalização era um fato novo, promissor e irrecusável que impunha uma política de abertura e interdependência irrestrita, como único caminho de defesa dos interesses nacionais, num mundo onde já não existiriam mais fronteiras nem ideologias. Na prática, promoveram uma transnacionalização radical da estrutura produtiva e dos centros de decisão brasileiros, provocando a fragilização do Estado e da economia brasileira, que ficaram ainda mais dependentes do capital privado internacional e do apoio do governo norte-americano, sobretudo nas situações de crise. Além disso, o governo brasileiro reatou as relações de cooperação militar com os Estados Unidos, que haviam sido interrompidas em 1977 pelo general Ernesto Geisel. Nessas condições, é fácil entender por que o Estado brasileiro se descobriu tão fragilizado no momento em que a política externa norte-americana trocou – depois do 11 de setembro – a linguagem da globalização pela linguagem imperial do poder das armas. Como conseqüência, nessa conjuntura internacional, o Brasil acaba ocupando uma posição ambígua, em que sua pouca importância geopolítica é compensada pelo peso da sua dívida externa para os interesses privados norte-americanos. Basta lembrar que o Brasil detém hoje a segunda maior dívida externa do mundo, que representa cerca de 25% do total da dívida mundial.

5. IMPASSE E CAMINHOS

As ilusões e a euforia do início da década de 1990 já arrefeceram. Volta-se a falar do problema do crescimento econômico e da desigualdade social. Ao longo da década, foram ficando cada vez mais claras as fragilidades do "modelo de desenvolvimento neoliberal": sua fragilidade externa e seus desajustes estruturais internos, provocados pela sua dependência financeira internacional, pela sua abertura comercial, pelo seu alto grau de desindustrialização e desnacionalização e pelo seu caráter violentamente antipopular. No início, os novos governos liberais supunham que as reformas institucionais, somadas a uma política macroeconômica ortodoxa e sobretudo à desregulação dos sistemas econômicos, permitiriam a convergência dos preços internacionais e uma situação de equilíbrio que seriam condição mais do que suficiente para manter o fluxo constante e maciço do investimento direto estrangeiro, carro-chefe do seu

novo modelo de desenvolvimento. Na segunda metade dos anos 1990, contudo, este consenso perde força, mesmo nos organismos multilaterais de Washington, à medida que se sucedem as crises financeiras de 1994, no México; de 1998, no Brasil; de 2001, na Argentina, e de 2002, de novo no Brasil. E, ainda mais, à medida que se constata, ao examinar o panorama conjunto da América do Sul, depois de uma década, que a pobreza atinge cerca de 44% da população enquanto o desemprego duplica, durante esses anos 1990. Hoje, as projeções de crescimento para 2002 são negativas, e a região já amarga uma queda de 30% no volume de entrada de investimento estrangeiro direto. A Argentina deve fechar o ano de 2002 com uma queda de 12% do PIB, liderando uma recessão e/ou desintegração econômica que afeta também o Uruguai, o Paraguai, o Equador, a Bolívia, o Peru e a Venezuela, enquanto a Colômbia enfrenta um processo de guerra e desintegração territorial. Resumindo, uma certeza percorre a América Latina: a década liberal foi um retumbante fracasso e deixou o continente sem rumo, apesar de sua situação relembrar um quadro parecido, na segunda metade do século XIX, quando os ingleses e demais países europeus também tiveram de confrontar-se com a expansão geométrica do endividamento de suas periferias e, como conseqüência imediata, com suas falências e moratórias nacionais. Esta é uma história conhecida e repetida muitas vezes por todos os lados, começando sempre pela assinatura (muitas vezes imposta pela força) de tratados comerciais que obrigavam os países signatários a eliminar suas barreiras comerciais, permitindo o livre acesso das mercadorias e dos capitais europeus. Esses tratados foram estabelecidos com o Império Otomano, em 1838, e depois com a China, o Japão, o Egito, a Tunísia, o Marrocos, o Afeganistão, o Iraque e vários outros países, que acabaram se especializando na exportação de matérias-primas necessárias à industrialização européia. A nova situação obrigou os governos desses países a se endividar com a banca privada, sobretudo a inglesa e a francesa, devido à perda de arrecadação com o fim das tarifas comerciais e ao seu envolvimento na construção da infra-estrutura indispensável às exportações. Nos momentos de retração cíclica das economias européias, esses países enfrentaram, invariavelmente, problemas de balanço de pagamentos, sendo obrigados a renegociar suas dívidas externas ou a declarar moratórias nacionais. Foi assim que no século XIX, no caso da América Latina, as dívidas e moratórias foram solucionadas por meio de renegociações com os credores e de transferências dos custos para as populações nacionais. Mas no resto do mundo a história foi diferente: primeiro foram criados, pelos credores, os Comitês de Administração das Dívidas Públicas, que assumiam a tutela fiscal e financeira dos países endividados. Foi o que aconteceu na Tunísia em 1869,

no Egito em 1880, no Império Otomano em 1881 e assim sucessivamente em quase todos os países que haviam assinado os famosos "tratados desiguais". Quando, mesmo assim, o problema se manteve ou se agravou, a solução foi a tomada direta do poder pelos Estados europeus mais atingidos pelas situações de inadimplência.

A grande diferença com o que se passava no início de 2002 – quando este artigo foi escrito – na América Latina e no Brasil é que em 1880 já havia consenso entre as grandes potências sobre o que fazer: elas já haviam deixado de lado o caminho do imperialismo do livre-comércio e decidido seguir o caminho do expansionismo territorial e do colonialismo. Hoje, pelo contrário, os governos das grandes potências resistem a envolver-se em qualquer tipo de dominação colonial direta que as comprometa com problemas políticos e administrativos fora dos seus territórios. Está sobre a mesa, dentro dos organismos multilaterais de Washington, a proposta da economista Anne Krueger, diretora-adjunta do FMI, para a criação de um Tribunal de Arbitragem, que viria a ser a instância responsável pela reestruturação das dívidas dos países que estivessem em situação falimentar, algo muito parecido com o que foram os Comitês de Administração das Dívidas Públicas criados no século XIX. Porém, as resistências de Washington têm sido muito grandes, porque a posição dominante dentro da administração Bush é a do secretário do Tesouro, Paul O'Neil, partidário de que se deve deixar que os mercados apliquem o devido castigo aos governos e países que não obedecem nem se comportam segundo as regras da "economia global". Até nova ordem, ainda são consideradas exceções estratégicas as ajudas concedidas ao Paquistão e à Turquia e, agora, ao Uruguai e ao Brasil.

Fora do governo Bush, no meio acadêmico e nos organismos multilaterais, crescem a força e a importância dos que criticam o Consenso de Washington. Destaca-se nesse debate a figura de Joseph Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial e presidente da Assessoria Econômica da Presidência dos Estados Unidos, na administração Clinton. Publicou, em 1997, um artigo que provocou enorme polêmica, ao qual chamou de *Post-Washington Consensus*, e mais recentemente, em 2002, o livro *Globalization and Its Discontents*. Nos dois trabalhos, o Prêmio Nobel de Economia de 2001 critica fortemente o Consenso de Washington e considera que ele não oferece as respostas adequadas à questão do desenvolvimento, exatamente porque se submete à sua obsessão antiinflacionária fundada em convicções não comprovadas, historicamente, sobre a própria natureza do processo inflacionário. Por fim, Stiglitz (2002) questiona a eficácia dos programas de privatização e defende o papel ativo do

Estado na regulação da economia e na implementação de políticas industriais e de políticas de bem-estar social para a população. Mas esta é ainda posição minoritária dentro da política econômica internacional dos Estados Unidos. Da mesma forma, na periferia do sistema, sobretudo no Brasil, persistem fortes núcleos de resistência e apoio às políticas liberais. Acreditam que as crises são passageiras e seriam o preço inevitável a ser pago em nome de um futuro promissor que não tardará em chegar, desde que os governos se mantenham fiéis e imóveis na defesa do rigor fiscal e monetário. Apostam, em última instância, que a sucessão de crises cambiais acabe levando a uma dolarização da economia, que poderia ser a versão contemporânea do que aconteceu no século XIX, em particular com as "colônias brancas" da Inglaterra, como foram os casos do Canadá, da Austrália e da Nova Zelândia.

Contra esse pensamento, é cada vez maior o número dos que defendem uma revisão e uma mudança da política econômica e da estratégia do Brasil dentro da geopolítica do império americano. Sabem que a globalização financeira não alterou algumas condições e contradições básicas do capitalismo e que o desafio da pobreza e da exclusão econômica e social continua a ser um problema dos Estados nacionais, em que se geram e acumulam os recursos capazes de alterar a distribuição desigual da riqueza e do poder entre os grupos sociais. Daí sua defesa de uma nova estratégia nacional que não incorra nos erros do velho desenvolvimentismo e que se sustente nos princípios da igualdade e da soberania. Dois problemas, entretanto, se apresentam no caminho dessa mudança de rumo. O primeiro e mais imediato tem a ver com o compromisso do país de honrar a promessa de um superávit fiscal de 3,75%, estabelecido no acordo com o FMI. Como manter esse superávit e cumprir com a meta de crescimento e diminuição do desemprego? Dificilmente as exportações constituirão uma demanda suficiente para uma maior taxa de crescimento (dadas a economia mundial e as elasticidades) capaz de reduzir a restrição de divisas. Mas, ao mesmo tempo, se não for possível gastar em reais devido ao compromisso fiscal, dificilmente o emprego subirá, ainda que caia a taxa de juros, porque não há razão para os empresários investirem numa economia deprimida como a nossa. A substituição de importações, necessária para um melhor desempenho nas contas internas, poderá dar algum ímpeto ao crescimento; no entanto, será limitado seu impacto sobre o crescimento global e sobretudo sobre o nível de emprego. O essencial para refletir é que, se forem mantidas as metas de superávit primário, não dá para crescer e muito menos para gerar emprego. E o segundo problema, mais de longo prazo, tem a ver com o que a experiência histórica ensina, que jamais projeto algum de desenvolvimento nacional se construiu apenas a partir da

somatória dos "interesses materiais" dos vários grupos e classes sociais. Aparentemente, esses projetos só se viabilizaram quando uma situação de desafio externo gerou uma vontade política e solidária nacional capaz de se impor aos custos de um projeto dessa natureza. Parafraseando Lukács, se poderia dizer que, também nesse caso, não há uma passagem automática da consciência "em si" para a consciência "para si", dos povos, territórios e nações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cooper, Robert. (1996) *The Post-Modern State and the World Order*. London, Demos.

Fiori, J. L. (1995) Sonhos prussianos, crises brasileiras. In: Fiori, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro, Insight Editorial.

_____. (2001) Sistema mundial: império e pauperização. In: Fiori, J. L. e Medeiros, C. (org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes.

Johnson, C. (2000) *Blowback, the Costs and Consequences of American Empire*. New York, Henry Holt and Company.

Medeiros, C.; Serrano, F. (1999) Padrões monetários internacionais e crescimento. In: Fiori, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.

Serrano, F. (1998) *Do ouro imóvel ao dólar flexível*. Rio de Janeiro, ufrj – Instituto de Economia. Mimeo.

Stiglitz, J. (2002) *Globalization and Its Discontents*. New York, W. W. Norton & Company.

Tavares, M. C. (1997) A retomada da hegemonia norte-americana. In: Tavares, M. C. e Fiori, J. L. (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.

_____. (1999) Império, território e dinheiro. In: Fiori, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.

REGIÕES METROPOLITANAS: TRAJETÓRIA E INFLUÊNCIA DAS ESCOLHAS INSTITUCIONAIS

Celina Souza
Professora da Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH). É PhD em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science – LSE.

INTRODUÇÃO

Nas décadas de 1960 e 1970, os debates sobre temas relacionados à urbanização brasileira estiveram no centro da agenda de várias instituições. Governos, órgãos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e acadêmicos analisaram e propuseram inúmeros planos, programas, projetos e arranjos administrativos para enfrentar os dilemas de uma sociedade e de um país que haviam se urbanizado muito rapidamente. Entre os temas desses debates, destacava-se o da região metropolitana, do ponto de vista tanto político, social e econômico como instrumental e de gestão, isto é, institucional, administrativo e financeiro. As respostas governamentais ao debate metropolitano são conhecidas: foram criadas, por legislação federal (Lei Complementar 14, de 1973), nove regiões metropolitanas (RMS) nas principais capitais brasileiras, com o objetivo de "promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano", sob o comando do estado membro.

Análises e avaliações sobre essa experiência são abundantes e fogem aos objetivos deste trabalho. O que merece registro é a constatação de que as RMS, assim como as entidades estaduais criadas para geri-las, passaram por experiências variadas, mas todas experimentaram o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intragovernamentais. No entanto, conflitos de competência, de jurisdição, de poder e por recursos financeiros são da natureza mesma do

sistema federativo e das relações intergovernamentais, ainda que em situações de alta centralização, como a registrada no regime militar.

Passadas poucas décadas da institucionalização da gestão metropolitana no Brasil, a maioria das experiências foi interrompida nos anos 1990, gerando algumas perguntas que ainda buscam respostas, em especial para dois conjuntos de questões. O primeiro diz respeito ao papel das RMs no sistema federativo brasileiro e nas relações intergovernamentais. O segundo se reporta à compreensão de por que as RMs perderam espaço na agenda política quando o processo de redemocratização se iniciou e por que as entidades estaduais criadas para geri-las não sobreviveram à redemocratização. Tais questões tornam-se ainda mais importantes porque o tema da questão metropolitana (ou o das grandes cidades) e o da sua gestão, silenciado nos anos 1990, ressurgiram na agenda governamental após o resultado das eleições municipais de 2000.

Este trabalho tem como objetivos discutir a questão metropolitana, relacionando-a com o sistema federativo e com a dinâmica das relações intergovernamentais, e analisar a trajetória da região metropolitana de Salvador como caso ilustrativo de uma das formas de gestão implementadas nas RMs brasileiras.

Em ambos os objetivos, o estudo se apóia no mesmo argumento: a forma como as escolhas institucionais relativas à gestão das RMs foram feitas, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória em todas as RMs, não sendo a de Salvador uma exceção.

Esse argumento se fundamenta na noção de *path dependency* (rota dependente), que correntemente é apropriada pelo chamado novo institucionalismo, tanto o novo institucionalismo histórico como a teoria da escolha racional. Apesar de apresentar inúmeras subdivisões e diferentes interpretações e rótulos, o chamado novo institucionalismo nas ciências sociais privilegia o estudo do papel das instituições na intermediação de interesses e nos processos de ação coletiva. Assim, o novo institucionalismo recorre sempre ao estudo das instituições e dos processos de institucionalização, ou seja, a um nível intermediário (ou meso) de análise, como elemento importante para o entendimento dos processos políticos e decisórios.

A noção de *path dependency* é relativamente comum a esses dois ramos do novo institucionalismo. Significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. Assim, o uso da noção de *path dependency* demanda o entendimento sobre o que existe nas instituições que influenciará escolhas futuras, mas também como as instituições

e as construções mentais dos atores interagem nesse processo (North, 1995). *Path dependency* não significa simplesmente que a história e o passado contam, mas sim que, nas palavras de Levi (1997), quando um país ou uma região adotam um caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. A noção de *path dependency* nos ensina que mudanças significativas de regime conduzirão a alterações em outras características políticas e sociais[1].

A questão em análise – por que as entidades metropolitanas não sobreviveram à redemocratização – pode, portanto, ser mais bem compreendida com a ajuda da noção de *path dependency*, dado que as instituições políticas e administrativas das RMS criadas pelo regime militar se mostraram incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático. Ademais, a escolha feita pelos constituintes nacionais e estaduais de romper com os modelos e as práticas de centralização, às quais as RMS estavam associadas ("construções mentais", no jargão da noção de *path dependency*), mostra que não havia espaço (ou os custos seriam muito altos) para reverter a equação centralização + autoritarismo que marcou a institucionalização das RMS brasileiras. No caso da região metropolitana de Salvador (RMS), a gestão metropolitana teve sobrevida porque o sistema político estadual ainda se move pela centralização e por formas pouco pluralistas de gestão e decisão.

Este texto primeiro discute a gestão metropolitana com base nos conceitos de federalismo e de relações intergovernamentais. A seção seguinte apresenta o tratamento dado às RMS pela Constituição de 1988. Em seguida, analisa-se a região metropolitana de Salvador, enfatizando os processos e as escolhas institucionais que guiaram a trajetória do órgão criado para geri-la.

AS REGIÕES METROPOLITANAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Sistemas políticos federais são baseados em teorias políticas e sociais sobre o federalismo, as quais, embora com divergências, buscam explicar, entre outras coisas, as relações que se estabelecem entre os entes constitutivos da Federação. No caso brasileiro, após a Constituição de 1988, os entes constitutivos da Federação não se restringem aos estados, mas incluem também os municípios. Por isso, relações intergovernamentais e descentralização/centralização são temas de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática. No caso das RMS, esses temas são ainda mais cruciais, pois os arranjos políticos, institucionais, administrativos e financeiros

1. Para North (1990), a noção de *path dependency* não se aplica a toda e qualquer mudança, mas apenas às institucionais e às tecnológicas, sendo o entendimento das primeiras mais complexo.

que a eles se aplicam afetam as relações entre as esferas de governo.

Análises sobre esses temas – federalismo, relações intergovernamentais e descentralização/centralização – são em geral dificultadas por problemas de definição. O conceito de federalismo se distingue dos dois demais conceitos porque: a) extrapola a análise das relações entre as instâncias governamentais pela incorporação de princípios normativos e mandamentos constitucionais sobre essas relações, inclusive aqueles relacionados com a distribuição de poder; e b) apesar de o federalismo estar, muitas vezes, acompanhado da descentralização, o primeiro conceito não é precondição do segundo, já que países unitários podem optar por políticas descentralizadas.

Em sentido amplo, o federalismo refere-se à associação de pessoas e instituições, por consentimento mútuo e com propósitos específicos, sem o sacrifício das identidades individuais (Harman, 1992). Do ponto de vista do Estado-nação, as Federações são arranjos institucionais dentro de um Estado soberano que se distinguem de outros arranjos pelo fato de o governo central incorporar as unidades regionais nos seus procedimentos decisórios por força de determinação constitucional (King, 1982).

A mais conhecida e sintética definição de federalismo foi formulada por Elazar (1984): *self-rule plus shared rule*, ou seja, regras próprias mais regras partilhadas. Essa aparentemente simples definição esconde, no entanto, um sistema altamente complexo e eivado de tensões. Isto porque a construção e manutenção de um sistema político voltado para a divisão de poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos, é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando portanto conflitos e tensões.

As definições de federalismo supracitadas mostram que o mesmo tem duas dimensões principais: desenho constitucional e partilha de poder territorial[2]. Esta última dimensão do federalismo é a que mais interessa aos objetivos deste trabalho. Isto porque a dimensão territorial do federalismo lida com a distribuição formal de poder dentro do território por meio de arranjos institucionais constitucionalmente garantidos, capazes de, nas palavras de Duchacek (1987), dar conta da necessidade de assegurar um equilíbrio flexível entre a óbvia necessidade de preservar a unidade (e comando) e a igualmente óbvia necessidade de preservar a diversidade (e a participação). A importância da dimensão territorial do federalismo deve-se ao fato de que ele não ocorre em

2. Outras dimensões do federalismo também são importantes, tais como a dimensão consociativa e a dimensão ideológica. Sobre essas outras dimensões e sua aplicação ao caso brasileiro, ver Souza (1997).

um vazio. Assim, a dinâmica da economia política, dos partidos políticos e da cultura política deve-se agregar a outras manifestações territoriais do federalismo, tais como a distribuição de poder dentro do Legislativo e entre níveis de governo, o papel do Judiciário, a alocação de recursos fiscais e de responsabilidades e as garantias constitucionais dos entes que compõem a Federação. Essas variáveis devem ser analisadas não só a partir dos mandamentos constitucionais, mas também do ponto de vista da sua operacionalização.

O federalismo brasileiro como instituição tem sido moldado por arranjos políticos e territoriais construídos ao longo da nossa história. Esses arranjos se refletiram em cada uma das Constituições brasileiras, mostrando que as relações federalistas têm-se movido através de um *continuum*, que saiu de um federalismo "isolado" dos primeiros anos republicanos para a centralização nos regimes autoritários, até chegar à sua atual configuração.

O federalismo redesenhado pela Constituição de 1988 resultou do clima de entusiasmo e otimismo sobre o futuro do país e no qual o poder político e financeiro-tributário se deslocou do centro para as esferas subnacionais. Do ponto de vista do poder político, as lideranças subnacionais desempenharam papel crucial na redemocratização, em especial os governadores eleitos em 1982, e continuam desempenhando papel importante na sustentação das coalizões de governo na esfera nacional. Do ponto de vista tributário, estados e municípios tiveram seus recursos consideravelmente ampliados, principalmente por duas vias. A primeira foi que esse aumento se deu pela transferência de vários impostos federais para os estados, aumentando suas bases tributárias, em especial a do seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A Constituição também concedeu maior liberdade aos estados para determinar os critérios de cobrança do ICMS e total liberdade no seu uso, sendo o único limite a transferência de 25% para os municípios[3]. Ao adotarem essa fórmula, os constituintes evitaram as reações contrárias dos estados economicamente mais fortes, dado que o ICMS é também o maior imposto em termos absolutos. A segunda forma de aumento das receitas subnacionais se deu pelo incremento do percentual das transferências dos impostos federais que constituem os fundos de participação. Esses fundos adotam uma fórmula

3. Várias emendas constitucionais e leis ordinárias vêm reduzindo o grau de liberdade das esferas subnacionais no uso de seus recursos tributários. Um exemplo é o do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1988 e que determina que, em cada estado, 15% das transferências constitucionais estaduais e municipais e 15% da arrecadação do ICMS devem ser nele aplicados. Outro exemplo é a Emenda Constitucional 29/2000, que determina que até 2004 os estados devem aplicar 12% de suas receitas próprias e das transferências constitucionais e os municípios, 15% na área da saúde.

que tenta redistribuir os recursos de acordo com o tamanho da população e a renda *per capita*, o que beneficia os estados mais frágeis economicamente, visando diminuir o desequilíbrio fiscal horizontal.

A Constituição de 1988 também aprovou outras medidas de fortalecimento dos governos subnacionais, tais como: a) os municípios passaram a integrar a Federação, juntamente com os estados; b) os municípios passaram a ter o direito de promulgar suas próprias leis orgânicas, antes de competência estadual, com exceção de alguns poucos estados; e c) a criação das regiões metropolitanas se deslocou da competência federal para a estadual. No entanto, a Constituição manteve a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando sobremodo a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias. Esse fato, em geral pouco lembrado, é um dos paradoxos do federalismo brasileiro e o distingue das demais Federações[4].

Apesar de ter havido mudanças na Federação, como resultado da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios inter e intra-regionais persistem. Esses desequilíbrios afetam os resultados da redemocratização, da descentralização e das relações intergovernamentais, criando contradições e tensões para o federalismo. No caso das RMs, esses desequilíbrios são ainda mais visíveis e se expressam pelo peso político, financeiro e populacional do município-capital em relação aos demais.

Contudo, como argumentado anteriormente (Souza, 1997), o federalismo no Brasil sempre foi uma instituição desenhada para amortecer as profundas disparidades inter e intra-regionais. Tais disparidades fazem com que a capacidade dos governos locais no interior de uma mesma RM seja altamente diversificada. Esses desequilíbrios, que se expressam entre as macrorregiões, no seu interior e dentro das microrregiões, geram tensões para o federalismo e para as relações intergovernamentais. Essas tensões não são, todavia, produto do federalismo em si. As possibilidades de enfrentar essas tensões dependem menos do federalismo como instituição e mais do equacionamento de conflitos políticos mais amplos.

O desenho do federalismo feito em 1988 vem sendo modificado a partir de 1994, com a implantação do Plano Real. Essa política vem promovendo sensíveis e sutis mudanças no arranjo federativo desenhado pela Constituição de 1988, pela recentralização de recursos, pelo aumento das vinculações de receitas estaduais e locais a determinadas funções, em especial educação e saúde,

4. A Constituição determina, por exemplo, que questões que estão na esfera da competência concorrente da União com os estados, tais como energia elétrica, trânsito, tráfego, minas, recursos minerais e educação, dependem de legislação federal.

e pelas restrições impostas à liberdade de alocação de recursos subnacionais, que foi uma das marcas da Constituição de 1988. Assim, pode-se argumentar que o federalismo brasileiro redesenhado com a redemocratização passou por três momentos distintos. O primeiro, logo após a promulgação da Constituição, muito marcado pelas dificuldades iniciais de adaptação a um novo formato federativo. O segundo, com o início do Plano Real, que deu visibilidade ao tamanho das dívidas dos estados e de seus bancos comerciais. E o terceiro, marcado por vários eventos e medidas constitucionais e de política monetária que estão promovendo uma tendência à recentralização dos recursos tributários, aliada ao fortalecimento da autoridade monetária via Banco Central.

Em um país federativo como o Brasil, onde as três esferas de governo possuem, ao mesmo tempo, relativo grau de autonomia e grande interdependência política e tributária e onde o desequilíbrio inter e intra-regional não tem sido enfrentado, a questão institucional das RMS se torna mais complexa. O formato político-institucional das RMS escolhido pelos constituintes de 1988 (analisado na seção seguinte), aliado a novas formas de gestão pública que vêm sendo introduzidas na maioria dos países ocidentais e aos desequilíbrios no interior das RMS, conferiu grande relevância ao tema das Relações Intergovernamentais (RIGS) para a discussão das RMS.

No entanto, como mencionado anteriormente, conflitos e tensões são inerentes a sistemas federais e às RIGS, embora em situações de alta desigualdade, como a brasileira, esses conflitos se tornem mais acirrados. A gestão metropolitana introduz mais um elemento nessas tensões, ao incorporar um novo ente ou uma nova forma de gestão territorial aos já existentes.

REGIÕES METROPOLITANAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O surgimento do Estado-nação gerou a expansão do papel dos governos, criando também tensões relativas à distribuição de poder entre esferas públicas. No decorrer do século XX, complexos arranjos e articulações foram montados em função das RIGS, das quais os arranjos para a gestão metropolitana são um exemplo. Em países federativos como o Brasil, a principal questão sobre a qual o estudo das RIGS se baseia diz respeito a como as esferas governamentais se articulam para resolver problemas comuns.

Não existem grandes conflitos envolvendo o conceito de RIGS. Estas estudam as relações entre diferentes níveis de governo. Porém, distintos ramos das ciências sociais disputam como abordar os estudos relativos às RIGS. Smith (1985) sumariza este debate ao afirmar que a abordagem histórico-legal focaliza as mudanças institucionais e procedimentais que alteram a distribuição de poder

entre níveis de governo. A abordagem da *community politics* (ou poder local, como alguns a traduzem) ressalta a importância dos contextos político e econômico locais na neutralização de mudanças nas RIGS. Os estudos organizacionais chamam a atenção para a natureza multidimensional das RIGS. Já a literatura baseada na teoria da escolha racional define as RIGS de forma bem mais ampla, abrangendo a relação entre os formuladores de políticas públicas (em geral, os legisladores) e os implementadores da política (em geral, os burocratas)[5].

No caso das RMS, essas diferentes abordagens das RIGS assumem relevância pela entrada de mais um ente na gestão governamental, sobrepondo-se ou superpondo-se aos já existentes. Ou seja, nas RMS as três esferas de governo e seus legislativos têm um papel, assim como o setor privado, as empresas prestadoras de serviços, as organizações não-governamentais voltadas para as mais variadas demandas e diversos segmentos da sociedade civil. Se nas cidades em geral tais instituições e atores têm um papel a desempenhar, nas RMS eles se multiplicam pela quantidade de interesses econômicos, sociais e políticos que convivem ou que entram em conflito nas grandes cidades. Além do mais, essas relações estão hoje se expandindo para além dos limites dos governos, do setor privado e do terceiro setor, com a entrada de organizações multilaterais e supranacionais nas decisões e no financiamento de políticas públicas, especialmente as sociais e as locais/metropolitanas, caracterizando o que vem sendo chamado de "governança de múltiplo nível"[6].

Assim, o entendimento sobre como os conflitos são negociados se torna mais importante para os objetivos de qualquer análise sobre as RIGS que resultam de políticas ou arranjos metropolitanos do que a investigação dos arranjos administrativos e legais que também as regem. O encaminhamento de conflitos no âmbito das RIGS gera padrões que se sustentam em estruturas e processos muitas vezes mais informais do que formais, gerando também padrões extraconstitucionais e extralegais de articulação.

Em síntese, a gestão metropolitana cria novas fontes de tensões nas RIGS, em especial em países federativos nos quais as três esferas de governo, bem como seus legislativos, convivem no instável equilíbrio que implica a gestão de um sistema político em que o poder é ao mesmo tempo dividido e compartilhado dentro do mesmo espaço territorial. Nosso histórico desequilíbrio inter

5. Para mais detalhes, ver Shepsle e Bonchek (1997).

6. Esse conceito se aplica às trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais. A base do conceito está na negociação, e não na submissão, e na mobilização conjunta das esferas pública e privada. Sobre o conceito e suas implicações, ver Pierre e Stoker (2000).

e intra-regional contribui para agravar essas tensões. Ademais, com a entrada de novos atores no processo decisório e no financiamento de políticas públicas, as RIGS, embora sejam realizadas no âmbito dos governos, não mais se restringem apenas a estes, mas passam a incorporar a presença desses novos atores e instituições, com lógicas e agendas diferenciadas e até mesmo contraditórias.

AS REGIÕES METROPOLITANAS E SEU ESTATUTO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988[7]

A Constituição de 1988 e a maioria das Constituições estaduais de 1989 deixaram de considerar uma questão tida como crucial na década de 1970, que é o estatuto jurídico-político dos territórios que rompem as fronteiras estritamente municipais para assumirem contornos mais amplos e complexos, exigindo, portanto, formatos de gestão diferentes das tradicionais formas de gestão do território.

Embora a Constituição de 1988 tenha incorporado um capítulo sobre a política urbana, que incluiu alguns instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do território, não foi possível avançar politicamente, pelas razões expostas, no sentido de ampliar esses instrumentos e propor novas formas de gestão do território capazes de absorver a realidade de muitas cidades brasileiras que se transformaram em metrópoles e em aglomerações urbanas.

Significativo da falta de ressonância do estatuto político das RMS é o Quadro 1, que lista as emendas sobre o tema apresentadas ao projeto da Constituição. Anteriormente a essa fase, ainda na Comissão sobre a Organização do Estado, em que o estatuto das RMS se inseriu, as propostas sobre o assunto tiveram pouca ressonância e não conseguiram mobilizar os membros da Comissão[8].

O Quadro 1 mostra que houve um embate entre aqueles que sustentavam que as RMS tivessem representação política própria, e aqueles que defendiam sua existência como instância administrativa. Houve, no entanto, consenso sobre a necessidade de delegar ao estado membro a instituição das RMS, em oposição ao modelo então vigente, em que as RMS eram instituídas pelo governo federal. Tal consenso inseriu-se no espírito descentralizador da Constituinte de 1988.

Assim como a Constituição Federal, as estaduais, em geral, não avançaram na incorporação da gestão do território como variável importante em seus respectivos espaços. Muitas delas também romperam com o conceito antes vigente de RM, no qual a variável política assumia importância relativa, além da

7. Esta seção está mais desenvolvida em Souza (2001).

8. Para mais detalhes sobre a Comissão de Organização do Estado na Constituinte de 1988, ver Souza (1997).

Quadro 1
Emendas sobre regiões metropolitanas
propostas pelos constituintes de 1988

Constituinte	Partido	Estado	Emenda
A. Feitosa	PMDB	BA	Os estados devem instituir RMs
A. Neves	PMDB	MG	Os estados devem instituir RMs
A. Britto	PMDB	RS	Expansão dos poderes e funções das RMs
A. Britto	PMDB	RS	Estados e municípios poderão instituir regiões além das metropolitanas
C. Maia	PDT	RJ	Toda RM com mais de 5 milhões de habitantes deve ser transformada em estado
D. Arneiro	PMDB	RJ	Criação de RMs
H. Rosas	PMDB	SP	Definição de funções metropolitanas
J. Grecco	PMDB	SP	Regulamentação das RMs
L. Freire	PMDB	PE	As RMs devem ter representação política própria
M. Fruet	PMDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
N. Friedrich	PMDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
S. Sessim	PFL	RJ	Criação de RMs e de regiões urbanas
W. Ornélas	PFL	BA	Criação de RMs como instâncias administrativas

Fonte: Banco de dados do Processamento de Dados do Senado (Prodasen).

econômica e da físico-espacial, ao permitir a criação de várias RMS no mesmo estado, mudando, assim, o conceito existente e aproximando-o mais do modelo norte-americano. Assim, a maioria das Constituições estaduais demonstrou certo mal-estar com a gestão do território metropolitano, embora com algumas exceções, como as Constituições de São Paulo e do Espírito Santo[9].

O mal-estar dos constituintes com o estatuto jurídico-político das RMS não é difícil de explicar. Criadas em 1967 pelo regime militar, as RMS, embora sob a jurisdição do estado membro, sempre estiveram associadas aos objetivos de centralização e controle do território que marcaram os anos de autoritarismo. Como já argumentado (SOUZA, 1985), as RMS desempenharam o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, do ponto de vista tanto político como econômico. Assim, a criação das RMS e sua dependência dos recursos e das decisões federais, aliadas ao formato de gestão que constrangia o papel dos municípios que as integravam, marcaram sua trajetória e as associaram a formas pouco pluralistas, centralizadoras e autoritárias de gestão. Essas marcas e essa trajetória contrariavam frontalmente o clima que dominou o final dos anos 1980 e a agenda da redemocratização.

Sintetizando, os constituintes federais de 1988 e os estaduais de 1989 optaram por manter o estatuto das RMS como instâncias administrativas cons-

9. Para mais detalhes sobre este tema, ver Souza (1990). Para uma discussão sobre as possibilidades das RMS no modelo de governança, ver IBAM (1996); sobre os aspectos jurídico-políticos das RMS, ver Fernandes, E. (1992).

trangidas por um modelo federativo, no qual os municípios ampliaram seu grau de autonomia política e tributária. Incentivados pelas demandas por formatos mais democráticos e descentralizados de gestão pública, os constituintes silenciaram sobre as questões relativas à gestão dos espaços metropolitanos. Esses constrangimentos e incentivos explicam, em parte, a decadência e/ou extinção da maioria das entidades metropolitanas até então existentes.

A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

A região metropolitana de Salvador (RMS) pode ser considerada, em muitos aspectos, atípica em relação às demais RMS brasileiras. Primeiro, a RMS foi constituída bem antes da institucionalização federal das RMS, o que também ocorreu em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. Segundo, a entidade metropolitana com jurisdição sobre a RMS não se limitou às atividades de planejamento, mas, ao contrário, sempre exerceu papel ativo na execução de obras físicas e de infra-estrutura no espaço metropolitano. Terceiro, a RMS tinha sete dos seus oito municípios considerados como áreas de segurança nacional, o que significa que seus prefeitos eram nomeados, e não eleitos pelo voto popular. Quarto, a RMS registra um grau de desequilíbrio econômico e espacial muito maior do que as demais RMS do país. Quinto, a entidade metropolitana não só sobreviveu como teve seu poder e espaço de atuação ampliados após a redemocratização, contrariando o padrão das demais RMS, que ou entraram em decadência, ou foram extintas no início dos anos 1990.

A inserção da RMS na dinâmica do estado da Bahia

A inserção da Bahia e de Salvador no processo de urbanização do país ocorre após um longo período de decadência e estagnação econômica, sendo bastante lenta em relação a outros estados e capitais. O primeiro impulso à urbanização resultou da necessidade de unificar o mercado nacional por meio da criação de atividades complementares capazes de expandir o dinamismo econômico da Região Sudeste. Como resultado, várias rodovias nacionais foram construídas nos anos 1960, voltadas para o objetivo da unificação econômica do território nacional. Essas rodovias, no entanto, não passavam pela RMS, mas sim pelo interior da Bahia. O crescimento de Salvador, sua capital, e das cidades do seu entorno só aconteceria uma década mais tarde, com a implantação, na RMS, de dois pólos industriais, o Centro Industrial de Aratu e o Complexo Petroquímico de Camaçari, o que gerou o segundo impulso à urbanização do estado. Com o pólo petroquímico, a Bahia pegou o último vagão do trem da política de substituição de importações. A necessidade de exportar bens produzidos

no Sudeste e a política de integração dos setores produtivos, em especial bens intermediários, foram as principais razões para que a Bahia pudesse reivindicar uma fatia da política nacional de substituição de importações, adotada no Brasil desde os anos 1950.

Se a política de integração econômica por meio da construção de rodovias atingiu a Bahia por causa de sua localização, o mesmo não se pode dizer em relação à indústria petroquímica, que poderia ser instalada em vários outros estados. O papel das lideranças políticas estaduais, sua articulação com o núcleo de poder do regime militar e a política nacional de desconcentração industrial foram as principais razões para tal decisão. Aliada a esses fatores, havia importante massa crítica de estudos técnicos, realizados nos anos 1950, 1960 e 1970, voltados para as políticas de modernização econômica do estado e da região. O salto econômico da Bahia, materializado pela industrialização na RMS, está fortemente associado ao regime militar e a propostas técnicas, assim como às lideranças estaduais, como Antônio Carlos Magalhães. A entidade metropolitana desempenhou papel importante nesse processo, inclusive coordenando o detalhamento dos estudos sobre as possibilidades da indústria petroquímica na Bahia, ainda nos anos 1960.

A industrialização da Bahia, concentrada na RMS, trouxe todavia enormes desequilíbrios territoriais dentro do espaço estadual. Alguns dados mostram a distância entre a RMS e as demais regiões do estado. Do ponto de vista das exportações, a metrópole estadual é responsável por 52,5% do total das principais atividades exportadoras (metalurgia, derivados de petróleo, química e petroquímica). A indústria de transformação tem representado, em média, 22% do PIB da Bahia, sendo que quase 80% dessas unidades estão localizadas em seis municípios da RMS. Dezoito dos 415 municípios da Bahia geram cerca de 80% de toda a renda estadual. Deste grupo, os municípios da RMS participam com quase 70%. Isso significa dizer que fora da RMS são gerados pouco mais de 30% da renda estadual, na qual os dez maiores municípios participam com cerca de 12%, e os 397 restantes são responsáveis pela geração de apenas 20%. No que se refere aos depósitos bancários, as cidades da RMS concentram quase 85% do movimento bancário no estado, sendo Salvador responsável por 80%. Outras 17 maiores cidades da Bahia respondem por apenas 7%. No consumo de energia elétrica no setor comércio/serviços, a RMS representa 70% do total da Bahia, em que Salvador participa com 55,9%. As outras 18 maiores cidades respondem por cerca de 16%. Salvador concentra 53,1% da arrecadação do ICMS comercial do estado e 71,8% da arrecadação do ICMS de serviços, tendo sido registrado um movimento de aumento dessa concentração a partir de 1995[10].

Com a reestruturação da economia brasileira iniciada nos anos 1990, a RMS foi diretamente afetada, devido, entre outros fatores, à retirada dos subsídios para a petroquímica. A alternativa do turismo, adotada para Salvador e depois expandida para o litoral norte, que vai além dos limites formais da RMS, embora venha apresentando alguns resultados e boas perspectivas, ainda não está madura para compensar as perdas trazidas pela reestruturação da indústria petroquímica, do ponto de vista tanto econômico como do emprego[11].

A atual configuração da RMS é o resultado de políticas federais e estaduais que se iniciaram nos anos 1950 e que têm como principal marco a construção do Centro Industrial de Aratu (CIA), do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) e de toda a infra-estrutura de apoio a esses dois empreendimentos. Esses dois complexos industriais, atrelados à entrada em operação, nos anos 1950, da Refinaria Landulpho Alves (RLAM), da Petrobras, mudaram profundamente a moldura econômica, política e social da região, distanciando-a ainda mais do lento processo de crescimento econômico e demográfico das demais regiões do estado. Apesar da abertura, na década de 1990, de novas atividades econômicas fora da RMS e de a Bahia ter hoje um território mais urbano do que rural, o município típico do estado registra menos de 5 mil habitantes[12]. Essa característica restringe as possibilidades do estado de gerar uma rede de cidades intermediárias capazes de interiorizar o desenvolvimento e de diminuir o peso populacional de Salvador e o peso econômico da RMS.

Com a recente chegada da Ford e de suas sistemistas, as quais, em conjunto, são chamadas Projeto Amazon, a RMS e o município de Camaçari retomam o papel central das políticas governamentais estaduais, e o setor público baiano passa a se mobilizar novamente em torno do novo projeto industrial e da RMS. No entanto, dessa vez a entidade metropolitana já estava ausente do processo decisório e dos estudos básicos relacionados com esse novo impulso à industrialização da região.

Em todo este processo, o papel do governo do estado foi crucial, seja

10. Dados extraídos de Bahia. Seplantec (2001).

11. Ver Alban, Baptista e Galasso (1990), em que a alternativa do turismo para fortalecer a RMS foi desenhada. A partir da decisão de tornar o turismo a principal atividade econômica de Salvador, maciços investimentos foram realizados, com destaque para a recuperação do Pelourinho. Mais recentemente, os investimentos no turismo se expandiram para o litoral norte, em especial para o projeto Costa do Sauípe.

12. Pelos dados do IBGE, a Bahia tinha, em 1990, 145 municípios com menos de 5 mil habitantes; 96 entre 5 mil e 10 mil; 41 entre 10 mil e 20 mil; 35 entre 20 mil e 50 mil; dez entre 50 mil e 100 mil. Apenas oito cidades tinham entre 100 mil e 500 mil habitantes, e só Salvador ultrapassava a marca dos 2 milhões de habitantes.

por meio de pressões junto ao governo federal, seja criando incentivos fiscais e administrativos geridos por um complexo sistema de planejamento no qual a entidade metropolitana – a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder) teve papel importante, desde os seus primórdios até meados dos anos 1990.

A trajetória da gestão metropolitana em Salvador: processos e escolhas institucionais

O processo de desenvolvimento da RMS expressa muito bem a forma como se dá o fenômeno da metropolização em situações de subdesenvolvimento, marcado, basicamente, por grande heterogeneidade estrutural. A RMS foi inicialmente composta por oito municípios (Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz). Nos anos 1980, dois outros municípios passaram a integrá-la, pela emancipação de distritos pertencentes a Camaçari e Salvador: Dias D'Ávila e Madre de Deus. Os municípios da RMS, exceto Salvador, ocupam uma ampla área de densidade ainda rarefeita, na qual se localizam vultosos investimentos industriais, desde atividades extrativas até as de transformação, bem como empreendimentos infra-estruturais de porte. Os investimentos aí realizados se aglutinam em torno dos pólos da Refinaria Landulpho Alves, da Petrobras; do Centro Industrial de Aratu (CIA), do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) e da metalurgia do cobre (Caraíba Metais). Mais recentemente, a fábrica da Ford passa a ser o principal foco dos investimentos públicos e privados. Tais atividades constituem fontes de dinamismo e respondem pelo expressivo ritmo de crescimento da área nas últimas décadas. No entanto, se estas atividades elevaram o nível da relação da RMS com o resto do país, não foram suficientes, em quantidade e qualidade, para configurar um sistema de relações integradas no interior tanto da própria RMS como do resto do estado.

O desenvolvimento da RMS se confunde com o da cidade de Salvador. Até as primeiras décadas do século XX, a única atividade econômica de porte na área de influência de Salvador era a agricultura de exportação. Nesta, cada subsistema econômico – açucareiro, cacaueiro, fumageiro – era independente, apresentando poucas relações de troca entre si e nenhuma complementaridade, fazendo de Salvador um centro econômico apenas na medida em que a cidade era o enlace de cada subsistema com o exterior. A importância de cada subsistema era dada pelos preços, no mercado internacional, dos respectivos produtos. Assim, como complemento à sua função

de servir à atividade agroexportadora e devido à localização de seu porto, reforçaram-se na capital as funções administrativas e financeiras da região, polarizando boa parte das regiões interioranas.

O porte da cidade, o sistema de transportes, o volume e a tipologia do emprego, a renda média e sua distribuição, o zoneamento e o uso do solo, assim como os outros elementos que compõem a dinâmica urbana, são marcados pelo modelo socioeconômico regional e urbano então vigente. Todo esse processo, cuja extensão se revela no fato de Salvador ter sido, por mais de dois séculos e meio, a capital da Colônia e do Vice-Reinado e, logo depois, o núcleo de uma importante economia agroexportadora, transformou a cidade no centro cultural, administrativo, comercial e de serviços de sua zona de influência, que abrangia o Recôncavo, o Sertão, o nordeste do estado e parte de Sergipe.

Com o desenvolvimento da atividade petrolífera na década de 1950, essa economia sofreu um primeiro impacto, derivado da elevação do preço das terras e da absorção da mão-de-obra pelas atividades extrativas e de refino de petróleo. Já nas décadas de 1960 e 1970, com a entrada da Bahia na industrialização substitutiva de importações, a RMS assume novo alento, impulsionada pelas atividades industriais do CIA e do Copec, que contaram com a participação da Conder.

O modelo de desenvolvimento da região é hoje baseado na industrialização e nos setores público e de serviços, com o turismo tentando se afirmar, atividades que passaram a predominar sobre a agroexportação. O modelo atual resulta, portanto, do impulso da ação governamental, e não da reativação do modelo econômico antes existente.

Como ressaltam vários estudos elaborados sobre a RMS, as fontes de dinamismo hoje existentes constituem condicionantes altamente diferenciados do processo de crescimento e da própria metropolização[13]. Se, em seu conjunto, essas fontes foram responsáveis pelo rápido crescimento econômico da região nas últimas décadas, quando vistas isoladamente, cada uma apresenta traços peculiares e tende a causar impacto diferenciado na metropolização. O dinamismo do modelo deriva de fontes relativamente independentes entre si e com pouca conexão com os setores econômicos anteriores. Esse modelo apresenta grandes lacunas de integração, o que reduz o repasse econômico-social do pólo industrial para os demais setores econômicos e para a população em geral, tornando a heterogeneidade estrutural a característica mais marcante da

13. O estudo mais completo foi feito em 1982. Ver Bahia. Seplantec. Conder (1982).

RMS. Os estudos realizados pela Conder sempre reconheceram essa heterogeneidade, e muitas propostas foram elaboradas buscando minimizá-la. Todavia, os instrumentos à disposição da gestão metropolitana não foram, por si sós, suficientes para esse empreendimento.

O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

O processo de metropolização de Salvador segue uma trajetória caracterizada por três etapas. A primeira se inicia com a própria história do país, com a fundação da cidade, que passa a ser a capital da Colônia. Mesmo a mudança da capital para o Rio de Janeiro não foi suficiente para retirar de Salvador a condição de uma das cidades mais importantes da América portuguesa. Entretanto, com o avanço do século XIX, a economia baiana entra em decadência, iniciando-se a segunda etapa do processo mencionado, com o declínio e a desvalorização da produção de açúcar, fumo e algodão, dos quais a Bahia era a principal produtora nacional e em que se baseava a rudimentar economia brasileira. A terceira etapa do processo de metropolização se inicia com o reerguimento da economia baiana, começando a tomar impulso atividades tipicamente urbanas, advindas do processo de industrialização descrito. A industrialização começa a atrair correntes migratórias, intensificando o crescimento urbano, caracterizado mais pelo que a literatura rotula de inchação do núcleo e de sua periferia do que por uma urbanização compreendida como processo que inclui, além do crescimento demográfico, variáveis como acesso à infra-estrutura econômica e social. Ademais, esses centros urbanos não tiveram capacidade de absorver os fluxos migratórios, crescendo o contingente de migrantes que passa a integrar o setor terciário, especialmente o informal, devido à falta de alternativas no mercado de trabalho e à pouca qualificação da mão-de-obra migrante.

A RMS não se formou pela extrapolação de funções econômicas da metrópole – que esgotam a possibilidade de uso do seu solo e impelem o transbordamento para a periferia –, mas sim da periferia para a metrópole. Tal situação decorre do fato de que os empregos industriais foram deliberadamente localizados na periferia, isto é, Camaçari, Dias D'Ávila, Candeias, São Francisco do Conde e Simões Filho, fora, portanto, da metrópole.

As atividades industriais, bem como as cidades que lhes deveriam dar suporte urbano-social, dependem quase integralmente dos serviços gerados em Salvador, trazendo sobrecarga na demanda desses serviços, em especial habitação e transporte, sem a correspondente geração de renda em termos de impostos e receita pública. Esse fato explica a fragilidade financeira de Sal-

vador[14]. Sempre houve por parte da entidade metropolitana o reconhecimento dessas limitações. Uma das formas de enfrentá-las foi a contratação de inúmeros planos diretores, tanto para as áreas industriais como para as cidades que compõem a RMS. Acreditava-se que o planejamento poderia equacionar distorções que estavam, obviamente, fora das decisões técnicas, por mais bem elaboradas e racionais que fossem.

Sintetizando, a RMS pode ser hoje decomposta em duas grandes áreas: na cidade de Salvador, desenvolve-se uma gama de atividades comerciais, financeiras, educacionais, governamentais e turísticas; na ampla área que a circunda, urbano-rural e de densidade ainda rarefeita, localizam-se os investimentos industriais, principais responsáveis pelo ritmo de crescimento da região, e, mais recentemente, o turismo.

As dimensões espaciais da RMS

A RMS, hoje com dez municípios e com cerca de 2,8 milhões de habitantes, ou seja, 36,5% da população baiana, é uma das áreas de maior densidade urbana do país, em contraste com o estado da Bahia, que apresenta taxas de urbanização abaixo da média brasileira e nordestina. O crescimento demográfico da RMS é relativamente recente. Há pouco menos de 50 anos, a região era economicamente integrada por Salvador e pelo Recôncavo da Baía de Todos os Santos, por meio de uma economia caracterizada pela pesca, pecuária, cana-de-açúcar e pequenas atividades agrícolas. Os municípios que hoje compõem a RMS mantinham laços econômicos pouco significativos com a cidade-sede da região.

Com a exploração do petróleo nos anos 1950, o perfil da região mudou, permitindo que seus políticos e técnicos pleiteassem a entrada da Bahia no modelo nacional de substituição de importações via industrialização. A localização dessas novas indústrias se dá em direção quase oposta à rota anterior, especialmente com a decisão de implantar a indústria mais dinâmica, a petroquímica, no município de Camaçari. A Baía de Todos os Santos e a fração do Recôncavo nela inserida perdem, assim, seus laços de ligação com a RMS.

Essas transformações se refletiram, obviamente, no perfil demográfico da RMS. Do ponto de vista populacional, a RMS, assim como a Bahia, apresenta profundos desequilíbrios intra-regionais, como indica a Tabela 1. Salvador concentra 81,63% da população da RMS, seguida de muito longe por Camaçari, com 4,98%, e Lauro de Freitas, com 3,59%. Salvador ocupa 23% do território

14. Sobre este ponto, ver Blumm (1999) e Souza (1996).

regional e 82% de sua população, enquanto os demais municípios ocupam 77% do território e 18% de sua população.

No período 1991-96, a RMS cresceu ao ritmo de 1,65% ao ano, um pouco acima da média das oito maiores RMS nacionais, que foi de 1,5%. Mas, assim como as demais RMS, Salvador registrou no período uma taxa de crescimento muito menor do que na década anterior: entre 1991-96, sua taxa de crescimento foi de 1,28% a.a., ao passo que entre 1980 e 1991 essa taxa foi de 3,19%. Embora o crescimento da RMS no período recente tenha se concentrado fora dos limites geográficos oficiais de Salvador, tal fato não representa tendência à diminuição do desequilíbrio na distribuição populacional intra-regional. Isso porque a população foi se deslocando para áreas com custo de vida mais baixo, em especial o da habitação. Não é por outra razão, portanto, que Lauro de Freitas, hoje conurbada com Salvador, registrou um crescimento populacional de 7,01% na primeira metade da década de 1990. Ou seja, o crescimento de Lauro de Freitas não significa uma desconcentração populacional, mas sim um transbordamento da cidade de Salvador para fora dos limites municipais[15].

No que se refere à ocupação urbana, houve um crescimento expressivo

Tabela 1
Área, tamanho e peso da população e densidade demográfica.
Região Metropolitana de Salvador (1996)

Município	Área (km^2)	População (n^o hab.)	População (%)	Densidade (hab./km^2)
Camaçari	762,7	134.091	4,98	176,87
Candeias	265,5	69.503	2,57	261,78
Dias D'Ávila	208,3	37.916	1,40	182,03
Itaparica	116,4	17.975	0,66	154,42
Lauro de Freitas	60,0	97.219	3,59	1.620,32
Madre de Deus	11,2	9.961	0,37	889,38
Salvador	709,5	2.211.539	81,63	3.117,04
S. F. Conde	267,6	24.213	0,89	90,48
Simões Filho	193,0	78.229	2,89	405,33
Vera Cruz	474,3	27.628	1,02	58,25
RMS	3.068,50	2.709.084	100,00	882,87

Fonte: SEI e CRH (1999).

em diversos núcleos a partir da década de 1960, em especial Candeias, Simões Filho, Camaçari e Dias D'Ávila, em razão dos investimentos industriais. No entanto, esse crescimento esteve mais concentrado em Salvador, não se confirmando a hipótese da maior parte dos planos urbanísticos e de desenvolvi-

15. Para mais detalhes sobre as mudanças demográficas recentes da RMS, ver SEI e CRH (1999); sobre as características socioeconômicas recentes, ver Carvalho, Almeida e Azevedo (2001).

mento elaborados pela Conder, de que esses investimentos promoveriam um crescimento nucleado para a maior parte da RMS. Assim, Salvador continuou a absorver a maior parcela do crescimento populacional da região no período, até recentemente, como descrito anteriormente.

Se tendências à conurbação estão surgindo na RMS, os demais municípios da região que sediam alguma atividade industrial e/ou de turismo – Camaçari, Dias D'Ávila, Candeias, Simões Filho e São Francisco do Conde – são marcados pelo fato de que suas áreas de ocupação não se encontram, pouco dialogam e nem sequer se vêem.

As questões demográficas e de uso e ocupação do solo têm estreita vinculação com a questão das finanças públicas municipais. Nesse terreno, as mesmas heterogeneidades referidas também se fazem presentes. Tomando-se o ICMS como indicador, verifica-se a concentração dessa receita em Salvador, fato que, entretanto, se relativiza bastante quando se considera o número de habitantes da capital, o que leva o seu índice de rendimento *per capita* a igualar-se aos mais baixos da RMS. Situação inversa acontece em São Francisco do Conde, que possui 1% da população e arrecada 20,4% do ICMS, mais, inclusive, do que Camaçari (CONDER, 2000)[16].

A DIMENSÃO SOCIAL

A dimensão social da RMS não pode estar isolada, do ponto de vista analítico, do que acontece no estado e no país. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e que classifica os 174 países do mundo segundo um *ranking*, pode ser o ponto de partida para o entendimento dos principais problemas sociais da Bahia e da RMS[17] (Tabela 2).

Os dados do IDH de 1996 mostram que a Bahia se encontrava na 20ª posição em relação aos demais estados brasileiros. Em todos os indicadores que formam o IDH, a Bahia consegue superar a média nordestina, menos nos dois relativos à educação, o que espelha a preferência de sua elite política por concentrar todos os esforços e recursos na industrialização.

A posição da Bahia, seguindo a tendência do Brasil, foi registrar melhoras incrementais no período 1970-96, como o mostra a Tabela 3.

Vale ressaltar que o período 1970-80, quando ocorreu o chamado "milagre" brasileiro, foi o que registrou os maiores aumentos de IDH para o Brasil e

16. Existem na RMS poucos trabalhos sobre as finanças públicas dos municípios.

17. O IDH é um indicador sintético que agrega três variáveis básicas: renda *per capita*, longevidade e alfabetização combinada com a taxa de escolaridade.

Tabela 2
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados do Nordeste e das regiões. Brasil (1996)

	Região/ estado	IDH	Índice de esperança de vida	Índice de educação	Índice de PIB	Esperança de vida ao nascer	Taxa de alfabetização de adultos	Taxa combinada de matrícula	PIB *per capita*	PIB *per capita* ajustado
27	Piauí	0,534	0,657	0,657	0,288	64,42	65,6	66,1	2.004	2.004
26	Alagoas	0,538	0,615	0,638	0,363	61,89	63,7	64,0	2.496	2.496
25	Maranhão	0,547	0,644	0,687	0,311	63,64	66,9	72,4	2.158	2.158
24	Paraíba	0,557	0,636	0,682	0,354	63,16	68,7	67,2	2.438	2.438
22	Ceará	0,590	0,669	0,714	0,388	65,14	69,0	76,1	2.667	2.667
21	Pernambuco	0,615	0,624	0,750	0,471	62,41	73,8	77,5	3.213	3.213
20	**Bahia**	**0,655**	**0,691**	**0,732**	**0,541**	**66,47**	**75,5**	**68,7**	**3.677**	**3.677**
19	Rio Grande do Norte	0,668	0,670	0,731	0,603	65,18	71,6	76,1	4.083	4.083
17	Sergipe	0,731	0,683	0,751	0,760	65,99	74,9	75,6	5.122	5.122
	Nordeste	**0,608**	**0,658**	**0,714**	**0,452**	**64,46**	**71,3**	**71,7**	**3.085**	**3.085**
	Norte	0,727	0,706	0,777	0,697	67,38	79,2	74,5	4.705	4.705
	Centro-Oeste	0,848	0,726	0,860	0,959	68,54	88,4	81,1	7.073	6.435
	Sudeste	0,857	0,730	0,875	0,966	68,82	91,3	79,9	8.843	6.481
	Sul	0,860	0,753	0,870	0,957	70,20	91,1	78,7	6.865	6.426
	Brasil	**0,830**	**0,710**	**0,825**	**0,954**	**67,58**	**85,3**	**76,8**	**6.491**	**6.403**

Fonte: PNUD e IPEA (1996).

Tabela 3
Evolução do IDH dos estados do Nordeste e das regiões. Brasil (1970-1996)

Região/estado	1970	1980	1991	1995	1996
Norte	0,425	0,595	0,676	0,720	0,727
Nordeste	0,299	0,483	0,557	0,596	0,608
Maranhão	0,292	0,408	0,489	0,546	0,547
Piauí	0,288	0,416	0,494	0,529	0,534
Ceará	0,275	0,477	0,537	0,576	0,590
Rio Grande do Norte	0,266	0,501	0,620	0,666	0,668
Paraíba	0,259	0,442	0,504	0,548	0,557
Pernambuco	0,315	0,509	0,590	0,602	0,615
Alagoas	0,263	0,437	0,506	0,538	0,538
Sergipe	0,320	0,493	0,655	0,748	0,731
Bahia	0,338	0,533	0,593	0,632	0,655
Sudeste	0,620	0,795	0,832	0,853	0,857
Sul	0,553	0,789	0,834	0,855	0,860
Centro-Oeste	0,469	0,704	0,817	0,839	0,848
Brasil	0,494	0,734	0,787	0,814	0,830

Fonte: PNUD e IPEA (1996).

para a maioria dos estados fora do eixo Rio–São Paulo–Minas. Esse fato mostra que a relativa desconcentração econômica do período foi capaz de melhorar os indicadores sociais que compõem o IDH. Isso significa que altas taxas de crescimento econômico foram administradas para fins de desconcentração espacial da riqueza e que melhoras mais significativas nos indicadores sociais são também influenciadas pela ocorrência de altas taxas de crescimento. Contudo, essa melhora mais acentuada no IDH no período 1970-80 mostra também que, mesmo com altas taxas de crescimento econômico, o número dos que precisam ser incorporados aos seus benefícios é grande demais para dispensar medidas mais específicas de distribuição de renda e de combate à pobreza. Ademais, vários trabalhos revelam que os níveis de pobreza são mais sensíveis a alterações no grau de desigualdade do que a alterações no crescimento econômico (Barros, Henriques e Mendonça, 2000).

O IDH de 1998 foi desagregado por cor e por gênero[18]. Considerando que a população da RMS é predominantemente de afro-descendentes, é importante destacar que o estado apresenta um dos índices mais equilibrados entre o IDH da população branca (0,719) *versus* o da população de afro-descendentes (0,629), ambos acima da média do Nordeste, que é de 0,711 para os brancos e 0,615 para os afro-descendentes. O IDH dos afro-descendentes baianos apresenta menor distância da média brasileira (0,680), enquanto o da população branca estaria mais distante dessa média (0,796). Apesar de apresentar menor distância entre suas principais etnias em todas as variáveis do IDH, o rendimento médio familiar em salários mínimos (SM) da população branca da Bahia (2,21) é duas vezes superior ao dos afro-descendentes (1,02), registrando, no entanto, distância menor do que a média brasileira (3,12 SM para os brancos e 1,32 para os afro-descendentes).

No que se refere apenas às capitais do Brasil, a combinação de dois indicadores (IDH e ICV, este último com 27 indicadores) coloca Salvador em oitavo lugar no *ranking* das capitais brasileiras, no período 1995-99 (*Folha de S. Paulo*, 24/3/2001).

Quanto aos municípios da Bahia, o governo do estado montou um sistema de informações básicas dos 415 municípios, gerando um Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e um Índice de Desenvolvimento Social (IDS), sintetizados na Tabela 4.

O IDE busca refletir o grau de riqueza alcançado pelo município, por meio de uma *proxy* da renda municipal, aliada a indicadores referentes à infra-es-

18. Ver <http://www.fase.org.br>.

Tabela 4
Classificação dos municípios da RMS segundo o IDE e o IDS (1994)

Município	IDE	IDS	*Ranking* IDE	*Ranking* IDS
Salvador	173,17	110,55	1º	1º
Camaçari	123,59	82,12	2º	5º
São Francisco do Conde	77,36	68,72	3º	19º
Simões Filho	59,48	71,98	7º	17º
Candeias	57,83	75,60	9º	15º
Lauro de Freitas	55,70	96,26	10º	3º
Madre de Deus	45,38	80,76	13º	8º
Dias D'Ávila	31,26	81,90	21º	7º
Itaparica	26,12	96,43	30º	2º
Vera Cruz	23,55	48,44	37º	87º

Fonte: Adaptado de SEI (1998).

trutura e à cobertura educacional do município. O IDE incorpora dados de infra-estrutura, qualificação de mão-de-obra e renda gerada. O IDE indica, portanto, a capacidade de geração de renda do município e também sua possibilidade de vir a atrair novos investimentos. Já o IDS qualifica os municípios segundo seu nível de desenvolvimento social, a partir de indicadores de nível de saúde, saneamento, educação, serviços básicos e renda das famílias.

Esses dados chamam a atenção para a grande heterogeneidade econômica e social entre os municípios da RMS e mostram que não só a Bahia apresenta alto grau de desequilíbrio regional, mas que esse desequilíbrio também se manifesta no interior da área mais densamente populosa e economicamente mais dinâmica do estado. Entre os municípios da RMS, destaca-se a posição de São Francisco do Conde e Simões Filho no *ranking* do IDS. Outro aspecto importante mostrado por esses índices é que os municípios que mais se industrializaram – Camaçari, São Francisco do Conde, Simões Filho e Candeias – têm uma posição no *ranking* de desenvolvimento social muito distante de suas posições no Índice de Desenvolvimento Econômico. O IDE mostra também a distância entre os municípios situados nas duas primeiras colocações e aquele situado na terceira, ou seja, é muito grande a distância entre os indicadores de desenvolvimento econômico registrados em Salvador e Camaçari, de um lado, e São Francisco do Conde, o terceiro município no *ranking* do IDE. Uma das variáveis do IDS que mostra a distância entre Salvador e Camaçari é a renda média do chefe do domicílio. Salvador encontra-se em primeiro lugar no *ranking* neste indicador, Lauro de Freitas em segundo e Camaçari em 13º. Os demais municípios da RMS apresentam desempenhos ainda inferiores ao de Camaçari.

A dimensão social da RMS relativa à pobreza e à desigualdade social, assim como seus principais desdobramentos (pobreza, favelização e violência),

mostra, principalmente, o tamanho da pobreza de sua população e a pequena representatividade das faixas iniciais do que poderia ser considerado como classe média baixa, apesar de algum progresso em relação à década de 1980. Os dados do Censo de 1991 mapeados pela Conder (2000) podem ser assim sintetizados:

a) O percentual da PEA sem rendimentos ou com salários menores que dois salários mínimos (SM) mensais em relação ao total da PEA da RMS em 1995 era de 61,29%. Esse percentual, embora muito alto, reduziu-se em relação à década anterior;
b) do total de famílias residentes na RMS, 67,2% se encontram na faixa de renda inferior a 5 SM;
c) em Salvador, nenhuma região administrativa, que corresponde aos distritos, ficou inserida na faixa de 3 a 5 SM, mostrando o pequeno número dos que se encontram na faixa inicial do que seria considerado classe média baixa;
d) no interior da RMS, os municípios de Itaparica, São Francisco do Conde e Vera Cruz apresentam os mais altos índices da PEA com baixo rendimento, a despeito do bom desempenho tributário de São Francisco do Conde;
e) em relação a 1980, todos os municípios da RMS, exceto Vera Cruz, diminuíram o percentual da PEA com rendimentos de até 2 SM: Salvador passou da faixa de 75 a 80% para a de 50 a 55%; Camaçari e Dias D'Ávila, da faixa de 80 a 85% para a de 60 a 65%; Candeias e Simões Filho, da faixa de 80 a 85% para 65 a 70%; São Francisco do Conde e Itaparica, da faixa de 85 a 90% para 80 a 85%; e Vera Cruz permaneceu na faixa de 80 a 85%;
f) entre os chefes de família sem rendimentos, os maiores percentuais foram registrados em Candeias (11,5%), Itaparica (10,9%) e Dias D'Ávila (10,4%).

A relação entre pobreza e favelização não é difícil de estabelecer. Com mais da metade da PEA da RMS sem rendimentos ou com salários menores do que 2 SM, a favelização é a alternativa possível. Embora não existam dados específicos sobre a dimensão da favelização na RMS, estudo de Luz (1997) mostra que, em 1992, Salvador continha 357 áreas urbanas de invasão ou ocupação irregular de uso habitacional pela população de baixa renda. No mesmo ano foi registrada a existência, nessas áreas, de 591.230 pessoas que moravam precariamente em 118.246 unidades domiciliares e ocupavam 147.306 hectares, equivalentes a 4,3% do território municipal.

Quanto ao déficit habitacional, estudos sobre o tema têm chegado a resultados muito divergentes em razão de diferenças metodológicas e conceituais.

Apesar dessas divergências, os dados da Tabela 5 mostram que, diferentemente do resto do estado, onde a situação mais dramática se encontra nas famílias com faixas de renda de 0 a 2 SM, na RMS a demanda por habitação não se concentra apenas nessa faixa de renda, mas também na faixa seguinte, de 2 a 5 SM.

Se a questão do déficit habitacional suscita controvérsias, a da violência também é plena de polêmicas e de difícil mensuração. Ademais, a associação

Tabela 5
Demanda habitacional total de domicílios urbanos por faixa de renda. RMS e estado da Bahia (1990)

Região	Demanda quantitativa (1)				Demanda qualitativa (2)			Total Global (UH)
	0 a 2 (SM) (UH)	2 a 5 (SM) (UH)	Acima de 5 (SM) (UH)	Total (UH)	0 a 2 (SM) (UH)	2 a 5 (SM) (UH)	Total (UH)	
RMS	60.482	55.421		127.875	30.849	27.806	58.655	183.273
Bahia	238.236	79.522	18.032	335.790	116.683	56.747	173.430	499.887

(1) A demanda quantitativa é constituída pelo número de famílias que moram sob a forma de coabitação ou ocupam moradias improvisadas (grutas, barracões etc.).
(2) A demanda qualitativa se refere aos domicílios em condições de sub-habitação, isto é, carentes de infra-estrutura de saneamento básico e com precários equipamentos sociais (escola, creche, posto de saúde etc.).
Fonte: SRHSH/Cohab apud Luz (1997).

entre pobreza e violência não pode ser assumida *a priori*. No entanto, assim como em todo o Brasil, a violência está no centro do debate local. Os dados de mortalidade por homicídios do Datasus (Ministério da Saúde) publicados pela *Folha de S. Paulo* (15/8/1999) mostram a RMS como a sexta no *ranking* da violência, com uma taxa de 36 homicídios por 100 mil habitantes. Outra fonte (RIBEIRO, 2000) registra taxas semelhantes para a RMS: 40,2 homicídios por 100 mil habitantes, sendo que os mais altos índices estão em Lauro de Freitas (71,8), Simões Filho (56,7), Camaçari (42,8), Candeias (38,7) e Salvador (37,8). Os dados mostram também que os mais pobres estão mais expostos à violência do que as demais classes sociais. Entretanto, se a agenda de prioridades muda de acordo com a classe social, no caso da violência parece não estar havendo essa distinção, ou seja, a demanda por segurança e proteção tem sido intensa e inclusiva de todos os segmentos sociais.

A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Como já mencionado, a trajetória da entidade governamental metropolitana se inicia antes da criação legal das RMS do país. A rigor, não se pode falar de um único modelo político-institucional adotado pela RMS para fazer face aos processos econômicos e sociais gerados na região. Com base na análise desses

processos e do quadro político representado pelo jogo de forças dos agentes envolvidos é que se podem caracterizar os vários modelos institucionais que prevaleceram em cada época determinada.

A atual Conder teve como embrião o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo – também Conder –, criado pelo decreto 20.353, de 23/9/1967, que, por sua vez, foi instituído por recomendação de uma missão do BID. O Conselho foi estabelecido com a finalidade de formular uma estratégia de desenvolvimento regional integrado para o Recôncavo, envolvendo 37 municípios. Era constituído de uma Comissão Plena e de um Grupo Executivo. A Comissão Plena era integrada por 25 membros, o que incluía todos os secretários de Estado, os reitores das duas universidades baianas, o prefeito de Salvador, os presidentes das instituições bancárias oficiais que atuavam na região, representantes de diversos organismos federais, das federações de empresários dos setores econômicos e da Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado da Bahia, sendo presidido pelo governador. A composição da Comissão Plena, criada pelo governo do estado nos anos iniciais do regime militar, apresenta um formato pluralista, que seria depois eliminado pelas regras impostas às RMS pelo regime militar.

O relatório da missão do BID considerava que o desenvolvimento da zona urbana de Salvador e de sua área de influência estava indissoluvelmente associado ao desenvolvimento do Recôncavo, daí a razão de sua competência abranger uma área geográfica relativamente vasta. Os municípios do Recôncavo constituiriam, em princípio, o chamado cinturão verde de Salvador e de sua área de influência, sendo responsáveis pelo dinamismo que se propunha para o setor primário. Mas o relatório não definiu quais os municípios do Recôncavo que estariam engajados no projeto, nem mesmo o que se denominou vagamente de área de influência de Salvador.

Essa definição ocorreu posteriormente, como resultado de estudos contratados pelo Conselho a uma consultora privada e da classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O arcabouço metodológico dos estudos referidos partiu da concepção estrutural e formal das cidades, e considerou que essa estrutura está intrinsecamente ligada à economia básica urbana, capaz de formar elos, ou fluxos econômicos, entre as cidades e suas áreas de influência. Paralelamente a esse conceito, já se materializava, na RMS, a presença da indústria, e o Recôncavo deixou de ser considerado prioritário em vista da decadência da atividade agrícola que se propunha ser a atividade motriz da região. Assim, a abrangência da área a ser objeto de um tratamento diferenciado restringiu-se de 35 municípios (26 do Recôncavo e nove da área

de Salvador) para oito, declarados área de relevante interesse por integrarem a mesma comunidade socioeconômica, então denominada Área Metropolitana do Recôncavo (AMR).

Esses estudos deram a primeira delimitação territorial da futura RMS, que se consubstanciou na lei estadual 3.064, de 10/12/1972. Configurava-se, assim, uma área que deveria ser objeto de tratamento diferenciado. Outra lei estadual, a 3.103, de 17/5/1973, criou o Fundo Especial de Equipamento da AMR (Feam), mecanismo financeiro destinado a proporcionar recursos para a formulação e execução de estudos, programas e projetos de interesse metropolitano, e que previa o aporte financeiro da União e do estado. Prevaleceu, portanto, a estratégia de que, para se tratar diferente e preferencialmente certa região, os recursos financeiros também devem ser diferentemente alocados a fim de se ter maior segurança sobre a operacionalização das ações propostas. Com essas medidas, o governo estadual se antecipava às normas legais que emanariam posteriormente da União.

Data desse período um elenco de estudos e projetos, merecendo destaque os estudos de turismo do Recôncavo, das possibilidades petroquímicas e da implantação da RMS.

Quando este formato institucional estava sendo gestado, o governo federal, apoiado em artigo da Constituição de 1967, promulgou a Lei Complementar 14/73, que criou as RMS no Brasil. O estado da Bahia se adaptou à decisão, formando, pela lei estadual 3.192, de 22/11/1973, os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMS, ambos presididos pelo secretário do Planejamento. A mesma lei estadual transformou o antigo Feam em Fundo Especial de Equipamento da RMS (Ferem). Posteriormente, o governo federal sancionou a Lei Complementar 27, de 3/11/1975, para dar a presidência desses Conselhos ao governador do estado. Essa lei pode ter tido, por um lado, o propósito de assegurar aos conselhos um reforço político e, por outro, o de centralizar ainda mais o processo decisório das entidades metropolitanas no dirigente maior do estado – o governador –, e não no segundo escalão.

Em 9/7/1974, o então Conselho foi transformado em Companhia de Desenvolvimento da RMS, mantendo a mesma sigla, sob a forma jurídica de empresa pública, vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplantec), com o objetivo de "promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo Conselho Deliberativo da RMS".

Tal modelo passou por várias mutações de caráter institucional. Em 1975, a Conder é desvinculada da Seplantec e subordinada diretamente à pessoa do governador, com o objetivo de dotá-la de maior poder decisório e

colocá-la quase no mesmo nível hierárquico das Secretarias de Estado. Tal decisão foi baseada em estudos contratados pela Conder, que recomendavam a necessidade de caraterizar a entidade metropolitana como uma espécie de Secretaria de Estado, a fim de superar os problemas das articulações nos níveis horizontal e vertical. Ou seja, reconheciam-se oficialmente os conflitos intra e intergovernamentais gerados pela criação da entidade metropolitana. Como os municípios da RMS tinham a maioria de seus prefeitos indicada pelo governador e sofriam de escassa capacidade de arrecadação de recursos, pode-se inferir que os conflitos entre as agências do próprio governo do estado eram mais acirrados do que os conflitos entre o estado e os municípios. Assim, as RMS trouxeram com o seu formato conflitos nas relações não só intergovernamentais, mas também intragovernamentais, em especial durante o regime autoritário, quando o governador do estado possuía forte ascendência sobre os prefeitos nomeados.

Nessa fase, a Conder passa a assumir o comando da execução de inúmeras obras de engenharia, principalmente em Salvador, o que demonstra tanto o início do dilema do que deve ser a função da entidade metropolitana como o aproveitamento de momentos políticos instáveis, já que Salvador contou, num período de quatro anos, com três prefeitos diferentes, embora todos nomeados. Este fato mostra que, mesmo durante o regime autoritário, cisões entre os atores políticos eram comuns.

Mais tarde, a Conder retorna à estrutura da Seplantec sob o argumento de que um organismo de planejamento não podia estar dissociado da estrutura responsável pelo planejamento global do estado.

A partir de 1975, a Conder passa a atuar como órgão executor de obras e coordenador de projetos, e também a prestar assistência técnica aos municípios da RMS. No período de 1975-78, investimentos em transporte, habitação e urbanismo responderam pela quase totalidade dos investimentos da empresa. No período seguinte, 1979-82, as ações vinculadas à área de transportes assumem a liderança dos investimentos (34,5%).

Daí em diante, a história institucional da entidade metropolitana passa a ser bastante tumultuada. Se, em seus primórdios, competia à entidade o desenvolvimento de estudos e pesquisas e a função precípua de órgão de assessoramento técnico, a partir de sua constituição como empresa ela passa por sucessivas fases de maior ou menor poder decisório, oscilando ainda ante o dilema que parece lhe ter sido colocado: planejar e executar ou apenas planejar.

Em todo o período de ação metropolitana, a Conder desempenhou o papel de agente financeiro por intermédio do Ferem, repassando recursos, inclusive internacionais, aos municípios da RMS. Em 1991, com a lei estadual 6.074,

de 22/5/1991, a Conder estendeu seu universo de ação às áreas de influência imediata da RMS, em especial para absorver as áreas de proteção ambiental por ela criadas e geridas.

Em 1998 ocorre a mudança mais profunda: a lei 7.435, de 30/12/1998, retira da Conder a exclusividade da gestão metropolitana. A empresa passa a ser denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, mas mantém a sigla, a natureza jurídica de empresa pública e a vinculação à Secretaria de Planejamento. Seus objetivos oficiais hoje são "promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia".

A acidentada vida institucional da entidade fez com que passasse da condição de órgão de assessoramento sem personalidade jurídica própria para a de uma empresa pública vinculada ao órgão de planejamento estadual, daí para uma vinculação direta ao governador, assumindo, a partir de 1975, uma gama imensa de atividades executivas, até perder, em 1998, sua condição de empresa de abrangência metropolitana para se transformar em entidade de planejamento urbano com jurisdição sobre todo o território estadual, responsável também pela política de habitação.

Essas mudanças dependeram, em parte, de maior ou menor respaldo político que a entidade e suas lideranças conseguiram arregimentar ao longo do tempo, aliado ao projeto político das lideranças estaduais, que sempre usaram a Conder como instrumento para o alcance de seus projetos. Assim, a entidade metropolitana espelhou esses projetos políticos, que geraram escolhas institucionais que marcaram a trajetória da gestão metropolitana. Ela é o resultado também de escolhas político-institucionais feitas fora da RMS, trazidas por dispositivos legais emanados da esfera federal durante o regime autoritário.

Apesar de ter experimentado uma trajetória institucional marcada pela instabilidade, a Conder sempre gozou de relativo prestígio, assim como foi capaz de negociar significativos recursos financeiros, inclusive de agências internacionais. Este fato fez da empresa uma exceção ante as demais entidades metropolitanas brasileiras, as quais nem sempre gozaram de prestígio político e técnico, e em geral sofreram restrições de recursos financeiros. Quais as principais razões desse relativo sucesso e por que a Conder não só sobreviveu à redemocratização como ampliou seu espaço de atuação, diferentemente das demais entidades metropolitanas? E por que a gestão metropolitana perdeu o *status* privilegiado na estrutura governamental em 1998?

Respostas a essas questões podem ser agrupadas em três conjuntos. O

primeiro engloba variáveis políticas propriamente ditas, o segundo abarca variáveis econômico-financeiras e o terceiro envolve variáveis técnicas. Esse conjunto de fatores marcou a trajetória da entidade e suas escolhas político-institucionais, assim como influenciou seu desempenho.

As características *políticas* da RMS foram analisadas por Medeiros e Souza (1993), a partir de uma pesquisa de lideranças coordenada pela Conder, que entrevistou 189 pessoas identificadas como líderes na região. A pesquisa mostrou que a RMS, assim como muitas cidades e regiões brasileiras, é marcada por contradições entre uma "nova" racionalidade trazida pela industrialização e urbanização *versus* uma "velha" racionalidade agrária. São exemplos da "velha" racionalidade a predominância de solicitações pessoais, do tipo pedidos de ajuda financeira e de emprego; e da "nova" racionalidade, demandas mais próximas dos direitos da cidadania, como pressões pela melhoria dos serviços urbanos. A convivência dessas racionalidades contraditórias indica que a RMS vive ainda um processo de transição sociopolítica e que uma nova correlação de forças apenas começa a emergir como resultado da modernização econômica e da urbanização, redefinindo, lentamente, as relações políticas e sociais na região. A partir de tais características, pode-se concluir que a RMS ainda comporta arranjos político-institucionais que fortalecem o papel dos governos e os deixam pouco suscetíveis a mecanismos de controle políticos e societais, na medida em que a sociedade civil ou as estruturas de solidariedade horizontal ainda são incipientes. Nesse sentido, a gestão metropolitana, bem como outras agências governamentais, tem margem relativa de liberdade para decidir sobre políticas públicas que são pouco confrontadas pela sociedade.

Outro ponto importante no conjunto de variáveis políticas é que, durante o regime militar, todos os prefeitos dos municípios da RMS, salvo Vera Cruz, eram indicados pelo governador. Isso tornou possível impor a presença da Conder nos municípios da região. Além disso, mesmo durante o regime militar, ocorreram, em Salvador, fissuras dentro dos grupos que apoiavam o regime no estado, fazendo com que a Conder sempre se fortalecesse nesses momentos.

Com o retorno das eleições diretas para prefeito, as duas principais cidades da RMS – Salvador e Camaçari – elegeram para o Executivo políticos que se opunham à força hegemônica estadual liderada pelo ex-governador e senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), e, até as eleições de 1996, Salvador continuou a eleger candidatos de oposição. Com a vitória de Antônio Imbassahy, candidato do Partido da Frente Liberal (PFL), a cidade finalmente capitula ao grupo político de ACM. O papel da Conder no período que antecede a vitória do PFL foi crucial para marcar a presença do governo do estado e do grupo de ACM

em obras importantes de Salvador e da RMS, dificultando e/ou obscurecendo a presença da prefeitura. Especialmente no período 1993-96, quando Salvador foi governada por Lídice da Mata, que parecia emergir como uma oposição à hegemonia do PFL na cidade e no estado, a Conder teve presença marcante em Salvador, coordenando a restauração do Pelourinho e a implantação de numerosos parques e áreas de lazer[19].

A partir do momento em que Salvador e todas as demais cidades da RMS passam a ser controladas pelo PFL, a Conder, como órgão exclusivamente metropolitano, é extinta. Ou seja, a gestão metropolitana foi usada para dar continuidade à centralização que tem marcado a vida política da Bahia nas últimas décadas e como braço avançado do governo estadual sobre os municípios da região, mantendo, portanto, a mesma lógica e objetivos que guiaram a gestão metropolitana no regime militar. Não é por outra razão que, diferentemente das demais entidades metropolitanas, a Conder se fortalece na redemocratização, viabilizando a vitória do PFL em Salvador. A trajetória da Conder pode também mostrar que valores que buscam se consolidar nas grandes cidades com a redemocratização (pluralismo, competição partidária, descentralização, participação da comunidade etc.) ainda estão por se materializar na RMS.

As variáveis *econômico-financeiras* do prestígio da Conder encontram-se no fato de que o regime militar centralizou na esfera federal os recursos para as RMS, embora existissem sistemas de transferência desses recursos para estados, municípios e entidades metropolitanas, de acordo com os objetivos políticos e econômicos do regime. A existência de uma entidade forte e com alto viés tecnocrático permitiu à RMS receber consideráveis recursos financeiros oriundos do governo federal. Posteriormente, a Conder elevou ainda mais sua presença na RMS, especialmente em relação a Salvador, pelo estabelecimento de um canal direto com o Banco Mundial por meio de um programa de investimentos denominado Projeto Metropolitano, no valor de 77 milhões de dólares, que vigorou até 1997. Esse contrato objetivava o desenvolvimento de projetos de controle de desperdício de água, construção e manutenção de infra-estrutura urbana, educação sanitária e coleta e disposição final do lixo. Este último era

19. Sobre os constrangimentos políticos e financeiros de Salvador e Camaçari, ver Souza (1996). Sobre as dificuldades da prefeitura de Salvador para implementar alguns programas na gestão de Lídice da Mata, ver Ivo (2000). Para uma comparação entre políticas locais desenvolvidas em Salvador e Belo Horizonte a partir do conceito de governança, ver Boschi (1999). Sobre a histórica dependência política de Salvador, ver Dantas Neto (1996). Sobre o papel do governo do estado na restauração do Pelourinho, ver Fernandes, A. (1998). Para uma análise da gestão de Lídice da Mata à luz da literatura sobre autonomia política local e a tentativa de extrair recursos financeiros via emendas ao orçamento federal, ver Blumm (1999).

o mais importante projeto em termos de volume de recursos, representando 41% do investimento total. Nenhum município da RMS, inclusive Salvador, teria condições técnicas e financeiras para se habilitar a um projeto de financiamento com o Banco Mundial, dada a precariedade de seus quadros técnicos e de seus recursos financeiros para a contrapartida dos investimentos[20].

Diante de tal cenário, as prefeituras da RMS, inclusive a de Salvador, têm pouco espaço político, técnico e financeiro para liderar qualquer programa ou projeto que vá além de suas tarefas cotidianas.

A variável *técnica* responsável pelo relativo sucesso da Conder pode ser encontrada no fato de que ACM, que governou direta ou indiretamente a Bahia na maior parte das últimas décadas, sempre incentivou e prestigiou os espaços técnicos, e a Conder foi um dos órgãos em que esse incentivo se materializou. Desde a modernização econômica da Bahia, suas principais lideranças políticas insularam do clientelismo as burocracias planejadoras e aquelas voltadas para o incentivo à modernização econômica, e devido a isto os servidores da Conder sempre foram tecnicamente bem preparados, relativamente bem remunerados e criaram, ao longo dos anos, um senso de missão e de compromisso com os objetivos da instituição.

Em 1998, com a transformação da Conder em empresa de desenvolvimento urbano estadual, poucas ações de abrangência metropolitana integram hoje o portfólio da nova entidade. As principais intervenções metropolitanas, como o metrô de Salvador e um ambicioso programa de saneamento que abrange a RMS e o Recôncavo, o Bahia Azul, estão fora de sua competência. A única exceção é a duplicação do aeroporto de Salvador. No entanto, uma atividade de grande importância permanece: o Sistema de Informações Metropolitanas, baseado em um complexo e sofisticado sistema de geoprocessamento. Na estrutura formal da nova Conder, está prevista uma Diretoria Metropolitana, que não foi, até o momento, estruturada e que nem sequer conta com um(a) diretor(a).

CONCLUSÕES

Analisou-se aqui a inserção da gestão metropolitana no contexto do federalismo e das relações intergovernamentais, com apoio na noção de *path dependency*. A trajetória da gestão da região metropolitana de Salvador trouxe algumas evidências empíricas para sustentar os argumentos desenvolvidos, em especial o de que as escolhas institucionais relativas à gestão das RMS, moldadas pela centralização e autoritarismo, marcaram sua trajetória durante o regime

20. Essa experiência foi analisada mais detalhadamente por Souza (1999).

militar e tornaram quase impossível sua sobrevivência nos anos iniciais da redemocratização.

No entanto, decorrida mais de uma década dos momentos de confronto e de reconciliação entre o regime autoritário e o democrático, espelhado na Constituição de 1988 e nas Constituições estaduais de 1989, o tema da gestão metropolitana reaparece na agenda política e acadêmica. Pesquisadores e *policy makers* dos três níveis de governo retomam agora o debate dos anos 1960 e 1970 sobre como administrar as grandes cidades. O tema retorna, todavia, em um contexto político-institucional diferente, caracterizado por um federalismo que equilibra o poder político e tributário dos três níveis de governo e por RIGS que se tornaram mais complexas pela entrada na cena decisória, financeira e administrativa de novos e inúmeros atores e instituições, que convivem com os do passado. Em contrapartida, a característica mais marcante da Federação brasileira – a histórica desigualdade inter e intra-regional, que gera desequilíbrios de poder político e financeiro entre governos da mesma esfera – continua presente e se expressa nas RMS de forma acentuada.

O entendimento dos constrangimentos ocorridos no passado no que se refere à gestão metropolitana como instituição pode nos dar algumas pistas sobre os problemas que podem ressurgir com a perspectiva do retorno da institucionalização da gestão metropolitana. A análise da experiência brasileira de gestão metropolitana a partir do que aconteceu no passado não implica advogar que o passado prediz o futuro, mas sim que ele nos dá indicações sobre o futuro, em especial sobre o papel das instituições de constranger ou incentivar resultados das políticas públicas.

No passado, as principais características da gestão metropolitana foram a centralização e o autoritarismo. As mudanças promovidas pela Constituição de 1988 em relação aos municípios, associadas às demandas por formas de gestão mais democráticas, pluralistas, participativas, consociativas e transparentes, implicam uma gestão metropolitana diferente da que foi implementada no passado. Em contrapartida, a entrada de novos atores na cena metropolitana, com graus diferenciados de poder político e financeiro, e em que se destacam os organismos multilaterais, poderá contribuir para acirrar conflitos e tensões, influenciando também a operacionalização do sistema federativo e principalmente as relações intra e intergovernamentais. Porém conflitos e tensões desse tipo são da natureza mesma das Federações e das relações que se estabelecem entre esferas de governo e entre as diversas instituições que hoje influenciam a governança urbana.

Esses conflitos e tensões se tornam mais complexos em contextos como

o brasileiro, onde, após a redemocratização, o federalismo "conta", a descentralização política e financeira para as esferas subnacionais e para a sociedade local passou a ser vista como virtuosa, mas onde persistem as enormes diferenças sociais e econômicas no interior das regiões, sejam elas macrorregiões ou regiões metropolitanas. Ademais, as RIGS passaram a ser regidas por um complexo sistema de incentivos, de que são exemplos as políticas de educação e saúde, nas quais a esfera federal determina o conteúdo da política pública e, por meio de recursos financeiros, induz ou incentiva as esferas subnacionais a adotarem determinada política, gerando o que se poderia chamar de relações intergovernamentais "azeitadas" por incentivos seletivos. Esses incentivos podem ser negativos ou positivos, dependendo da adesão ou não da esfera subnacional à política.

A inserção da gestão metropolitana nesse contexto requer uma engenharia político-institucional que considere todos esses fatores e absorva as novas tendências e demandas em relação ao federalismo e às políticas públicas. Essas tendências e demandas apontam para: a) o aprofundamento da descentralização política; b) o papel crucial dos municípios nas políticas públicas que afetam seus territórios; c) o aumento da transparência e *accountability* dos órgãos e gestores públicos; d) a convivência de múltiplos atores com poder diferenciado de definir agendas e de aportar recursos financeiros; e) um sistema de gestão que minimiza o conhecimento técnico e os sistemas de representação política formal e maximiza o conhecimento das comunidades; f) a diminuição do papel dos governos federal e estadual nas políticas sociais, o que não exclui o financiamento dessas políticas, em especial pelo governo federal, gerando RIGS "azeitadas" por um sistema de recompensas e punições; g) a busca do aumento da eficiência das cidades a fim de torná-las competitivas no mundo globalizado, o que vem sendo visto por alguns analistas como a substituição da *polis* pela *city*.

Ao mesmo tempo, e repetindo o que já ocorria antes do regime militar, nas grandes cidades brasileiras é que os problemas mais explosivos de desemprego, violência, exclusão social, poluição, tráfego, falta de habitação e saneamento têm se mostrado mais agudos. Mas também é nas grandes cidades que o eleitorado tem demonstrado que os problemas das cidades "contam", e não apenas os problemas nacionais.

Como e de que forma essas tendências, demandas e a própria realidade das RMS determinarão uma "nova" gestão metropolitana depende, como no passado, mais da agenda política a ser delineada pelos diferentes atores políticos e sociais no interior de cada RM do que dos arranjos formais. O passado da

gestão metropolitana nos ensina, porém, que em muitas RMS gestões fortemente centralizadas e autoritárias, mesmo que revestidas de conteúdo técnico, poderão ter poucas chances de sobrevivência. Em outras, como ocorreu na região metropolitana de Salvador, a gestão metropolitana pode ser chamada para cumprir o papel de diminuir a autonomia relativa dos municípios.

Seja qual for o destino da gestão metropolitana no Brasil, talvez alguns poucos pontos já estejam claros. O primeiro é que, assim como no passado, as experiências serão plurais e diferenciadas. O segundo é que, diferentemente do passado, o formato federativo que caracteriza a divisão de poder territorial e as relações intergovernamentais passam a ter um peso considerável, em razão das mudanças introduzidas após a redemocratização. Muitas dessas mudanças foram constitucionalizadas, e outras decorrem dos constrangimentos financeiros das esferas de governo por conta da política de controle fiscal, impelindo as esferas subnacionais a recorrerem a fontes de recursos que pautam a agenda política e de política pública ou as induzem a adotar políticas por meio de incentivos seletivos, em geral financeiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAN, M.; BAPTISTA, R. F.; GALASSO, M. E. (1990) *Salvador, uma alternativa pós-industrial*: cultura, turismo e alta tecnologia. Salvador, SICT-BA, Escola de Administração/UFBA.

BAHIA. SEPLANTEC. (2001) *Quatro cantos da Bahia*. Salvador, Seplantec.

BAHIA. SEPLANTEC. CONDER. (1982) *Plano metropolitano de desenvolvimento*. Salvador, Conder.

BARROS, Ricardo P. De; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. (2000) Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 5, n. 42, p. 123-42.

BLUMM, Márcia. (1999) *Autonomia política local*: as relações entre o Poder Executivo de Salvador e o Congresso Nacional, 1993-1996. Salvador, Escola de Administração/UFBA. Dissertação (Mestrado).

BOSCHI, Renato. (1999) Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-90.

CARVALHO, Inaiá M. M.; ALMEIDA, Paulo H.; AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. (2001) Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. *Tempo Social*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 89-114.

CONDER (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia). (2000)

Base cartográfica do quadro ambiental da região metropolitana de Salvador. Salvador, Conder.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. (1996) *Espelhos na penumbra*: o enigma soteropolitano; ensaio e bloqueio da autonomia política de Salvador (1947-1959). Salvador, Escola de Administração/UFBA. Dissertação (Mestrado).

DUCHACEK, I. (1987) *Comparative Federalism*. Lanham, University Press of America.

ELAZAR, Daniel. (1984) *Self-Rule/Shared Rule*: federal solutions to the Middle East conflict. Lanham, University Press of America.

FERNANDES, Antônio Sérgio. (1998) *Empresarialismo urbano em Salvador*: a recuperação do centro histórico Pelourinho. Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Dissertação (Mestrado de Desenvolvimento Urbano).

FERNANDES, Edésio. (1992) Juridical-political Aspects of Metropolitan Administration in Brazil. *TWPR*, v. 14, n. 3, p. 227-43.

HARMAN, G. (1992) Intergovernmental Relations: federal systems. In: HAWKESWORTH, M.; Routledge KOGAN, M. (ed.). *Encyclopedia of Government and Politics.* London, Routledge. p. 567-71.

IVO, Anete L. (Org.). (2000) *O poder da cidade*: limites da governança urbana. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia.

LEVI, Margaret. (1997) A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. (ed.). *Comparative Politics*: rationality, culture, and structure. Cambridge, Cambridge University Press. p. 19-41.

KING, P. (1982) *Federalism and Federation*. London, Croom Helm.

LUZ, Regina. (1997) *Habitação social*: tendências de descentralização do Estado e atuação da indústria da construção civil – 1986-1996. Salvador, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Dissertação (Mestrado).

MEDEIROS, Antônio Carlos de; SOUZA, Celina. (1993) Gestão do território v*ersus* estruturas de solidariedade e autoridade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 37-49.

NORTH, Douglass. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1995) Five propositions about institutional change. In: KNIGHT, J.; SENED, I. (ed.). *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press. p. 15-26.

PIERRE, Jon; STOKER, Gerry. (2000) Towards multi-level governance. In: DUNLEAVY, P. et al. (ed.). *Developments in British Politics*. London, Macmillan. p. 29-46.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (1996) *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil- 1996*. Brasília, PNUD.

_____. (1998). *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil–1998*. Brasília, PNUD.

RIBEIRO, Lutz M. S. (2000) Os dados da violência da região metropolitana de Salvador. In: OLIVEIRA, Nelson; RIBEIRO, Lutz; ZANETTI, José Carlos (org.). *A outra face da moeda*: violência na Bahia. Salvador, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador. p. 27-41.

SEI (Superintendência de Estatística e Informações). (1998) *Classificação dos municípios baianos*. Salvador, SEI.

SEI (Superintendência de Estatística e Informações); CRH (Centro de Recursos Humanos da UFBA). (1999) *Mudanças sociodemográficas recentes na região metropolitana de Salvador*. Salvador, SEI.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. (1997) *Analyzing Politics*: rationality, behavior, and institutions. New York, W. W. Norton & Company.

SMITH, Brian. (1985) *Decentralization*: the terrritorial dimension of the state. London, George Aleen & Unwin.

SOUZA, Celina. (1985) *Metropolização brasileira*: uma análise dos anos setenta. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas; Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

_____. (1990) Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema? *Espaço & Debates,* n. 30, p. 56-60.

_____. (1996) Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 38-52.

_____. (1997) *Constitutional Engineering in Brazil*: the politics of federalism and decentralization. London/New York, Macmillan/St. Martin's Press.

_____. (1999) Decentralisation, local autonomy and metropolitan influence: the case of Salvador (Brazil). In: ATKINSON, A. et al. (ed.). *The Challenge of Environmental Management in Urban Areas*. Aldershot, Ashgate. p. 251-60.

_____. (2001) Descentralização, políticas ambientais e regiões metropolitanas: o caso de Salvador. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte, Del Rey. p. 359-86.*

OS DILEMAS INSTITUCIONAIS DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

Sergio de Azevedo
Doutor pelo Institut des Sciences Politiques et Sociales da UniversidadeCatólica de Louvain (Bélgica) e professor titular da UENF, consultor de agências públicas nos três níveis de governo e integrante do Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro.

Virgínia Rennó dos Mares Guia
Socióloga e mestre em sociologia pela FAFICH-UFMG. Consultora de agências públicas na área de política urbana. Possui diversas publicações sobre gestão metropolitana e políticas urbanas.

1. INTRODUÇÃO

Com base na análise das experiências internacionais, poderiam ser identificadas três grandes modalidades institucionais de enfrentamento da gestão metropolitana. A primeira, fundamentada na criação de entidades metropolitanas de corte mais abrangente, a partir de acordo voluntário entre governos locais[1].

A segunda, na criação de um número reduzido de agências metropolitanas especializadas – através de acordos voluntários ou da participação compulsória – objetivando o equacionamento de questões específicas, tais como o transporte público, a coleta e a destinação do lixo, o abastecimento de água, a preservação

1. Um exemplo dessa modalidade, no caso brasileiro recente, seria o Consórcio do Grande ABC na região metropolitana de São Paulo (ver, a respeito, Abrucio e Soares, 2001).

do meio ambiente etc.[2]

Por fim, a terceira, na criação de formas compulsórias de gestão metropolitana abrangente. Nesse caso, alternativa menos difundida preconiza a criação de uma "superprefeitura", por meio da fusão ou amalgamação de governos municipais. Isso significa que o poder das autoridades locais seria sensivelmente diminuído ou *in limine* extinto em favor do "município metropolitano". Outra alternativa, mais comum, é a que institui duas esferas de gestão concomitante, a metropolitana e a local, num arranjo que pode assumir diferentes formatos institucionais[3].

Como se verá ao longo deste artigo, a experiência brasileira posta em prática a partir dos anos 1970 evolui, durante as últimas décadas, de uma gestão metropolitana altamente padronizada, imposta aos municípios pelo governo federal, para modelos mais flexíveis peculiares a cada estado da Federação, combinando formas compulsórias e voluntárias de associação que, constitucionalmente, se caracterizam por uma maior participação dos governos locais.

Este trabalho se propõe a assinalar alguns dos constrangimentos que têm marcado os sistemas de gestão nas regiões metropolitanas diante dos paradigmas que balizaram a reforma do Estado posta em prática após a Constituinte, em especial a descentralização e a democratização. A discussão recente da governança nas regiões metropolitanas encontra-se profundamente vinculada ao processo mais amplo de reforma do Estado em curso no Brasil e, simultaneamente, ao próprio dilema decorrente do federalismo, no qual qualquer afirmação da gestão metropolitana é vista como um jogo de soma zero, em detrimento dos governos locais.

Na primeira parte do artigo, realiza-se um sucinto histórico da gestão metropolitana no Brasil a partir de sua institucionalização durante o período do regime militar. Na segunda, enfatizam-se as transformações institucionais recentes decorrentes do processo de redemocratização, apontando os avanços alcançados e os enormes desafios a serem ainda enfrentados na gestão das regiões metropolitanas em face da nova ordem instituída pela Constituição de 1988.

2. Na região metropolitana de Belo Horizonte, ocorreu nos anos 1980 uma experiência desse tipo na área de transporte com a criação de uma empresa de transporte público denominada Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel).

3. Para mais informações sobre formatos institucionais das regiões metropolitanas em diferentes países, ver Lordello (1996).

2. INSTITUCIONALIZAÇÃO E MODELO DE GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DURANTE O GOVERNO MILITAR

No Brasil, a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização a partir da década de 1950 havia consolidado, 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 haviam se tornado cada vez mais intensas.

Nos meios técnico e acadêmico, a questão metropolitana já vinha suscitando preocupação crescente, como, por exemplo, no Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, em que esse tema havia sido largamente debatido (ARAUJO FILHO, 1996). Simultaneamente, em vários estados o poder público já reconhecia a questão metropolitana e punha em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal (FJP, 1998).

Essas experiências de gestão compartilhada são abortadas a partir do golpe militar de 1964, quando o espaço das instituições democráticas nos três âmbitos de governo é gradativamente reduzido e se assiste à concentração do poder no Executivo federal.

Em pleno regime militar, a questão metropolitana é incluída na Constituição de 1967 e mantida na Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Mas somente em 1973, com a promulgação da Lei Complementar Federal 14, são criadas regiões metropolitanas em torno das principais capitais dos estados brasileiros: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza[4].

É imposta aos municípios sua participação compulsória e são desconsideradas as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvo da gestão comum[5]. Estabelecidos de maneira unívoca, serviços importantes em várias regiões deixam de ser considerados, enquanto é incluído, por exemplo, o gás canalizado, existente apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O tratamento simétrico estabelecido pela Lei Complementar Federal 14 estende-se, ainda, ao aparato de gestão metropolitana, atribuída a um Conselho Deliberativo que detinha formalmente o poder de decisão, no qual é garantida ampla maioria de representantes dos Executivos estaduais, em detrimento da

4. Posteriormente, a Lei Complementar Federal 20/74 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

5. A Lei Complementar Federal 14 definiu como "serviços comuns de interesse metropolitano": o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; o transporte e sistema viário e o uso do solo.

participação dos municípios[6]. Contudo, o poder de fato era exercido pela União, que, através de órgãos federais que atuavam no âmbito urbano, estabelecia as diretrizes de planejamento e definia as linhas de investimentos de recursos públicos nas regiões metropolitanas.

Apesar dos limites apontados, deve-se admitir que duas questões básicas importantes foram contempladas: foi explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, num reconhecimento da necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços públicos. Ao lado disso, o ordenamento do uso e ocupação do solo, incluído entre esses serviços, ganha espaço e passa a ser alvo, na maioria das regiões metropolitanas, de planejamento e normalização.

Nessa primeira fase, respaldadas pelo forte componente autoritário do modelo de planejamento e gestão, as regiões metropolitanas contavam com uma estrutura institucional e uma disponibilidade de recursos financeiros oriundos da União que permitiram a implementação de vários projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano. Com a crise financeira que se abate sobre o país nos anos 1980 e o início do processo de mobilização contra a ordem vigente e em favor da redemocratização, as brechas institucionais e as fragilidades do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas. A escassez de recursos públicos tem como conseqüência imediata o estancamento dos investimentos federais nas grandes metrópoles, culminando com o desmonte do aparato de organismos metropolitanos que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano. De formulador e, em grande medida, executor da política urbana no país, o governo federal passa a assumir o papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais.

3. A CRISE DO MODELO DE GESTÃO PADRONIZADO E O SURGIMENTO DO "NEOLOCALISMO"

O processo de redemocratização veio fortalecer novos atores sociais – em especial os governos locais e as organizações reivindicativas urbanas –, cujos interesses não eram contemplados nas agendas das entidades metropolitanas. Grupos recém-constituídos da sociedade organizada começam a expressar mais abertamente seu descontentamento com o regime. O poder público, nas suas diversas esferas, reordena sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e "programas alternativos", e, no âmbito da

6. Os municípios se faziam representar no Conselho Consultivo, em que ficavam restritos ao encaminhamento de sugestões a respeito de assuntos metropolitanos.

política social, surge o apelo à participação popular (Azevedo e Prates, 1991; Azevedo, 1994).

Nesse contexto, os crescentes reclames de autonomia municipal, cerceada por longo período, que irão ganhar espaço na Constituição Federal de 1988, induzem a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do poder público municipal, como também entre os juristas, parlamentares e estudiosos em geral, afetos a questões urbanas.

Nesse segundo momento, marcado pelo neolocalismo, a palavra de ordem é a municipalização[7]. A grande questão era a celebração de um novo pacto federativo no qual deveriam ser institucionalizados mecanismos de descentralização e democratização da gestão e ampliada a autonomia financeira dos estados e dos municípios. Especialmente estes últimos conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento.

A Constituição de 1988 veio institucionalizar uma nova arena para o estabelecimento de acordo entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano. De início, é fundamental destacar que a questão metropolitana não era vista como prioritária pela Assembléia Nacional Constituinte. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema. De fato, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão, que tem sua responsabilidade delegada aos estados[8].

Teoricamente, o texto da Constituição de 1988 permitiria, portanto, o surgimento de formatos institucionais flexíveis, mais condizentes com as diferentes realidades regionais. E ainda que se possam levantar pistas que indicariam caminhos com maiores potencialidades para a abordagem das diversas dimensões da questão metropolitana, a análise das Constituições estaduais evidencia um cenário extremamente diferenciado tanto pelo grau da regulação quanto pelos fatores privilegiados. Nesse sentido, merecem destaque algumas considerações gerais sobre o tratamento dado à questão metropolitana nas várias constituições estaduais[9].

Primeiramente, chama a atenção que, em um total de 26 estados, o tema

7. Para um maior aprofundamento do conceito "neolocalismo", ver o artigo de Melo (1993).

8. 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".

9. Essas considerações são produto inicial de um estudo em execução pelos autores.

de sua competência a partir da Carta Magna de 1988 sequer esteja mencionado em seis Constituições[10]. Da mesma forma, em dois estados nordestinos – Alagoas e Sergipe –, as Constituições estaduais se restringem a reproduzir, quase literalmente, os dizeres da Constituição Federal[11]. Poder-se-ia argumentar que o aparente "descaso" pela questão nesses estados se explicaria pela ausência ou pouca relevância do fenômeno da metropolização em suas redes urbanas. Ainda que essa hipótese possa ter força explicativa não desprezível, convém lembrar que, em pelo menos três casos, as capitais estaduais já eram candidatas naturais à metropolização[12].

Somente as Constituições de quatro estados estabeleceram fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas[13]. Entre as variáveis explicitadas, são recorrentes o tamanho da população (inclusive projeção de crescimento), a intensidade de fluxos migratórios, o grau de conurbação, a potencialidade das atividades econômicas e fatores de polarização da futura região metropolitana.

Entre os estados que aprofundam, em maior ou menor grau, a questão nas suas Constituições, é recorrente o cuidado em evitar o autoritarismo que havia marcado a gestão metropolitana no período militar, que era, então, consubstanciado na hegemonia do governo estadual em detrimento dos governos locais. Assim, nas Constituições de quatro estados, foram preconizados mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou a suas populações para a institucionalização de regiões metropolitanas[14]. Seguindo esse mesmo espírito, em três estados foi evidenciada a necessidade de garantir a autonomia (leia-se financeira, política e administrativa) dos municípios que viessem a integrar as referidas regiões[15].

Ressalte-se que apenas um número reduzido de Constituições estaduais avançou na definição das "funções de interesses comuns" dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas, sendo o "transporte urbano e sistema viário" a função mais freqüente[16].

10. Esse é o caso das Constituições do Acre, de Roraima, de Tocantins, do Rio Grande do Norte, de Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul.

11. Ver nota 8.

12. Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte; Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul e Cuiabá, capital do Mato Grosso.

13. Constituições do Amazonas, de Goiás, de São Paulo e de Santa Catarina.

14. Esse é o caso das Constituições da Paraíba, do Maranhão, do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul.

15. Estados do Amazonas, de Goiás e do Rio de Janeiro.

16. Em seguida ao "transporte/sistema viário" – contemplado nas Constituições do Distrito Federal, do Amazonas, do Ceará, de Goiás, de Minas Gerais, de São Paulo e do Paraná – figuram, nesta ordem, os

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[17]. 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 a governança, 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, 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 diante dos atores políticos relevantes. Em outras palavras, a dimensão de governança 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).

Convém salientar, por outro lado, que apenas duas das Constituições estaduais enfatizam a importância estratégica da participação estadual na gestão metropolitana, ao mencionarem de forma clara a necessidade da "ação conjunta entre o estado e os municípios"[18]. Em qualquer política pública, duas questões de grande centralidade para a análise de seu potencial de confiabilidade e de seu impacto na sociedade são, respectivamente, a explicitação das fontes de financiamento disponíveis e o conhecimento da sua clientela-alvo. Em termos de aporte financeiro, apenas em três dos 26 estados brasileiros as Constituições determinam rubricas e/ou mecanismos específicos de co-responsabilidade dos governos estadual e municipais voltados para garantir recursos destinados às funções de interesse comum[19].

"recursos hídricos" e o "parcelamento, uso e ocupação do solo" (Distrito Federal, Minas Gerais, Goiás e Amazonas) e o "controle ambiental" (Distrito Federal, Minas Gerais e Amazonas).

17. Avançam nesse sentido as Constituições do Amazonas, da Paraíba, do Rio de Janeiro, do Espírito Santo, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Nesta última, é explicitamente reservada aos governos locais a hegemonia no processo de tomada de decisões de âmbito metropolitano.

18. Constituições de São Paulo e do Ceará.

19. Esse é o caso dos estados da Paraíba, de Minas Gerais e do Espírito Santo. Deve-se 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".

Acredita-se que, nesse aspecto, o centro dos problemas enfrentados encontra-se na definição de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, questão diretamente vinculada à relação entre a cidade-pólo e os demais municípios que integram a região. Na ausência de regras claras, os municípios maiores de cada região metropolitana, bem como os governos estaduais, quase sempre resistem à regulamentação de instrumentos e mecanismos concretos de repasse de recursos para as agências metropolitanas, uma vez que temem aportar maior volume dos recursos sem necessariamente uma contrapartida proporcional no que respeita ao processo de tomada de decisão quanto à alocação desses recursos. Em uma situação como essa, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento dos estados e dos municípios de maior peso não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam, via de regra, maiores do que os possíveis retornos políticos auferidos.

4. A NOVA ETAPA DA GESTÃO METROPOLITANA: DIVERSIDADE DE PADRÕES

Como se viu, devido à tradição fortemente centralista do período militar, criou-se, nos primeiros anos da Nova República, um mito a respeito do processo de descentralização em políticas públicas, que passou a ser visto quase como sinônimo de gestão democrática, sendo considerado *a priori* algo desejável e capaz de proporcionar maior eficiência na formulação e implementação de políticas públicas. Ora, as experiências recentes começam a pôr por terra essa visão ingênua, mostrando que a defesa da descentralização ocorre em função de interesses bastante diferenciados (Pereira, Rezende e Marinho, 1993) e que, não raro, muitas dessas iniciativas podem ter efeitos perversos para a população de baixa renda (Jacobi, 1990, p. 2). Embora a descentralização em certas ocasiões possa ser mecanismo importante para maior eficácia, transparência e acesso a serviços e equipamentos urbanos, especialmente para a população carente, é terapia que não pode ser generalizada, estando longe de ser uma panacéia aplicável em qualquer caso.

É assim que, a partir de meados dos anos 1990, começa a tomar forma – ainda que de maneira incipiente – uma nova e complexa realidade institucional metropolitana, que busca superar a perspectiva "neolocalista" pós-1988. Essa nova fase combina diferentes formas de associações compulsórias, reguladas pelos três âmbitos de governo, com diversas modalidades voluntárias de cooperação metropolitana. Esses novos arranjos institucionais foram, em grande medida, estimulados pela crise fiscal do Estado, que veio impor limites claros à expansão dos investimentos governamentais. Passam a ser valorizados a

colaboração entre as três esferas de governo, os convênios com entidades da sociedade civil e as parcerias com a iniciativa privada.

Nos novos desenhos institucionais, chamam a atenção tanto o surgimento de novos atores quanto os novos papéis desempenhados por atores clássicos, destacando-se os provenientes da sociedade organizada – associações civis de vários matizes e organizações não-governamentais (ONGS) e da iniciativa privada.

As participações em Conselhos de Políticas Públicas supramunicipais e na implementação e fiscalização dessas políticas seriam uma das formas de envolvimento da comunidade organizada. Já os agentes privados aparecem principalmente como concessionários ou permissionários de diferentes serviços públicos de âmbito metropolitano ou de âmbito intermunicipal, em decorrência do processo de reforma do Estado em curso no Brasil.

Concomitantemente surgem novos arranjos dos papéis de antigos atores da arena metropolitana, quais sejam, os órgãos das diferentes esferas de governo e as agências internacionais de fomento e financiamento. O papel dos governos locais nas diversas redes supramunicipais, sejam elas compulsórias ou voluntárias, é fortalecido em suas relações tanto com os outros âmbitos de governo quanto com os novos atores provenientes da sociedade organizada e da iniciativa privada.

Além disso, percebe-se maior empenho normativo dos governos dos estados, notadamente no que se refere aos serviços públicos que passaram à responsabilidade da iniciativa privada. Observa-se, ainda, sua maior participação com recursos próprios estaduais em parceria com municípios e/ou com o governo federal, a fim de equacionar questões que extrapolam o plano local.

Do ponto de vista da União, nota-se o reinício de atividades de regulação e de criação de fontes de financiamento para setores considerados estratégicos, que, mesmo não se enquadrando como estritamente metropolitanos, envolvem governos e agências de diversos níveis. Esse é o caso dos comitês de gestão das bacias hidrográficas, que, por vezes, abrangem mais de um estado federado[20].

Ainda com referência aos atores clássicos, as agências internacionais passam a atuar, via de regra, em parceria com os três âmbitos de governo em projetos de impacto metropolitano. Priorizando o enfrentamento de problemas setoriais que transcendem a esfera local – meio ambiente, saneamento, transporte de massa etc. –, tais parcerias quase sempre envolvem grupos organizados da sociedade relacionados ou atingidos pela execução dos projetos.

20. A política nacional de recursos hídricos, regulamentada pela lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece que a gestão desse bem público deve ser compartilhada entre as três esferas de governo e estar integrada à política ambiental e aos sistemas municipais, estaduais e federal de planejamento.

5. CONCLUSÃO

Em síntese, as análises apresentadas mostram que, até o presente, podem ser identificadas três fases distintas na implementação da política para as regiões metropolitanas no Brasil. A primeira, compreendida entre os anos 1973 e 1988, caracterizada pela centralização da regulação e financiamento da política na União, em que cabia aos estados federados a maior responsabilidade formal pela implementação das políticas metropolitanas, em detrimento dos municípios. Apesar do forte componente autoritário do modelo, havia uma estrutura institucional e uma disponibilidade de recursos financeiros federais que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, especialmente nas áreas de saneamento, transporte coletivo e tráfego urbano.

A segunda, marcada pelo neolocalismo pós-Constituição de 1988, período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, em que a questão metropolitana é identificada, *in limine,* com o desmando do governo militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz. Institucionalmente tratado nas Constituições estaduais, esse tema tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns.

A terceira, iniciada em meados dos anos 1990, em que são celebradas parcerias entre municípios metropolitanos e tem origem um incipiente processo de formação de redes nacionais de grupos e agências de vocação urbana. Envolve associações compulsórias supramunicipais – como no caso de gestão das bacias hidrográficas – e diversas modalidades voluntárias de associativismo no âmbito metropolitano.

Os problemas urbanos das regiões metropolitanas só podem ser adequadamente enfrentados se existir uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa.

A dificuldade de mobilização da sociedade e dos atores públicos para priorizar e encarar a questão metropolitana se deve a fatores de diferentes naturezas. De início, em razão da elevada complexidade técnica da matéria, seria importante o fortalecimento dos quadros profissionais que atuam na área.

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, não se lograria, necessariamente, a reversão no quadro de baixa prioridade política. Isso 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 pudesse engendrar fortes reflexos positivos a médio e longo prazos, isso ocorreria, 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, que o tema tivesse maior prioridade, comparativamente às questões urbanas que envolvem o acesso a bens públicos ou coletivos, tais como os postos de saúde, as escolas, as delegacias de polícia etc. Dessa forma, a questão metropolitana não é considerada prioritária nas agendas do poder público e das ONGs.

Simultaneamente, 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 redução de poder para o estado e/ou municípios. Ainda que, retoricamente, reconheçam a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de "interesse comum", em uma situação desse tipo 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. Nesse sentido, o engajamento dos municípios metropolitanos de maior porte (especialmente os das capitais) em propostas de mudanças institucionais estruturais parece ser viável apenas por meio de "incentivos seletivos" (linhas de créditos subsidiadas, repasse de verba a fundo perdido etc.) de grande magnitude bancados pela União ou, em menor escala, por governos estaduais.

O que levaria à inexistência de propostas consistentes de reformas nesse âmbito, considerada por muitos especialistas um "nó górdio" do pacto federativo brasileiro? Para responder a essa indagação, parte-se da premissa de que há, atualmente, um virtual consenso de que em sociedades complexas como a brasileira o poder público 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 elaborar agendas mínimas e formar coalizões com legitimidade e força suficientes para a preparação 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.

Grosso modo, podemos conceber dois cenários possíveis para uma mudança institucional que adapte o estado e municípios metropolitanos ao novo

contexto: o primeiro seria a ocorrência ou, pelo menos, a forte ameaça da chamada "tragédia dos comuns", em que todos (inclusive o governo estadual e os municípios mais ricos) seriam profundamente prejudicados em decorrência da falta de regulamentação adequada para enfrentar os desafios metropolitanos. Nesses casos, *in limine*, poder-se-ia chegar a definir um plano diretor metropolitano e uma estrutura institucional metropolitana capazes de enfrentar os principais problemas regionais de forma abrangente e integrada.

O segundo cenário – em face da deterioração da situação metropolitana – seria uma institucionalização incremental à base de múltiplas negociações e acordos – formalizados através de convênios, fóruns etc. – envolvendo, no primeiro momento, possivelmente dois ou mais municípios limítrofes que compartilhassem graves problemas comuns e/ou o governo estadual e alguns municípios estratégicos.

Como uma variante desse segundo cenário, poder-se-ia avançar também em acordos metropolitanos mais amplos que abarcassem um único tema específico – considerado de grande centralidade para a região (transporte, meio ambiente, saúde, entre outros) –, uma vez que nesses casos é mais fácil chegar a acordos e sensibilizar grupos organizados da sociedade. Essas alternativas poderão também ocorrer quando houver disponibilidade de recursos estratégicos ou, ainda, a existência de um ator que desempenhe o papel de "empreendedor"[21], assumindo parte significativa dos custos da ação coletiva.

De certa forma, mesmo que timidamente, é esse segundo cenário incremental que começa a se configurar como a alternativa preferida dos municípios metropolitanos e dos seus respectivos governos estaduais, uma vez que mudanças estruturais abrangentes envolvem grandes riscos e incertezas, que somente serão assumidos pelos atores que se encontrarem em melhor situação relativa (normalmente, o estado e os municípios mais ricos da região) em casos de iminência de graves crises.

Deve-se ter ainda em conta que, de modo geral, uma vez pautado seu comportamento pelos parâmetros da lógica da ação coletiva, os municípios, na ausência de uma estrutura institucional adequada, acabam por optar por alternativas subótimas no enfrentamento de questões que extrapolam as realidades

21. Isso pode ocorrer, mesmo dentro de uma perspectiva olsoniana, até porque para esse ator particularmente os benefícios decorrentes da ação coletiva seriam tão recompensadores que valeria a pena "pagar" os ônus de uma maior participação. Nessa mesma linha, outra possibilidade seria almejar, com essa ação de "carregar o piano", a consecução de outros objetivos que necessitariam de apoio político dos atores beneficiados (por exemplo, aumentar a liderança e o apoio político dos municípios metropolitanos ao governo estadual).

locais. Ou seja, comprometem-se, muitas vezes seriamente, os resultados de uma política pública, na tentativa de garantir maiores possibilidades de previsão e de influência no comportamento dos diversos atores envolvidos.

Outra questão crucial, como se viu, refere-se às fontes de recursos, essenciais na viabilização de qualquer política pública. 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(s) cidade(s)-pólo e os demais municípios da região.

Sem que se negue a importância do fortalecimento e da criatividade municipais, em um país como o Brasil, de extrema desigualdade e profundamente heterogêneo regional e intra-regionalmente em termos sociais, políticos, econômicos e institucionais, o papel dos governos estaduais e federal é fundamental. Detentores do controle de recursos críticos substanciais, os agentes desses âmbitos de governo é que são capazes de promover a implementação de políticas compensatórias ou alocações redistributivas de recursos como forma de mitigar as fortes desigualdades intermunicipais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz; Soares, Márcia Miranda. (2001) *Redes federativas no Brasil*: cooperação intermunicipal no Grande abc. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

Araujo Filho, V. F. de. (1996) Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam.

Azevedo, Sergio de. (1994) Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: Diniz, Eli; Lopes, José S. L.; Pradi, Reginaldo. (org.). *O Brasil no rastro da crise.* São Paulo, Anpocs/ ipea/Hucitec. p. 244-70.

Azevedo, Sergio de; Prates, Antônio Augusto P. (1991) Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vértice; Anpocs, p. 122-52.

Coelho, Magda; Diniz, Eli. (1995) *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Iuperj.

Diniz, Eli. (1996) Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *RSP, Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, maio-ago.

FJP (Fundação João Pinheiro). (1998) *Gestão metropolitana e desigualdade social na RMBH*. Convênio Ceurb/UFMG & Escola de Governo e Diretoria de Estudos Municipais e Metropolitanos da Fundação João Pinheiro. Relatório de pesquisa financiada pela Fapemig. Mimeo.

JACOBI, Pedro. (1990) Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, p. 121-45, mai.

LORDELLO, D. (1996) A experiência internacional em gestão metropolitana. In: CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, IBAM.

MELO, Marcus A. (1993) Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República. *Pobreza e desigualdade social. Agendas de políticas públicas*. Rio de Janeiro, Iuperj, ago.

_____. (1995) *A década perdida*: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre, Mercado Aberto.

_____. (1996) Governança e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan.-abr.

MELO, Marcus A. de; AZEVEDO, Sergio de. (1998) *O processo decisório da reforma tributária e da Previdência Social*: período de 1994 a 1998. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.

PEREIRA FILHO, Carlos; REZENDE, Flávio; MARINHO, Geraldo. (1993) Descentralização: valorização da esfera pública? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v., 1993, Belo Horizonte. *Anais*... Belo Horizonte, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 16 p.

SANTOS, Maria Helena de Castro. (1996) Governabilidade e governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituinte. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

GOVERNAR AS METRÓPOLES: DILEMAS DA RECENTRALIZAÇÃO

Raquel Rolnik

Arquiteta e urbanista, mestre pela FAU/USP e doutora pela New York University. Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC-Campinas e coordenadora de Desenvolvimento Local do Instituto Pólis. Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Nadia Somekh

Arquiteta e urbanista, mestre e doutora pela FAU/USP.
Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Presidente da EMURB – Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura do Município de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, os municípios brasileiros vêm fortalecendo seu papel de gestores de políticas públicas. A Constituição de 1988 representou, para os governos locais, um significativo aumento de suas participações na receita fiscal. A participação dos municípios na receita total disponível, que em 1980 era de 9,5%, aumentou para 16,9% em 1992, enquanto a dos estados se elevou de 24,3% para 31%, nesse período. A receita tributária disponível (já contabilizando as transferências) dos municípios passou de 2,5%, em 1980, para 4,1% do PIB, em 1990 (Melo, 2000).

Ao movimento de descentralização fiscal correspondeu, por um lado, a ampliação – desproporcional em relação ao aumento de recursos – das competências municipais no setor social (educação/saúde/assistência/habitação) e, por outro, a intensificação da vida política local. Podemos afirmar, entretanto, que na década de 1990 o país viveu concretamente um movimento de fortalecimento da autonomia local em relação aos demais entes da Federação.

A partir da década de 1980, a descentralização e o aumento do protagonismo dos governos locais constituíram princípios hegemônicos nos processos de reforma no setor público. No âmbito internacional, a palavra de ordem da descentralização transformou-se em consenso virtual, sendo empregada tanto por governos conservadores quanto por governos socialdemocratas. Em países em processo de (re)democratização – como era a situação da maioria deles na América Latina –, a descentralização passou a ser entendida como dimensão essencial para superar o regime autoritário anterior.

No mesmo período, a descentralização constituiu importante ingrediente do elenco de reformas dos governos neoliberais, que, em oposição aos governos conservadores, viam no Estado centralizado o objeto de seu antiestatismo. O Banco Mundial, o FMI e mais tarde o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram importantes agentes difusores, em escala global, de processos descentralizadores.

Percebida como transferência de poder decisório para o município ou entidades e órgãos locais, a descentralização tem duas vertentes: uma, usada por tendências democratizantes, cujo foco é a possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social, e a outra, utilizada apenas nos processos de modernização gerencial da gestão pública, cujo foco é a possibilidade de aumento da eficiência do governo local. Na prática, é a coalizão política que dá suporte às reformas que define a preponderância de uma ou outra vertente (MELO, 2000).

A multiplicidade de experiências de governo abertas pela descentralização no Brasil operou num espectro que abrange desde a defesa do Estado mínimo e do papel empresarial dos governos locais aos defensores de uma democracia comprometida com os historicamente excluídos (FONTES, 1996).

A ampliação do espaço político local esbarra, entretanto, em temas em que a territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Tal é o caso de quase todos os temas ligados à infra-estrutura urbana: tanto transportes como saneamento ou energia dificilmente estão circunscritos a um só município. Significativamente, se o elemento mais forte da reforma do Estado no campo dos chamados setores sociais foi a descentralização, no campo da infra-estrutura o debate em torno da privatização hegemonizou a agenda.

A maior parte das redes de infra-estrutura está hoje sob a esfera do poder estadual ou federal. Por outro lado, como são redes que ultrapassam as fronteiras de um município, dificilmente uma cidade isoladamente tem força política para determinar a estratégia de investimentos e gestão dessas infra-estruturas. Contudo,

a presença ou a ausência dessas redes de serviços, sua qualidade e sua disponibilidade no território municipal são absolutamente determinantes do próprio modelo de gestão territorial, com enormes impactos na economia das cidades.

No caso das metrópoles ou aglomerações urbanas contínuas, a questão é ainda mais grave: a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando claramente a não-legitimidade e a não-representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. O tema da gestão territorial da infra-estrutura ficou assim como uma das questões em aberto.

Os casos de associação de municípios em consórcios foi uma das respostas que emergiram recentemente para enfrentar os limites da ação puramente municipal. São numerosos os exemplos no Brasil de associativismo temático: lixo, saúde e transportes são os setores que mais agregaram conjuntos de municípios. Em Minas Gerais, por exemplo, 92% dos municípios estão envolvidos em Consórcios Intermunicipais de Saúde (Farah, 2001). A existência de um Sistema Único de Saúde que assegure recursos federais exige uma organização entre os municípios, otimizando os recursos disponíveis em cada um. Entretanto, embora os Consórcios representem um passo importante para a construção de uma cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não-participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática.

A gestão dos recursos hídricos, que avançou na construção de novas formas de gestão com a organização dos Comitês de Bacia envolvendo a comunidade, é outra forma contemporânea de gestão supralocal. Os Comitês de Bacias têm por base experiências de associação e de consorciamento que partem dos próprios municípios envolvidos e afetados por problemas comuns, mas que, por sua natureza, extrapolam o plano local. São, em sua composição, tripartites e paritários, com 1/3 de seus membros da sociedade civil, 1/3 de órgãos do governo do estado e 1/3 das prefeituras. Ao considerarem a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, possibilitam a integração dos usos e a resolução dos problemas, contrariando a lógica de abordagem da gestão metropolitana que vigorava até os anos 1980, na qual apenas o governo estadual detinha a esfera de decisão, sendo invertida, então, a hierarquia no processo de tomada de decisões (Cordeiro, 1996). É um esforço consistente de gestão supramunicipal democrática, mas que sofre de ineficiência ao não controlar os organismos e não deter os recursos necessários para a implementação de suas decisões.

Se o tema da gestão das infra-estruturas consiste hoje em barreira clara

para uma suposta autonomia do local, mais ainda é o tema do desenvolvimento econômico. Os espaços econômicos existentes no país são marcadamente regionais, e não municipais. A territorialidade da agroindústria da cana e da laranja ou dos processos de reconversão industrial necessariamente extrapolam as fronteiras municipais. Entretanto, embora por razões distintas, assim como o modelo de gestão metropolitana, o modelo das poucas agências econômicas regionais (do tipo Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene ou Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam) fracassou e desapareceu ou se encontra agonizante.

Assim, em temas essenciais como as políticas de investimento e gestão das infra-estruturas ou o desenvolvimento econômico, as forças políticas locais, diante da ausência de um espaço político regional, acabam sendo sub-representadas em processos decisórios essenciais para o desenvolvimento local, centralizados nas esferas estaduais e federal.

Este texto está estruturado em três partes. A primeira resgata o relato da falência do modelo de gestão metropolitana no Brasil. A segunda aborda o desafio da construção democrática do espaço político regional, subdividida em apontamentos teóricos e a experiência recente do Grande ABC. A última elenca, à guisa de contribuição, princípios que emergem da reflexão apresentada.

GESTÃO METROPOLITANA: ASCENSÃO E QUEDA DE UM MODELO

A partir da década de 1950, com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, consolida-se em torno das principais capitais um processo de conurbação. Diante dele, torna-se fundamental o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades envolvidas nessa situação (AZEVEDO e GUIA, 2000a).

A necessidade organizacional não teve como indutor somente a administração pública, ela caminhava ao lado e respondia a questões de setores representativos da sociedade civil. Exemplo dessa mobilização foi a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo IAB em 1963. Para atender às demandas impostas pelo subdesenvolvimento econômico e social, o Seminário propunha, em seu documento final, mudanças de legislação para que "nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns" (ARAÚJO FILHO, 1996).

Assim, antes mesmo de existir base legal e jurídica para a existência das regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de

administrações metropolitanas. No estado de São Paulo, por exemplo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado pelo governo do estado em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já havia organizações semelhantes. Todas elas eram iniciativas dos governos estaduais, que expressavam o reconhecimento de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, eles começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional de que dispunham.

A regulação federal só veio com a Constituição de 1967 e com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Logo após a promulgação da Constituição, iniciou-se o debate para a definição dos critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas. Devido a disputas políticas, a regulação só saiu em 1973, com a promulgação da Lei Complementar Federal 14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A definição dessas áreas tinha por referências critérios de implantação baseados na magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que esses parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendia atingir. Em suma, essa instituição das regiões metropolitanas de 1973 acabou por responder aos anseios que vinham desde a década de 1960, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar, e não a dinâmicas de cooperação, de consorciamento e de articulação supramunicipal em curso naquele momento (Araújo Filho, 1996).

Quanto ao modelo de gestão, as estruturas criadas eram completamente prefixadas e hierárquicas, sendo completamente baseadas nos Executivos estaduais, garantindo-lhes ampla maioria, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas. De fato, as regiões metropolitanas tinham seus Conselhos Deliberativos, que eram presididos e tinham a maioria de seus membros indicados pelo Executivo estadual, que era por sua vez indicado pelo Executivo federal. E o Conselho Consultivo, em que os municípios

estariam representados, não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas apresentar sugestões.

Completava o modelo a estruturação de fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano (sobretudo saneamento/habitação e transportes), que canalizavam os recursos diretamente para companhias estatais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhum vínculo de subordinação às próprias políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos. Assim, mesmo durante o período da ditadura militar, as Companhias de Habitação (Cohabs) ou as estatais de saneamento definiram muito mais os eixos de expansão metropolitana do que os planos metropolitanos produzidos no período.

Na década de 1980, a crise fiscal e a redemocratização aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território das metrópoles. Com a carência de investimentos públicos federais, os organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano desaparecem, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas. Ao mesmo tempo, com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas, recriando-se os canais de intermediação política. As entidades metropolitanas são assim relegadas a um plano secundário ou até mesmo extintas.

A Constituição de 1988 foi elaborada num contexto de federalismo e descentralização, como já descrito anteriormente. Nesse contexto, a gestão metropolitana não era prioridade até por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Dessa forma, esse assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, sendo delegada para as Constituições estaduais a responsabilidade de definições e atribuições.

Mesmo as Constituições estaduais trataram o tema de forma genérica (Azevedo e Guia, 2000b). Passados mais de dez anos, não se reconstruiu nem se reconceituou o espaço político metropolitano no país.

Diante desse quadro, quais seriam as saídas possíveis para esse vazio político-institucional?

O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA REGIÃO

Do hobbesianismo municipal à cooperação regional

O processo de descentralização em curso no nosso país desde os anos 1980, consolidado pela Constituição de 1988, possibilitou a disseminação de posturas municipalistas que envolveram o colapso do planejamento aliado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local, denominado por Melo (2000) de neolocalismo. Melo se apóia na reflexão teórica desenvolvida por

Harvey (1989), concluindo que o localismo americano pode ser detectado no Brasil dos anos 1990, onde a guerra fiscal entre estados e municípios aponta para a frustração em termos de geração de novos empregos de qualidade e para a clara ausência de coordenação de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Harvey fornece a chave para o entendimento das rápidas mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos do mundo capitalista avançado, através da combinação de quatro opções assumidas pelos governos locais.

Em primeiro lugar, a implementação de vantagens específicas para assegurar a competição no quadro da divisão internacional do trabalho, isto é, a criação ou a divulgação de vantagens que permitam a implantação de grandes empreendimentos imobiliários ou ainda o estabelecimento de parcerias, de incentivos fiscais, de ações de *marketing* para "vender" a cidade pela exacerbação de seus atributos e qualidades, garantindo a atração de novos investimentos, principalmente alavancada por eventos globais, a exemplo dos Jogos Olímpicos.

Em segundo lugar, o aumento da competitividade através da divisão espacial do consumo. Estratégias de renovação urbana articuladas com inovações culturais elitistas e excludentes, como é o caso de museus e processos de requalificação de áreas urbanas com valorização imobiliária e expulsão de atividades e populações de menor renda.

Em terceiro lugar, a luta do poder local para assumir o controle e o comando de operações financeiras, por meio da realização de pesados investimentos em transportes e comunicações que viabilizem a implementação de grandes equipamentos privados.

E, finalmente, em quarto lugar, a competição pela redistribuição de excedentes gerados pelos governos centrais e regionais.

Para Harvey, essas quatro estratégias não são excludentes e caracterizam o que o autor denominou como a passagem do gerenciamento tradicional ao empresariamento urbano. Entretanto, o texto não diferencia experiências mais sociais e redistributivas, de construção regional e cooperativa de um tecido produtivo, como é o caso da Emilia Romagna, na Terceira Itália, de outras em que predominou um municipalismo individualista voltado essencialmente para a competição destruidora e excludente. O caso de Baltimore, analisado por Harvey de forma crítica, é exatamente o exemplo das conseqüências desse localismo empresarial exacerbado.

Um alerta é necessário para os efeitos perversos da competição entre cidades gerados por um individualismo local que pode se tornar excessivo e destrutivo entre localidades e regiões. Entretanto é possível superar essa questão com a construção de redes cooperativas e solidárias entre cidades,

buscando a solução de problemas comuns. A idéia da cooperação pode ser aliada à complementaridade proporcionada por uma divisão do trabalho que reforça a multiplicidade de identidades sublocais, tendo como elemento-chave o fortalecimento da instância regional. A construção de um sistema cooperativo de relações supralocais pode ser outra forma, menos perversa e destrutiva, de inserção global.

No caso brasileiro, uma das experiências em curso de construção de um espaço regional que transcende os Consórcios Temáticos e Comitês de Bacia é a articulação das sete cidades do Grande ABC. O relato e a análise dessa experiência fornecem elementos importantes para a construção de uma nova institucionalidade metropolitana.

O que ensina a experiência do Grande ABC

A região do Grande ABC, berço da indústria automobilística brasileira, é composta de sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Situa-se no setor sudeste da região metropolitana de São Paulo, a maior do país (17 milhões de habitantes), contando com uma população de 2 milhões e 200 mil habitantes.

Considerando que 56% da superfície da região encontra-se em Área de Proteção de Mananciais, pode-se afirmar que os problemas do Grande ABC advêm principalmente de dois âmbitos específicos. Em primeiro lugar, a maior região metropolitana do país, a de São Paulo, não teve, desde a sua criação nos anos 1970, um planejamento efetivo. Planos e leis foram formulados na instância estadual, agravando seus problemas. Os planos metropolitanos demonstraram-se inefetivos, devido a uma construção tecnocrática, de gabinete, sem que fosse considerada a realidade dos municípios. A legislação ambiental, por outro lado, provocou efeitos perversos: ao contrário dos seus objetivos iniciais de preservação dos mananciais de água, teve como impacto uma intensa ocupação irregular, principalmente por loteamentos para a população de baixa renda.

A globalização e a chamada reestruturação produtiva provocaram um crescente desemprego na região. Apesar de o ABC junto com a região metropolitana de São Paulo serem responsáveis por 60% da geração de valor da indústria paulista (Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – PAEP-Seade), nos anos 1990 foram perdidos mais de 100 mil empregos. A taxa de desemprego atual, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (PED/Seade-DIEESE), atinge o patamar de 20%, superando a taxa da região metropo-

litana de São Paulo. A questão central da estrutura produtiva da região não é de crescimento econômico, mas sim de geração de empregos, principalmente os de qualidade (Matteo, 2000).

Até o final da década de 1980, a região era caracterizada por uma estrutura institucional relativamente frágil. Como resposta à crise econômica, instalaram-se o Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania e a Câmara do Grande ABC, cujo principal objetivo é encontrar um novo modelo de gestão compartilhada para o desenvolvimento sustentável da região. Esses exemplos de gestão inovadora e compartilhada representam não só uma forma de cooperação entre Estado, mercado e comunidade, mas também a constituição de um sistema de governança empreendedora, superando os tradicionais conflitos municipalistas.

Em dezembro de 1990, os sete prefeitos da região criaram uma associação: o Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy. O Consórcio surge sob um modelo voltado para a gestão de recursos hídricos, como demonstra seu próprio nome, tendo como um de seus objetivos específicos a preocupação em resolver a questão da destinação dos resíduos sólidos da região e como objetivo mais genérico a preocupação com o desenvolvimento urbano e econômico.

Com a mudança nas administrações municipais em 1993, o processo de articulação regional passou por um esvaziamento. Esse vácuo criado permitiu a mobilização da sociedade civil, que resultou na criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, em 1994. Esse Fórum é uma associação de movimentos e organizações existentes na região – ambientalistas, sindicalistas, empresariais etc. –, tornando-se um interlocutor privilegiado da articulação regional.

A idéia da criação da Câmara do Grande ABC foi discutida na região, em 1996, por lideranças, pelo Fórum da Cidadania, por deputados e pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Esse debate envolveu os candidatos ao cargo de prefeito, conscientes da importância da articulação regional para a solução de problemas municipais.

A Câmara do Grande ABC foi instalada em 12 de março de 1997. Seu regimento não prevê uma instituição com personalidade jurídica. Sua constituição informal estabelece, entre outros objetivos, um espaço de negociação e formalização de acordos, visando ao desenvolvimento sustentável da região.

Os acordos assinados a partir de 1997 correspondem a uma coalizão do poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil articuladas pelo Fórum da Cidadania, que, sem negar conflitos existentes, encontrou denominadores comuns, agregando forças usualmente antagônicas,

produzindo um processo regional de cooperação, dentro do que teoricamente é apontado como exemplo de governança urbana.

De forma sintética, os acordos assinados em novembro de 1997 e em agosto de 1998 podem ser agrupados em torno de três grandes temas. O primeiro, Desenvolvimento Físico Territorial, prevê a implementação de um plano de macrodrenagem, com o fim de combater os problemas advindos das enchentes que ocorrem na região. Outros acordos prevêem a implementação de obras no sistema viário e transporte coletivo regional, e de 4 mil unidades habitacionais para relocação da população de baixa renda, que hoje se encontra nas áreas de mananciais, bem como soluções para os efluentes hídricos industriais.

O segundo, Desenvolvimento Social, teve como acordo a erradicação do analfabetismo da região (Movimento de Alfabetização de Adultos – Mova Regional), um plano de integração e complementação dos equipamentos públicos de saúde e um movimento voltado para reintegrar socialmente meninas e meninos de rua.

O terceiro, Desenvolvimento Econômico, resultou no acordo de criação de um Pólo Tecnológico, de um programa de requalificação profissional, de Grupos de Trabalho, prevendo o aumento da competitividade das cadeias produtivas da região (setores automobilístico, petroquímico, moveleiro e de turismo). Finalmente convém destacar a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Trata-se de uma entidade composta pelo Consórcio (49% dos votos e custeio) e por cinco segmentos de associados: as sete Associações Comerciais, os quatro Centros de Indústria, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), empresas do setor petroquímico e sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), os sindicatos dos químicos, dos metalúrgicos, das costureiras e empregados do comércio (51% dos votos e custeio). Atualmente, mantida a proporcionalidade da participação do Consórcio (49%), está prevista a incorporação de um novo segmento de associados: as universidades.

A criação da Agência de Desenvolvimento Econômico, em outubro de 1998, foi um dos mais importantes passos da Câmara do Grande ABC. Formada para ser o braço executivo da Câmara, a Agência tem uma tripla missão: estabelecer ações de *marketing* regional para atrair novos investimentos, produzir conhecimento sobre os processos econômicos em curso na região e estimular pequenas e médias empresas. O acordo da Câmara de Macrodrenagem já realizou, ou está implantando, seis bacias de retenção com aporte de 130 milhões de reais do governo do estado de São Paulo, tendo como contrapartida das prefeituras o terreno de implantação e a manutenção das bacias. Os investimentos

no sistema viário/rodoviário superaram 25 milhões de reais, sendo que o anel periférico em volta da metrópole (Rodoanel) teve adiantado em 24 meses o prazo de início das obras para a região.

O Mova Regional, coordenado pelo Sindicato dos Metalúrgicos com o apoio das prefeituras, já formou 17.723 alunos desde 1997. O número de trabalhadores requalificados em 1999 e 2000 pelo Projeto Alquimia, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e coordenação do Sindicato dos Químicos do ABC, chega a 2.525, e 1.190 alunos compõem a nova turma do ano 2001.

O Planejamento Estratégico Regional (PER) foi reorganizado no ano 2000. Um documento denominado *Cenário de futuro* foi construído e assinado por lideranças da região, contendo a projeção das necessidades para o ano 2010.

A partir desse documento, os Grupos de Trabalho foram reorganizados em torno de sete eixos estruturantes: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infra-estrutura; Fortalecimento e Diversificação das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional; Inclusão Social.

Cada Grupo de Trabalho estabeleceu um rol de ações a serem implementadas, e, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento através da Agência de Desenvolvimento, estão sendo verificadas as possíveis fontes de financiamento (orçamentárias, do setor privado ou internacionais). O novo PER foi objeto de acordo em janeiro de 2000, e hoje a região busca a definição de ações prioritárias e de obtenção de recursos para a concretização do seu desenvolvimento sustentável.

Apesar do nítido avanço que representa a experiência do Grande ABC, por meio do empreendedorismo da cooperação regional em substituição à mera venda barata da região e à guerra fiscal, existem vários impasses a serem superados. Em primeiro lugar, a criação de uma entidade federativa capaz de possibilitar a articulação municipal na captação e distribuição dos recursos financeiros, o que requer não apenas uma nova institucionalidade, mas também seu reconhecimento no interior do pacto federativo.

Em segundo lugar, é necessária a formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional efetiva, isto é, com recursos definidos, para as regiões metropolitanas, principalmente a mais importante do Brasil, que gera 25% do produto nacional.

Do ponto de vista da relação com o governo estadual, a informalidade da Câmara Regional não garante a implementação dos acordos assinados, ficando extremamente suscetível a gestões políticas e a soluções de continuidade.

Como exemplo desse limite político-institucional, apontamos a imobilidade do governo estadual diante de temas prioritários que foram objeto de acordo na Câmara, como a transformação do trem em metrô de superfície na região e a nova regulamentação da Lei de Proteção aos Mananciais.

Outro limite que pode ser assinalado decorre da descontinuidade do envolvimento dos Legislativos municipais. Inicialmente mobilizados, os vereadores foram se afastando da Câmara Regional e acabaram por criar um fórum próprio, das Câmaras Municipais, ainda sem ligação definida com os organismos existentes.

Os limites enfrentados pela experiência de articulação regional do Grande ABC indicam elementos a serem considerados na reformulação da gestão metropolitana.

ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA METROPOLITANA

– A visão tecnocrática impressa no planejamento e estrutura de gestão metropolitana dos anos 1970 só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política. Nesse sentido, deverá ser criado, primeiramente, um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais. Um parlamento metropolitano poderia ser um elemento para formalizar tal espaço.

– É impossível existir uma política metropolitana sem uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional que evite a guerra fiscal e estabeleça um fundo específico para financiar as prioridades estratégicas da região. A destinação e a gestão desses recursos é que deverão ser objeto de negociação e acordo. Por essa razão, o modelo político-institucional deve superar a informalidade dos exemplos atuais.

– O modelo de gestão, além de horizontal e não-hierarquizado, deve incluir a sociedade em suas representações regionais. O controle social da destinação dos recursos bem como o dos processos decisórios são importantes campos específicos para a participação dessas entidades no modelo de gestão. Dessa forma, valoriza-se a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, esta entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e envolve os diversos atores de forma compartilhada.

– Cada sistema urbano (água, transporte, drenagem, saúde etc.) não só se espacializa de maneira distinta como também necessita, por parte dos municípios

envolvidos com cada problema e dos agentes e mecanismos de gestão implicados, de alternativas institucionais distintas. Cada um dos sistemas urbanos e suas partes possui lógica própria e se distribui no território metropolitano de modo particular. Isso quer dizer que nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano. Deve-se considerar esse fenômeno para que se possa ajustar formas de gestão específicas a cada sistema urbano ou projeto a ser implementado.

– A construção de uma institucionalidade metropolitana não pode invalidar as formas de articulação e associações supramunicipais existentes. Pelo contrário, como não se trata de reconstruir uma entidade tecnocrática abstrata, as articulações políticas e técnicas estabelecidas devem ser respeitadas, valorizadas e incorporadas.

– Finalmente, embora a construção de uma instância político-institucional metropolitana signifique recentralização, esta não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Ao invés, uma intervenção econômico-territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo Filho, V. F. (1996) Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam. p. 49-70.

Azevedo, S. de; Guia, V. R. dos M. (2000a). Reforma do Estado e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte. *Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n. 2, p. 103-20, ago.

_____. (2000b) Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: Ribeiro, L. C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, Revan. p. 525-51.

Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam.

Cordeiro, B. de S. (1996) Comitês de Bacias: a inscrição do urbano e do social na gestão dos recursos hídricos. In: Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam. p. 131-46.

Daniel, C.; Somekh, N. (1999) Novas estratégias de ação regional. Trabalho apresentado na viii Anpur, Porto Alegre, 1999.

Daniel, C. (1994) Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____. (1999) *Uma experiência de desenvolvimento econômico local*: a Câmara Regional do Grande abc. São Paulo. Mimeo.

Farah, M. F. dos S. (2001) Características recentes e desafios das articulações urbano-regionais do estado de São Paulo. Trabalho apresentado no seminário "Regiões e cidade, cidades nas regiões: a espacialidade do desenvolvimento brasileiro". São Paulo, Anpur, mar.

Fernandes, E. (2000) Direito e governança. *Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro; Escola de Governo, n. 2, p. ix-xxii, ago.

Fontes, A. M. M. (1996) Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano? In: Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam. p. 115-30.

Harvey, D. (1989) *From Managerialism to Entrepreneurialism*: The Transformations in Urban Governance in Late Capitalism. London, Geografiska Annaler.

Lopes, A. (1996) Constituição para a agenda metropolitana no Brasil. In: Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam. p. 71-86.

Matteo, M. (2000). As características da indústria do Estado de São Paulo nos anos noventa. São Paulo, Seade/Unicamp. Mimeo.

Mello, D. L. de. (1996) A experiência internacional em gestão metropolitana. In: Cardoso, E. D.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam. p. 19-48.

Melo, M. A. (2000) Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. *Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro; Escola de Governo, n. 2, p. 155-72, ago.

PARTE II

METRÓPOLES E POLÍTICAS TERRITORIAIS

AS METRÓPOLES E OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA

Diana Meirelles da Motta

Arquiteta e urbanista, mestre em planejamento urbano pela UnB, técnica em planejamento e pesquisa e coordenadora de estudos urbanos no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Diretora de Estudos Regionais e Urbanos - DIRUR.

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil manteve-se acelerado e apresentou grande diversidade e heterogeneidade no território nacional. Destacam-se, entre outros aspectos, a interiorização do fenômeno urbano, a rápida urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias, o aumento da periferização dos centros urbanos, bem como a formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas. Tais manifestações do processo de urbanização resultam em parte da reestruturação econômica em curso no país, cujos impactos geraram novos padrões, sobretudo na estrutura do emprego urbano e na dinâmica migratória.

Para o conjunto do país, as aglomerações urbanas metropolitanas continuam a concentrar população e as aglomerações urbanas não-metropolitanas vêm aumentando de forma expressiva a sua participação no total da população (IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp, 2001a, 2001c). Na maioria das grandes regiões geográficas, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional e muito próximo do crescimento vegetativo do país.

A taxa de crescimento da população total brasileira declinou de 1,93% ao ano entre 1980 e 1991 para 1,63% ao ano no período 1991-2002 (IBGE, 2000b), embora a taxa de urbanização continue aumentando, com a população urbana crescendo à taxa de 2,45% a.a. Em 2000, cerca de 81,2% dos 169,5 milhões

de brasileiros viviam em cidades, totalizando 5.507 municípios, dos quais 73% com população inferior a 20 mil habitantes (Tabela 1).

Tabela 1
População total por estratos populacionais
e sua distribuição por municípios. Brasil (2000)

Estratos populacionais (hab.)	População		Municípios	
	Total	%	Total	%
Total	169.799.170	100,0	5.507	100,0
Até 20.000	33.437.404	19,7	4.018	73,0
Mais de 20.000 a 45.000	26.177.323	15,7	908	16,5
Mais de 45.000 a 100.000	23.583.405	13,9	357	6,5
Mais de 100.000	86.601.038	51,0	224	4,1

Fonte: IBGE (2001).

1. A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA REDE URBANA DO BRASIL[1]

A rede urbana do Brasil vem se tornando mais complexa devido às mudanças ocorridas no formato das redes urbanas regionais, reflexo de diferentes articulações socioespaciais que se formaram entre as cidades. Essa complexidade, que também expressa a desconcentração das atividades produtivas e o surgimento de novos espaços economicamente dinâmicos, configura-se em função das peculiaridades da estrutura produtiva e de diferentes espacialidades no território. Constituem referenciais básicos da rede urbana do Brasil: a hierarquia da rede urbana; os sistemas urbano-regionais; as aglomerações urbanas.

1.1 A HIERARQUIA DA REDE URBANA

Na classificação da rede urbana foram identificadas seis categorias:
– Metrópoles globais, nacionais e regionais: estas três categorias superiores da rede urbana são integradas por 13 centros urbanos, que, à exceção de Manaus, constituem aglomerações urbanas;
– Centros regionais: abrangem 16 centros urbanos, dos quais 13 são aglomerações urbanas;
– Centros sub-regionais 1 e 2: totalizam 82 centros urbanos, sendo que os CSR-1 representam 31 centros e os CSR-2 representam 51 centros.

A distribuição espacial das cidades brasileiras configura uma rede heterogênea que apresenta grande desafio à gestão do desenvolvimento urbano

1. Esta seção e as seguintes foram baseadas em IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp (2001a).

no plano federal. A nova configuração da rede urbana do país compreende 111 centros urbanos, comandados pelas 13 metrópoles. Esses centros urbanos reúnem 440 municípios e concentram mais da metade da população brasileira, cerca de 56%. As 12 aglomerações urbanas metropolitanas reúnem 200 municípios e exibem percentuais crescentes do conjunto da população brasileira (33% desse total em 1980; 33 % em 1991 e 33,7% em 2000), atingindo 57,2 milhões de habitantes em 2000. Em conjunto, as aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas concentram, de acordo com os dados do Censo 2000, cerca de 47% do total da população do país, atingindo 79,9 milhões de habitantes (Tabela 2).

Tabela 2
Aglomerações urbanas e outros centros urbanos.
População e total de municípios

Aglomerações e outros centros urbanos	Total	Total de municípios	População Brasil 2000	
			Total	%
Aglomerações urbanas [1]				
Metropolitanas	12	200	57.276.435	33,73
Não-metropolitanas	37	178	22.687.627	13,36
Total	*49*	*378*	*79.964.062*	*47,09*
Total outros centros urbanos [2]	5.129	5.129	89.835.108	52,91
TOTAL	5.178	5.507	169.799.170	100,00

1. Considera a população total do município (urbano e rural)
2. Outros centros urbanos que não constituem aglomerações urbanas.
Fonte: IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp (2001a).

A rede urbana do país, portanto, compreende o conjunto de centros urbanos que polarizam o território nacional e os fluxos de pessoas, bens e serviços que se estabelecem entre eles e com as respectivas áreas rurais. É formada por centros urbanos de dimensões variadas, que determinam relações dinâmicas entre si de diferentes magnitudes. São estas interações que respondem não apenas pela atual conformação espacial da rede, mas também por sua evolução futura, cuja compreensão é fundamental para o estabelecimento de metas de políticas públicas.

1.2. Os sistemas urbano-regionais[2]

Os sistemas urbano-regionais compreendem sistemas territoriais organizados a partir de metrópoles (globais, nacionais ou regionais) e centros regionais, que

2. Egler, 2001.

possuem encadeamento funcional entre os diversos níveis de influência, seja recíproco, isto é, entre cidades do mesmo nível, seja hierárquico, dos níveis superiores de polarização para os inferiores.

A identificação dos sistemas urbano-regionais foi feita com base no estudo *Regiões de influência das cidades* (IBGE, 1987). Este estudo traduz as porções do espaço submetidas à influência de centros urbanos, cujos fluxos de pessoas, mercadorias e informações permitem a conformação de estruturas territoriais relativamente estáveis no decorrer do tempo.

Os sistemas urbano-regionais foram definidos a partir da agregação das regiões de influência das cidades, as quais foram agrupadas segundo os critérios de contigüidade espacial e de dependência funcional. Foram identificados 12 sistemas urbano-regionais nomeados a partir dos centros urbanos que os encabeçam. As regiões de influência das cidades que os compõem são as seguintes: Cuiabá – área de influência de Cuiabá; Norte – Belém e Manaus; Meio-Norte – São Luís e Teresina; Fortaleza – Fortaleza; Recife – Recife, João Pessoa, Campina Grande e Caruaru; Salvador – Salvador e Feira de Santana; Belo Horizonte – Belo Horizonte; Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Juiz de Fora e Vitória; São Paulo – São Paulo, Campinas, Bauru, Ribeirão Preto, Marília, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Uberlândia; Curitiba – Curitiba, Londrina, Maringá e Florianópolis; Porto Alegre – Porto Alegre, Santa Maria, Pelotas e Passo Fundo; Brasília/Goiânia – Brasília e Goiânia.

A partir dos sistemas urbano-regionais podem-se identificar as estruturas urbanas que formam a armadura da rede urbana brasileira. Estas refletem os distintos tempos do processo de urbanização do país, mostrando suas dinâmicas diferenciadas. Nesse sentido, foram definidas três grandes estruturas urbanas, articuladas e diferenciadas entre si: o Centro-Sul, o Nordeste e o Centro-Norte, compostas pelos seguintes sistemas urbanos: Centro-Sul (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte); Nordeste (Salvador, Recife, Fortaleza e Meio-Norte); e Centro-Norte (Norte, Cuiabá e Brasília/Goiânia).

As estruturas urbanas se diferenciam segundo três características espaciais básicas: o ritmo da urbanização; o nível de adensamento da rede de cidades; e o grau de complementaridade entre os centros urbanos que as compõem. Outro aspecto fundamental que apóia a diferenciação dessas estruturas urbanas são os níveis de desenvolvimento humano atingidos pelos habitantes dos centros urbanos que as integram, expressos nos indicadores de renda, alfabetização e acesso aos serviços urbanos básicos.

Os sistemas urbano-regionais presentes na rede urbana brasileira podem ser vistos como circuitos que apresentam características estruturais e dinâmicas

próprias e diferenciadas entre si, cuja configuração atual e dinâmica conforma três estruturas urbanas: Centro-Sul, Nordeste e Norte.

O Centro-Sul compreende os sistemas urbano-regionais de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, que se caracterizam pela concentração de sua população em cidades, refletindo elevados índices de urbanização e de metropolização. A densa rede de cidades que recobre seu território é responsável pela projeção de sua influência nacional e supranacional, avançando no processo de integração sul-americana.

O Centro-Sul corresponde ao cinturão urbano-industrial do território nacional e seus prolongamentos. É onde se situam as duas metrópoles globais (São Paulo e Rio de Janeiro), as metrópoles consolidadas, como Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte, e as metrópoles emergentes, como Florianópolis, Maringá, Londrina, Baixada Santista, Campinas e Vitória, que funcionam como centros de conexão do mercado doméstico aos circuitos internacionais da economia mundial. Seu potencial de desenvolvimento é elevado, devido ao processo de metropolização nas metrópoles emergentes e ao crescimento urbano das cidades médias.

A estrutura urbana do Nordeste é formada pelos sistemas urbano-regionais de Salvador, Recife, Fortaleza e Meio-Norte, cujo processo de transição para uma economia urbano-industrial ainda está se completando e apresenta verdadeiras bacias urbanas ainda em processo de consolidação. Este processo se manifesta no expressivo contingente de população que ainda reside em núcleos rurais de pequenas dimensões, elevadas taxas de incremento da população urbana e, particularmente no caso de Fortaleza, significativo indicador de primazia urbana.

Os quatro sistemas urbano-regionais que compõem esta estrutura apresentam características que os diferenciam. Observa-se que Recife possui a configuração mais densa e consolidada do Nordeste, contando com as regiões de influência de Recife, Caruaru, Campina Grande e João Pessoa, bem como com os centros regionais de Natal e Maceió. Assim, a metrópole pernambucana organiza o território de todo o Saliente Nordestino.

Salvador apresenta uma rede urbana menos densa e marcadamente orientada para o litoral, com o centro regional de Aracaju, e destacando-se, por sua importância na estruturação do sistema urbano, os centros sub-regionais de Feira de Santana, Vitória da Conquista e, por seu papel no além-São Francisco, Barreiras.

Fortaleza apresenta as mais altas taxas de crescimento urbano do Nordeste, bem como a mais elevada primazia urbana, evidenciando o caráter ainda incompleto da urbanização deste sistema urbano do Nordeste setentrional. Com

tendências semelhantes no que diz respeito ao ritmo de crescimento urbano, o sistema urbano do Meio-Norte, formado pelos centros regionais de São Luís e Teresina, ainda se encontra pouco diferenciado e muito instável, sujeito a bruscas mudanças em razão de suas relações com os demais sistemas urbanos, tanto do Nordeste como do Centro-Norte.

O Nordeste apresenta crescimento dos pequenos núcleos rurais, forte migração campo-cidade, elevada primazia e uma topologia pouco estruturada. Tal situação é característica importante dessa estrutura urbana, que apresenta os indicadores sociais de renda, alfabetização e acesso aos serviços urbanos mais críticos de toda a rede urbana nacional.

A estrutura urbana do Centro-Norte compreende os sistemas urbano-regionais de Brasília-Goiânia, de Cuiabá e do Norte. O processo de urbanização nessa estrutura urbana vem se acelerando nas últimas décadas, e a cidade desempenha um papel fundamental na abertura de novas áreas à exploração econômica. Destaca-se por seu dinamismo e pela emergência de novos centros em distintos níveis da hierarquia urbana.

Do ponto de vista da configuração espacial, integram os sistemas urbanos do Centro-Norte as regiões de influência de cidades cujo nível mais elevado da hierarquia é ocupado por São Paulo. É o caso das regiões de influência das cidades de Manaus e Belém, que podem ser classificadas como redes emergentes e não consolidadas, bem como das regiões de influência das cidades de Goiânia e Brasília, que configuram uma forma espacial distinta, onde está presente uma metrópole regional, como Goiânia, relativamente próxima a uma metrópole nacional, cujo nível de polarização pode ser considerado médio, como no caso de Brasília e seu entorno.

O complexo territorial Brasília/Goiânia constitui uma nova configuração espacial em forma de eixo l, que apresenta um deslocamento do centro de gravidade populacional do sistema (Brasília e seu entorno) do seu principal núcleo de polarização (Goiânia). Esta forma espacial, *grosso modo*, potencializa o dinamismo espacial do sistema, embora apresente problemas bastante complexos de gestão urbana.

1.3 As aglomerações urbanas[3]

São identificadas 49 aglomerações urbanas no país, distribuídas em 12 aglomerações metropolitanas, 12 centros regionais, 15 centros sub-regionais de nível 1, e as demais correspondendo aos centros sub-regionais de nível 2.

3. O estudo das aglomerações urbanas do Brasil foi baseado no trabalho de Branco (1998).

A análise da dimensão do núcleo e da periferia da aglomeração permite identificar aglomerações urbanas de quatro tipos:
– aglomerações urbanas cuja população do núcleo é superior à da periferia – este é o caso da maioria das aglomerações (31);
– aglomerações cuja população do núcleo é aproximadamente igual à da periferia (8);
– aglomerações cuja população da periferia é superior à do núcleo (6);
– aglomerações constituídas por dois ou mais núcleos, porém sem periferia (4).

A distribuição territorial desse conjunto de aglomerações está relacionada ao processo de ocupação territorial do país, adensando-se no Centro-Sul e no Nordeste. Esta distribuição, em geral, acompanha a faixa litorânea, apresenta maior interiorização no Centro-Sul e torna-se menos compacta à medida que se avança para o Oeste do país, deixando de existir a partir do meridiano que corta a aglomeração de Cuiabá.

A análise do quadro evolutivo de aglomerações urbanas no país revela que a grande mudança no processo de evolução metropolitana se deu no período 1960-1980.

A intensificação no processo de formação de aglomerações urbanas, mesmo nas áreas de ocupação mais antiga no país, está estreitamente ligada ao dinamismo econômico. Assim, São Paulo, como a metrópole mais dinâmica do país, ensejou o aparecimento de grande número de aglomerações na área do seu entorno, ao longo de dois eixos rodoviários principais, constituídos pelas rodovias Carvalho Pinto/Presidente Dutra, no vale do Paraíba, em direção ao Rio de Janeiro, e rodovias Anhangüera/Bandeirantes, em direção a Campinas e Ribeirão Preto. Em menor escala, o mesmo processo ocorre no Rio de Janeiro, nos eixos rodoviários em direção à Região dos Lagos, a São Paulo e a Santos.

2. AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DA REDE URBANA[4]

O estágio atual da urbanização no Brasil é retratado pela interiorização da rede urbana, disseminação do fenômeno das aglomerações urbanas e existência de três grandes estruturas urbanas – Centro-Sul, Nordeste e Centro-Norte. Essas grandes estruturas urbanas são constituídas por 12 subsistemas regionais comandados por 13 metrópoles.

A rede urbana brasileira tem se tornado mais complexa com a configura-

4. IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp (2001a, 2001b).

ção de diversas espacialidades, reflexo de distintas articulações socioespaciais que se formaram entre as cidades. Essa complexidade, que expressa a desconcentração das atividades produtivas e o surgimento de novos espaços economicamente dinâmicos, configura-se em função das peculiaridades da estrutura produtiva e de especificidades físico-espaciais que modelam distintamente o território construído.

As aglomerações urbanas metropolitanas do Sudeste/Sul do país, onde a produção industrial tem um peso significativo na estrutura produtiva, têm mudado suas feições, com redução da participação da indústria e ampliação das funções de alta gestão na participação do setor de serviços. Seus territórios têm se diversificado, com a incorporação ou crescimento de novos segmentos e atividades que requerem uma ampliação das articulações entre os centros metropolitanos, considerando, inclusive, suas conexões internacionais.

Os efeitos da reestruturação produtiva, aliados à queda na oferta de novos postos formais de trabalho para trabalhadores sem qualificação, aumentam as disparidades sociais e elevam o desemprego, expondo novas questões urbanas ligadas à marginalidade e à falta de segurança. Estas ampliam a agenda dos problemas urbanos, em relação ao passado recente, uma vez que essa nova demanda por emprego e segurança se acresce às tradicionais demandas ligadas à luta por moradia, transporte, infra-estrutura urbana e equipamentos sociais.

Nas aglomerações urbanas metropolitanas do Nordeste essas características do padrão de urbanização são nítidas porque a estrutura produtiva é menos diversificada e mais exposta aos ciclos econômicos conjunturais, e também pela ampliação dos fluxos migratórios, responsáveis pela manutenção de altas taxas de crescimento populacional.

Nas aglomerações urbanas não-metropolitanas a complexidade da rede urbana pode ser reconhecida por distintos processos, genericamente reunidos em dois diferentes grupos: um grupo das capitais e regiões de localização industrial tradicional, onde a queda da participação da produção industrial, aliada à redução do emprego público e do investimento dos governos estaduais, tende a aproximar o padrão de urbanização ao das grandes metrópoles nacionais; e outro grupo formado pelas áreas que têm sido privilegiadas pela nova localização industrial, as quais estão, em geral, inseridas em regiões de agricultura moderna, integrada em complexos agroindustriais. Beneficiaram-se, portanto, da renda gerada no setor agroindustrial e tiveram a possibilidade de internalizar várias atividades e equipamentos de maior complexidade, voltados para a população de poder aquisitivo acima da média. Esses fatos foram responsáveis pela geração de condições prévias para a atração de novos investimentos produtivos.

Essas características do padrão de urbanização estão presentes em todos os centros urbanos. Assim, nos pequenos centros urbanos localizados em áreas cuja atividade econômica principal é a agropecuária tradicional e nos centros urbanos localizados em área de fronteira agrícola a face preponderante do padrão de urbanização se assemelha àquela das principais carências das áreas metropolitanas, pelo predomínio de habitações precárias e pela necessidade de expansão dos serviços públicos e de implantação de equipamentos comunitários.

Os diversos tipos de articulação e integração espacial existentes entre os centros urbanos, ao mesmo tempo que expressam sua inserção e o papel desempenhado na estrutura produtiva, refletem os diversos arranjos possíveis entre as duas faces do padrão de urbanização e engendram uma configuração espacial peculiar para cada segmento da rede urbana.

Quanto ao processo de estruturação da rede urbana do Brasil, esta apresenta nítidos sinais de transição, evoluindo para o desenvolvimento espacial em forma de eixos. Há que se considerar ainda que deverão ocorrer impactos importantes, decorrentes dos investimentos programados por eixos de desenvolvimento, que poderão contribuir para redesenhar a configuração territorial do país e redefinir o sistema de cidades.

A característica principal dos investimentos recentes no país é dada por seu caráter seletivo, privilegiando espaços dinâmicos e desconhecendo as áreas de baixo dinamismo, ou estagnadas economicamente. Isso pode acentuar as tendências de concentração da população nas aglomerações urbanas do país, aumentando seus problemas sociais, urbanos e ambientais.

Outro elemento central para as políticas urbanas diz respeito à necessidade de revitalização dos grandes centros urbanos do país, mediante o investimento em atividades que reduzam os custos de produção em geral e dos bens e serviços urbanos em particular.

O aumento da competitividade dos centros urbanos pressupõe também novas possibilidades de cooperação entre União, estados e municípios, o que pode resultar em maior dinamismo da rede urbana.

No caso das metrópoles globais de São Paulo e Rio de Janeiro, que apresentam mercado com dimensão e grau de diversificação produtiva significativos, vale ressaltar que potencializar sua inserção no sistema mundial de cidades depende da adoção de políticas públicas com financiamento público e privado, desenvolvimento de ciência e tecnologia, e treinamento de mão-de-obra.

Os impactos mais significativos na dimensão espacial – em termos da urbanização e da rede urbana do Brasil – são os seguintes:

– Nas diversas regiões do país vêm ocorrendo mudanças no formato das redes urbanas regionais, com peso crescente das aglomerações urbanas metropolitanas e dos centros urbanos médios, e com a consolidação da formação de aglomerações urbanas não-metropolitanas;

– no conjunto do país, as aglomerações urbanas metropolitanas continuam a concentrar população e a apresentar um peso crescente, distinguindo-se a Região Sudeste, onde as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, apesar de continuarem a concentrar volumes expressivos de população, perdem peso para algumas aglomerações urbanas, como Campinas e Vitória, e também para os centros urbanos com mais de 100 mil habitantes;

– em praticamente todas as grandes regiões geográficas, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional e muito próximo do crescimento vegetativo do país;

– nas décadas de 1980 e 1990 observa-se a consolidação de novas áreas nos estados de Rondônia, Mato Grosso e Tocantins, constituindo um arco de grandes dimensões e muito espaçado entre os principais adensamentos urbanos; isto denota um padrão de ocupação diferente das frentes pioneiras dos anos 1930, quando o processo de criação de cidades se dava de modo muito mais adensado devido à importância que assumia o povoamento rural;

– destaca-se também o arco urbano que acompanha a fronteira meridional, desde o Rio Grande do Sul até o Mato Grosso do Sul. Este expressivo adensamento urbano ao longo da fronteira reflete antigas preocupações geopolíticas e novas tendências geoeconômicas em razão da integração econômica no Cone Sul da América.

3. AS CARACTERÍSTICAS INTRA-URBANAS

Os principais problemas das cidades brasileiras são de ordem social, econômica e institucional. Os problemas sociais incluem a pobreza, os altos níveis de subemprego e o desemprego, que se concentram, particularmente, na periferia das aglomerações urbanas e grandes cidades.

Quanto ao perfil da pobreza, as aglomerações urbanas abrigam cerca de 47,76% dos pobres brasileiros, o equivalente a 24,5 milhões de pessoas (IPEA-DIRUR-CGPUR 2001) (Tabela 3). Isto indica que, do ponto de vista das políticas públicas, o combate à pobreza no Brasil deve considerar as aglomerações

urbanas metropolitanas e não-metropolitanas com ênfase também em outras dimensões da pobreza – investimentos públicos em habitação, saneamento e transporte urbano, equipamentos públicos e comunitários –, e não apenas nas questões relativas à má distribuição ou ao baixo nível de rendimentos.

Tabela 3
Aglomerações urbanas e pobreza, 1998

Aglomerações e outros centros urbanos	Pobres[1]	
	Total	%
Aglomerações urbanas[2]		
Metropolitanas	15.678.844	30,57
Não-metropolitanas	8.813.909	17,19
Total	*24.492.753*	*47,76*
Demais municípios	26.789.196	52,24
	51.281.949	*100,0*

1. Refere-se às regiões metropolitanas consideradas pela PNAD (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre e Belém). Para as aglomerações urbanas não-metropolitanas, inclusive Campinas e Goiânia, supôs-se que a proporção de pobres fosse a mesma das macrorregiões em que se situam.
2. Considera a população total do município (urbano e rural).
Fonte: IBGE (2001).

Os pobres brasileiros, em termos regionais, estão localizados principalmente nas regiões Nordeste (43,59%) e Sudeste (35,01%), respectivamente (LIMA e MORAIS, 2001) (Tabela 4). A pobreza no Sudeste é marcadamente

Tabela 4
Número de pobres e contribuição da pobreza das regiões metropolitanas, 1998

Centro urbano	Número de pobres	Contribuição de pobreza
São Paulo	5.291.300	10,32
Rio de Janeiro	2.954.292	5,76
Salvador	1.204.552	2,35
Belo Horizonte	1.343.524	2,62
Fortaleza	1.179.480	2,30
Brasília	682.997	1,33
Curitiba	536.481	1,05
Recife	1.653.638	3,22
Porto Alegre	501.991	0,98
Belém	330.589	0,64
Total Metrópole	**15.678.844**	30,57

Fonte: IPEA e ROCHA, 2001; LIMA e MORAIS, 2001.

metropolitana, situada principalmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, que, em conjunto, reúnem 16,08% dos pobres brasileiros. Na Região Nordeste, a pobreza está situada essencialmente nas outras áreas urbanas, valendo observar que nos estados de Pernambuco e Ceará os pobres estão concentrados, em termos absolutos, nas regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza. No conjunto das metrópoles[5], estimou-se a contribuição da pobreza, em 1998, em cerca de 30 milhões de pobres.

A dificuldade de acesso à terra por parte dos mais pobres, ao longo de muitos anos, culminou na proliferação de áreas urbanas informais (favelas, mocambos, alagados, loteamentos clandestinos e outros). Isto, aliado à insuficiência de investimentos em serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana, especialmente nas periferias urbanas e nas áreas urbanas informais, resultou em grandes déficits de habitação, saneamento, transporte e equipamentos urbanos. Também foram agravados os problemas de subemprego e desemprego, a degradação ambiental e a violência urbana.

O problema econômico consiste na reduzida competitividade das cidades brasileiras com relação aos centros urbanos de outros países, dada sua ineficiência associada ao custo Brasil e à falta de dinamismo decorrente dos escassos investimentos nos setores de ponta da indústria e dos serviços modernos (má exploração das potencialidades existentes).

No âmbito institucional, tais problemas são agravados pela inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana.

Na gestão urbana, os investimentos nas áreas urbanas informais têm sido insuficientes e as ações públicas limitadas ora por restrições legais – urbanísticas e ambientais –, ora por inadequações de regulação – normas rígidas, complexas e excessivas, em alguns casos, e ausência de regulação, em outros.

A limitada capacidade institucional da maioria das cidades reflete-se, especialmente, na formulação e aplicação dos instrumentos de política urbana. Em geral, esses instrumentos de planejamento e de gestão urbana – planos diretores, leis de parcelamento, leis de zoneamento e outros – têm se mostrado ineficazes, devido principalmente à dificuldade de refletirem a capacidade de pagamento dos cidadãos urbanos e a dinâmica econômica, social e territorial da cidade. Acrescente-se a isto o fato de se dirigirem especialmente aos segmentos de média e alta renda, reservando para estes as áreas mais bem servidas e aptas para a urbanização. Além disso, procedimentos burocráticos têm dificultado

5. Foram consideradas as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Curitiba, Recife, Salvador, Porto Alegre e Belém.

a sua aplicação. Essa situação tem prejudicado a gestão urbana, contribuindo para o aumento do preço da terra, para a elevação dos custos do setor público e privado, bem como para a proliferação de padrões informais de ocupação e urbanização. Do total de 5.506 municípios existentes no país em 1999, 4.444 registraram a existência de planos plurianuais de investimentos, 840 dispunham de plano diretor, 1.548 tinham lei de parcelamento do solo urbano e 1.187 contavam com lei de zoneamento ou equivalente (Tabela 5).

Tabela 5
Instrumentos de planejamento e gestão urbana - Brasil, 1999
Total de municípios do Brasil: 5.506

Legislação	Tinham	Não tinham	Não Informaram	Porcentagem dos que tinham (%)
Plano Plurianual de investimentos	4.444	1.039	23	80,71
Lei de diretrizes orçamentárias	5.147	340	19	93,48
Lei de orçamento anual	5.208	278	22	94,59
Plano de governo	1.962	3.522	22	35,83
Plano Estratégico	353	5.118	35	6,41
Plano Diretor	840	4.641	25	15,26
Lei do Perímetro Urbano	3.695	1.792	19	67,11
Lei de Parcelamento do Solo	1.548	3.941	17	28,11
Lei de zoneamento ou equivalente	1.187	4.302	17	21,56
Legislação sobre áreas de interesse especial	481	5.008	17	8,74
Legislação sobre áreas de interesse social	452	5.031	23	8,21
Código de Obras	2.219	3.273	14	40,30
Código de Posturas	3.093	2.398	15	56,18

Fonte: IBGE (2001).

O padrão de urbanização do país retrata um grande número de pessoas que vivem precariamente e em desacordo com as normas urbanísticas vigentes; cidades pouco atraentes para novos investimentos; e planejamento e gestão urbana inadequados ou inexistentes. Acrescentem-se a isso a reduzida disponibilidade financeira e a inadequação dos instrumentos de financiamento para enfrentar a demanda habitacional, de serviços urbanos – especialmente de saneamento e de transporte urbano – de infra-estrutura e equipamentos públicos. Este quadro impõe grandes desafios à política urbana, seja para atender às demandas sociais, seja para tornar as cidades brasileiras mais competitivas.

A significativa periferização, ou seja, o aumento da ocupação de áreas periféricas pela população, em especial a de baixa renda[6], em centros urbanos de grande e médio porte vem acentuando o surgimento de áreas urbanas informais. Essa situação é agravada pela dificuldade de acesso à terra e por deficiências legais, o que vem favorecendo a ocupação informal dos centros urbanos, notadamente nas áreas centrais e nas periferias das aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas.

De forma geral, isso tem revelado que abordagens de planejamento urbano desvinculadas de marco socioeconômico e demasiadamente estáticas e restritivas para acompanhar a dinâmica urbana são inadequadas para atender às necessidades urbanas essenciais; e que a maior parte do crescimento das grandes aglomerações urbanas está ocorrendo fora das regras do planejamento.

O que tem permitido maior acesso da população pobre à habitação é o auto-empreendimento da moradia popular. Grande parte das habitações para este segmento da população, caracterizada por baixo padrão de qualidade e custo, tem sido produzida por um setor não-estruturado[7], geralmente sem assistência direta do poder público.

O acesso à habitação também tem sido possível devido aos seguintes fatores: I) tolerância ou falta de aplicação estrita de normas urbanísticas inacessíveis de uso do solo e construção; II) capacidade do setor não-estruturado de produzir tipologias diferenciadas de habitação de baixo custo; III) políticas urbanas e habitacionais que permitem aproveitar terrenos e possibilitam ofertar materiais de construção de baixo custo à população; IV) políticas de melhoria e consolidação das áreas urbanas informais, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), aplicadas inicialmente na cidade do Recife[8].

Os resultados da avaliação de políticas urbanas e habitacionais no Brasil revelam que a política e a gestão urbana podem ser aprimoradas mediante a aplicação de instrumentos adequados à situação econômica e social da popu-

6. Referem-se às áreas urbanas ocupadas sem título de propriedade, com precariedade de infra-estrutura e serviços públicos, em desacordo com as leis e as normas urbanísticas e edilícias (favelas, loteamentos clandestinos, baixadas (em Belém), vilas (no Nordeste) e outras formas.

7. Segundo definição do Banco Mundial, setor não-estruturado é o setor do mercado imobiliário que inclui as habitações não autorizadas e as ocupações ilegais – assentamentos informais.

8. Este instrumento foi criado pela lei municipal 14.511/83, de uso e ocupação do solo do Recife, e aplicado de forma mais efetiva por meio da lei 14.947/87, que trata do Plano de Regularização das ZEIS. A importância desse instrumento reside na inserção da população pobre que ocupa áreas na cidade formal, no reconhecimento jurídico do direito de uso sobre o direito de propriedade e na participação da população no planejamento das ações e definição de prioridades nessas áreas.

lação, bem como pelo envolvimento de diferentes atores – formais e informais – no processo de desenvolvimento urbano. Por outro lado, a falta de métodos de análise apropriados à prática do planejamento urbano e à formulação e aplicação dos seus principais instrumentos pode ser um impedimento para a gestão urbana satisfatória.

A ineficácia e a inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana podem contribuir para o processo de segregação espacial dos segmentos mais pobres da população, ao induzirem supervalorização de imóveis em algumas áreas e a forçarem – por omissão ou inadequação – um grande contingente de população pobre a ter acesso apenas às formas ilegais de habitação. O acesso à habitação é, nesses termos, diretamente afetado pelo ambiente regulador institucional e normativo, incluídos os instrumentos de regulação do desenvolvimento urbano.

A precariedade das condições de habitação, de infra-estrutura e de serviços públicos nas áreas urbanas informais, a insuficiência de ações dirigidas à regularização administrativa, urbanística e jurídica dessas áreas, e a falta de segurança da posse da terra urbana constituem problemas cruciais que devem ser enfrentados na gestão das cidades. Diante desse quadro, os municípios vêm contribuindo para aumentar a provisão de habitação para a população pobre mediante a execução de programas e diversas modalidades de intervenção, tais como melhorias habitacionais, mutirão, autoconstrução, autogestão, cesta básica de materiais de construção, urbanização de favelas e construção de novas unidades habitacionais (Tabela 6).

Tabela 6
Programas na área habitacional - Brasil, 1999
Total de municípios do Brasil: 5.506

Programas	Existência			Existência (%)	Famílias beneficiadas
	Sim	Não	Não informado		
Construção de unidades	2.937	769	1.800	53,34	435.54
Oferta de lotes	1.836	1.863	1.807	33,35	442.50
Urbanização de assentamentos	794	2.895	1.817	14,42	357.59
Regularização fundiária	506	3.181	1.819	9,19	366.28
Oferta de material de construção	1.927	1.772	1.807	35,00	347.04
Melhoria de cortiços	490	3.193	1.823	8,90	46.75

Fonte: IBGE (2001).

A superação desses problemas tem sido dificultada, no entanto, em parte, pela ineficácia dos instrumentos legais de uso e ocupação do solo e de acesso à terra, bem como por obstáculos de ordem administrativa dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

As áreas urbanas informais, especialmente as favelas e as ocupações de fundo de lote, revelam uma forte demanda reprimida por acesso à terra e à habitação nas grandes cidades. Como o problema habitacional reside sobretudo no acesso à terra nas áreas pertencentes ao poder público ocupadas informalmente, tem se observado a execução de programas de regularização e urbanização. Ainda consideradas insuficientes, as ações de regularização para atender a essa demanda têm se ampliado, possibilitando a segurança da posse da terra aos moradores. Os programas governamentais de regularização fundiária têm, inclusive, privilegiado a outorga do direito à terra às mães de família, por entenderem que elas asseguram a permanência e a continuidade do benefício no âmbito familiar.

Quanto aos indicadores de acesso à moradia no Brasil, embora se verifique relativa melhora, ainda é elevado o percentual de moradias inadequadas[9] localizadas em áreas urbanas informais, áreas de risco e de proteção ambiental. O Programa Habitar-Brasil/BID, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, no âmbito do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)/Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI dos Municípios), identificou percentuais de deles em áreas urbanas informais que alcançam cerca de 50% do total de domicílios, como, por exemplo, em Recife (48%), Fortaleza (42,3%) e Salvador (44%).

Do ponto de vista legal, obtiveram-se alguns avanços nos últimos anos. Em fevereiro de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional 26, que incluiu o acesso à moradia como um direito social. Na área do desenvolvimento urbano, foi sancionada a lei federal 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que estabelece diretrizes gerais da política urbana, reunindo normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana, além de fixar princípios básicos que devem orientar essas ações. Alguns dos dispositivos previstos nesse diploma legal podem contribuir para a aplicação do princípio da função social da propriedade, como, por exemplo, a concessão de uso especial para fins de moradia e a usucapião especial de imóvel urbano. Contudo, ainda há necessidade de uma ampla e profunda revisão dos instrumentos de planejamento e gestão urbana e dos procedimentos legais, com vistas

9. Sem acesso a serviços básicos essenciais ou construídas com materiais improvisados.

a propiciar a eficácia da legislação e ampliar o acesso da população à terra, à habitação e aos serviços e equipamentos urbanos.

O déficit habitacional brasileiro atinge cerca de 20 milhões de pessoas e foi estimado em 6.656.526 novas moradias no ano 2000 (SEDU/PR e FJP, 2001). Esse déficit apresenta incidência notadamente urbana, que abrange 81,3% do total. As áreas metropolitanas participam com 29,3% da demanda total, correspondendo a 1.951.677 domicílios, concentrada nas regiões metropolitanas de São Paulo (596 mil unidades) e Rio de Janeiro (391 mil unidades), que representam a metade do total metropolitano.

A maior parcela das estimativas do déficit habitacional é constituída pela coabitação familiar (56%), seguida pelo ônus excessivo com aluguel (18,2%). Os demais componentes, os domicílios rústicos, os improvisados e a depreciação do estoque, são responsáveis por 25,8% do déficit. Nas regiões metropolitanas esses percentuais são, respectivamente, 65,4%, 22% e 12,6%.

Do déficit habitacional urbano, 83,2% correspondem a 4.410.385 famílias, que têm renda mensal inferior a três salários mínimos. Essa concentração do déficit habitacional urbano em famílias com baixos rendimentos mensais se repete nas regiões metropolitanas, porém em proporção ligeiramente inferior (80%). Em termos relativos, o déficit habitacional equivale a 14,8% dos domicílios particulares permanentes brasileiros, sendo 14,5% nas áreas urbanas, 16,5% nas rurais e 13,7% nas regiões metropolitanas.

No âmbito metropolitano, o comportamento do déficit habitacional, ajustado entre 1991 e 2000, apresentou incremento de 34% em suas estimativas, correspondendo a 480 mil unidades. Representava 26% do total nacional estimado em 1991, elevando-se para 29% em 2000. As regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro concentram a maior parcela do déficit metropolitano em ambos os momentos. Enquanto em São Paulo essa taxa se mantém em torno de 30%, no Rio de Janeiro cai de 24,9% para 19,6%. As maiores taxas anuais de crescimento do déficit habitacional ocorreram em Curitiba e Belém (Tabela 7).

Quanto à comparação do déficit habitacional ajustado ao período 1991-2000, as regiões metropolitanas apresentam, em seu conjunto, comportamento similar ao brasileiro, merecendo destaque a queda na coabitação familiar, de 69,8% em 1991 para 65,4% em 2000. A habitação precária passa de 18,8% do déficit ajustado metropolitano para 9,3% durante o período, enquanto há ampliação significativa do ônus excessivo com aluguel, que responde por 22% do déficit metropolitano em 2000, sendo de 11,5% em 1991.

No caso das regiões metropolitanas (Censo 2000), os menores percentuais de domicílios menos atendidos por abastecimento de rede geral de água se

Tabela 7
Domicílios particulares permanentes, por forma de abastecimento de água, existência de banheiro ou sanitário, tipo de esgotamento sanitário e destino do lixo (%) – 2000

Regiões metropolitanas	Forma de abastecimento de água			Existência de banheiro ou sanitário			Destino do lixo	
				Tinham		Não tinham	Coletado	Outro destino
	Rede geral	Poço ou nascente	Outra	Total	Rede geral			
Belém	63,04	31,66	5,30	94,84	19,84	5,16	90,40	9,60
Grande São Luís	76,32	9,21	14,46	83,97	37,42	16,03	64,95	35,05
Fortaleza	78,53	13,86	7,61	93,99	38,34	6,01	88,93	11,07
Natal	93,92	3,57	2,50	97,62	20,33	2,38	89,88	10,12
Recife	84,71	10,71	4,58	95,86	34,32	4,14	86,20	13,80
Maceió	80,27	7,78	11,95	94,22	22,91	5,78	91,26	8,74
Salvador	94,52	2,04	3,44	96,13	68,15	3,87	90,62	9,38
Belo Horizonte	95,62	3,40	0,97	99,19	78,87	0,81	92,25	7,75
Total	**96,19**	**2,88**	**0,94**	**99,25**	**78,72**	**0,75**	**92,75**	**7,25**
Colar metropolitano	90,25	8,46	1,29	98,65	80,37	1,35	87,50	12,50
Vale do Aço	78,58	19,42	2,00	97,22	76,20	2,78	82,45	17,55
Total	**84,23**	**14,12**	**1,65**	**99,17**	**86,76**	**0,83**	**94,70**	**5,30**
Colar metropolitano	64,05	33,06	2,89	92,21	49,08	7,79	50,97	49,03
Grande Vitória	96,31	3,21	0,49	98,90	67,13	1,10	90,72	9,28
Rio de Janeiro	87,23	10,30	2,48	99,26	65,67	0,74	94,35	5,65
São Paulo	96,61	2,46	0,93	99,69	81,39	0,31	98,50	1,50
Baixada Santista	95,69	1,84	2,47	99,43	66,74	0,57	98,57	1,43
Campinas	95,11	4,27	0,62	99,73	79,91	0,27	97,96	2,04
Curitiba	92,51	6,82	0,68	98,61	60,26	1,39	95,41	4,59
Londrina	93,89	5,60	0,51	99,44	55,79	0,56	94,23	5,77
Maringá	92,77	6,85	0,38	99,78	40,69	0,22	95,70	4,30
Florianópolis	85,06	10,84	4,11	99,09	30,72	0,91	93,44	6,56
Núcleo metropolitano	88,93	7,50	3,57	99,23	33,89	0,77	97,03	2,97
Área de expansão	58,26	33,92	7,82	98,10	8,80	1,90	68,54	31,46
Vale do Itajaí	79,71	19,15	1,14	99,66	12,72	0,34	95,64	4,36
Núcleo metropolitano	84,16	15,11	0,73	99,72	11,70	0,28	97,49	2,51
Área de expansão	66,60	31,05	2,35	99,49	15,71	0,51	90,16	9,84
Norte/Nordeste Catarinense	80,55	18,00	1,44	99,09	15,57	0,91	92,05	7,95
Núcleo metropolitano	90,12	9,03	0,84	99,45	18,36	0,55	98,05	1,95
Área de expansão	70,37	27,55	2,08	98,71	8,47	1,29	85,67	14,33
Porto Alegre	89,31	9,38	1,31	98,84	32,89	1,16	97,87	2,13
Goiânia	75,01	24,40	0,59	98,98	55,27	1,02	96,03	3,97
Brasília/RIDE (1)	78,59	15,14	6,26	98,09	62,07	1,91	88,03	11,97

1. A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) é constituída pelo Distrito Federal e pelos municípios dos estados de Minas Gerais e Goiás.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Resultados do universo.

encontram no Nordeste. Quanto à existência de banheiro ou sanitário ligado à rede geral coletora de esgoto, os menores percentuais estão nas regiões metropolitanas do Vale do ltajaí (12,72%), Norte e Nordeste Catarinense (13,57%), Belém (19,84%), Natal (20,33%) e Maceió (22,91%).

O país possui 44,8 milhões de domicílios particulares permanentes, sendo 37,3 milhões de domicílios urbanos e 7,5 milhões de domicílios rurais. Do

total de domicílios urbanos, 21 milhões são atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial. Quanto à cobertura de abastecimento de água, 33,5 milhões estão ligados à rede geral e 34,4 milhões apresentam coleta de lixo[10].

Em 1999, para o conjunto das regiões metropolitanas, havia 1.122.712 domicílios localizados em áreas de assentamentos subnormais (IBGE). Recife e Belém são as RMS com maior percentual de domicílios localizados em favelas em termos relativos (26,4% e 23,4% dos domicílios), enquanto a maior contribuição para os domicílios favelados em termos absolutos advém das RMS do Rio de Janeiro, São Paulo e Recife (IPEA-DIRUR-CGPUR, 2001).

A inadequação social e econômica da regulação urbana e a escassez de programas de acesso à terra e à habitação voltados para a população de baixa renda[11] têm favorecido fortemente a formação de áreas urbanas sem o direito de propriedade da terra e em desacordo com as normas urbanísticas e edilícias, pois a oferta de habitação tem ocorrido, em grande parte, à margem das fontes tradicionais de financiamento. A maioria da população pobre tem tido acesso à habitação por meio da autoconstrução, em áreas urbanas informais, sem assistência direta do setor público e sem a infra-estrutura necessária. Observa-se, ainda, que grande parte do aumento dos domicílios próprios verificado no país[12] deve ter ocorrido nas áreas urbanas informais – favelas, loteamentos, condomínios clandestinos e outros –, conforme apontado por diversas pesquisas qualitativas (IPEA/Infurb, 2001). As famílias mais pobres continuam tomando iniciativas próprias para resolver o problema da habitação, em situações de informalidade, alcançando percentuais de até 50% da população em importantes aglomerações urbanas metropolitanas do país[13].

As habitações com necessidade de infra-estrutura básica – energia elétrica, abastecimento de água, rede coletora de esgoto ou fossa séptica e coleta de lixo – constituem 10.261.076 unidades, representando 28% do total dos domicílios urbanos duráveis do país em 2000. Nas regiões metropolitanas, em

10. Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Resultados do Universo.

11. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) financiou apenas 26% das moradias produzidas no período 1994-1997. Em cerca de 30 anos (1964-1995), o SFH produziu apenas cerca de 18% do total de moradias permanentes (5,6 milhões), porém, no mesmo período, o país produziu 31,5 milhões de moradias urbanas permanentes.

12. A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE apresenta um aumento de domicílios próprios nas regiões metropolitanas de 58,8% (1987-1988) para 69,8% (1995-1996). Sabendo-se que essa informação não considera a propriedade da terra e devido à proliferação de loteamentos clandestinos nas regiões metropolitanas e grandes cidades do país, a maior parte desse aumento de domicílios próprios ocorreu sem o registro de propriedade da terra e à revelia das normas urbanísticas e edilícias.

13. O dado refere-se às metrópoles de Belém, Recife e Salvador (SEDU-PR, 2001b e IPEA/Infurb, 2001).

média, 18% dos domicílios duráveis são carentes de infra-estrutura. Proporções muito elevadas são encontradas em Recife (61,9%) e em Fortaleza (50%). Em números absolutos, destacam-se Rio de Janeiro (519.482) e Recife (514.439). O esgotamento sanitário nas regiões metropolitanas constitui o maior problema nos domicílios com carência de apenas um serviço básico, destacando-se, em números absolutos, Recife (317.893), São Paulo (221.906) e Fortaleza (193.935). Moradias com falta de abastecimento de água têm peso significativo no Rio de Janeiro (148.172), em Porto Alegre (74.360) e em Belém (59.106) (SEDU-PR e FJP, 2001).

Para as regiões metropolitanas na faixa de renda de até três salários mínimos, são 32,8% os domicílios duráveis que se encontram em situação de carência de infra-estrutura. As regiões metropolitanas de Recife, Fortaleza e Belém apresentam os mais elevados percentuais, 76,9%, 61,0% e 50,8%, respectivamente. Nas regiões metropolitanas, 359.738 ou 2,6% dos domicílios duráveis não tinham instalações sanitárias de uso exclusivo (Ibid.).

A melhoria das condições de habitação, de infra-estrutura e de serviços públicos das áreas urbanas informais, a regularização de loteamentos populares e a segurança da posse da propriedade constituem um dos desafios mais importantes atualmente enfrentados pelo poder público.

A superação desses desafios tem sido, em parte, dificultada pela ineficácia dos instrumentos legais de uso e ocupação do solo e de acesso à terra, bem como por obstáculos de ordem administrativa dos órgãos reguladores responsáveis pelo desenvolvimento urbano. No entanto há que se reconhecer que parte das populações que vivem nas áreas urbanas informais vem se dirigindo aos centros urbanos em busca de novas oportunidades, serviços e equipamentos públicos.

Quanto ao transporte urbano, observa-se a queda do número de passageiros das principais regiões metropolitanas do país (SEDU-PR, 2002), o que demonstra uma crise de mobilidade e acessibilidade, com reflexos na qualidade de vida da população. Verifica-se um grande número de empresas regulares em crise, registrando queda de produtividade de até 39% no período 1993-1999. O grande problema do setor reside em ofertar serviço acessível, freqüente e de qualidade, especialmente àqueles que habitam as periferias urbanas. O declínio da demanda do transporte público por ônibus nas áreas urbanas do país no período 1995-1999 caiu cerca de 13%, passando de 16,12 milhões para 13,96 milhões de passageiros (Ibid.). Em algumas metrópoles, esse percentual foi ainda mais elevado, como em Recife (- 20,3%) e em Belo Horizonte (- 13,5%).

Na maioria dos municípios brasileiros a tarifa dos sistemas de transporte coletivo apresentou tendência de crescimento real de 1997 até o ano de 2000.

Nesse período, nas metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo, as tarifas haviam subido cerca de 20% em termos reais; nas metrópoles nacionais e regionais, exceto Brasília – que apresentou o mais alto patamar tarifário nesse grupo de metrópoles –, todas tiveram aumentos reais continuados. Esse aumento nas tarifas tem provocado significativos impactos nas condições de vida urbana – aumento dos deslocamentos a pé, suspensão de viagens para atividades de trabalho, estudo, saúde e lazer da população, por exemplo (Tabela 8).

Tabela 8
Declínio da demanda do transporte público por ônibus 1995-1999

Cidade	Passageiros/ano 1995 (10^3)	Passageiros/ano 1999 (10^3)	Redução (%)
Belo Horizonte (1)	866.739	749.828	-13,5
Brasília	254.231	209.000	-17,8
Porto Alegre	350.560	332.466	-5,2
Salvador	522.323	488.322	-6,5
Recife (1)	482.094	384.434	-20,3
Fortaleza	311.785	277.955	-10,9
Total	2.789.624	2.443.901	-12,4

(1) Região metropolitana.
Fonte: SEDU/PR (2002).

Sistema viário sobrecarregado e elevado número de mortes por acidentes de trânsito constituem também problemas do setor. As elevadas tarifas do setor são igualmente um grave problema a enfrentar, o que pressupõe sua adequação à capacidade de pagamento dos cidadãos. Entre os serviços de saneamento, energia elétrica, telefone e transporte urbano, este último apresenta a maior participação no gasto das famílias (40% dos gastos) (ANDRADE, 2000).

4. OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA

A avaliação das políticas públicas recentes voltadas para o desenvolvimento urbano e para a melhoria da qualidade de vida nas cidades aponta a necessidade de focalização e integração setorial e institucional nas áreas onde há maior concentração e complexidade de problemas urbanos. Do ponto de vista social, essa focalização é necessária para superar a dualidade cidade informal/cidade formal, melhorando as precárias condições de vida das áreas urbanas informais – favelas, loteamentos clandestinos e outras – situadas nas áreas centrais e periféricas dos centros urbanos.

A incipiente integração setorial, institucional, espacial e social de ações no âmbito do desenvolvimento urbano constitui um desafio da política urbana,

que necessita de vigoroso esforço institucional das três esferas de governo. Essa deficiência também ocorre na cooperação e articulação entre os agentes públicos e privados, e no âmbito interno de cada um deles.

Há ainda a necessidade de sustentabilidade de projetos e ações, e a criação e fortalecimento de mecanismos intermunicipais de gestão urbana compartilhada, que facilitem a construção de parcerias entre os setores público, privado e as comunidades envolvidas.

É indiscutível a importância das cidades para o desenvolvimento econômico e social de um país como o Brasil. Mais de 90% do PIB brasileiro se concentra nas áreas urbanas, onde vivem 81,2% da população (2000).

Porém, o quadro urbano atual retrata um grande número de pessoas que vivem precariamente e em desacordo com as normas urbanísticas vigentes; cidades pouco competitivas para atrair novos investimentos; e planejamento e gestão urbana inadequados ou inexistentes. A isso acrescente-se a reduzida disponibilidade financeira e a inadequação dos instrumentos de financiamento para enfrentar a demanda habitacional, de saneamento e de transporte. Esse quadro impõe grandes desafios ao desenvolvimento urbano, seja para atender às demandas sociais, seja para aumentar a produtividade das cidades e fortalecer o planejamento e a gestão urbana.

Os desafios da gestão urbana, no âmbito interurbano ou intra-urbano, apontam a consideração das seguintes recomendações na formulação das políticas públicas:

– Definir e implementar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, explorando estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar centros urbanos articulados em uma sub-região;

– definir e institucionalizar políticas dirigidas, prioritariamente, à gestão das aglomerações urbanas metropolitanas e centros urbanos de grande e médio porte, pautadas nos critérios de sustentabilidade do desenvolvimento, bem como na constituição de canais de representação que amenizem os conflitos entre a autonomia municipal, os interesses nacionais, regionais e os da pluralidade dos segmentos sociais;

– buscar integração, articulação setorial e institucional das políticas e ações voltadas para o desenvolvimento urbano, notadamente na gestão das aglomerações urbanas;

– criar e fortalecer os mecanismos de gestão compartilhada, facilitando a construção de parcerias entre os setores público e privado e a comunidade envolvida, visando à convergência de ações, cooperação, participação comunitária e atuação de longo prazo;

– aumentar a eficiência dos centros urbanos, tornando-os mais competitivos por meio de políticas que definam estratégias de desenvolvimento; incentivo à estruturação de novas atividades, com vistas à reconversão de seu perfil econômico, e aumento de sua capacidade de atrair investimentos;

– considerar nas políticas públicas as peculiaridades espaciais e funcionais dos sistemas urbano-regionais, das diferentes categorias da rede urbana e das aglomerações urbanas do país;

– buscar, nas ações voltadas para os centros urbanos, nas diferentes esferas de governo, eficiência, focalização precisa e seletividade na gestão pública, evitando a pulverização de recursos;

– aumentar a competitividade das metrópoles brasileiras mediante investimentos em infra-estrutura e na produção eficaz de bens e serviços urbanos;

– adotar políticas públicas compensatórias dirigidas aos *municípios periféricos*, absorvedores de grande contingente de população e pressionados pela crescente demanda por emprego, habitação, equipamentos urbanos e serviços públicos;

– aperfeiçoar, criar e implementar instrumentos de controle do uso e ocupação do solo que garantam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, e a sustentabilidade ambiental;

– aperfeiçoar o planejamento e a gestão urbana, para que possam refletir a capacidade de pagamento dos cidadãos, considerando os aspectos econômicos e sociais da dinâmica urbana, mediante aplicação adequada do plano diretor e de instrumentos de uso, ocupação e parcelamento do solo ao padrão de urbanização periférico, em especial das aglomerações urbanas e dos grandes centros urbanos;

– adotar, nos centros urbanos, abordagens de planejamento urbano que considerem, de forma integrada, aspectos econômicos, sociais e ambientais;

– promover a modernização da gestão urbana e de seus instrumentos, especialmente nas aglomerações urbanas e nos grandes centros urbanos, mediante a promoção de programas de desenvolvimento institucional e de capacitação técnica dos agentes públicos nas instituições voltadas para o desenvolvimento urbano;

– adotar políticas e aperfeiçoar os instrumentos dos serviços públicos, do planejamento e da gestão urbana, em especial aqueles que tratam do plano diretor, perímetro urbano, uso, ocupação e parcelamento do solo, com vistas à sua adequação às demandas tipicamente urbanas (transporte, habitação, serviços e outras) que vêm ocorrendo nas zonas rurais das periferias das aglomerações urbanas;

– adotar, para as aglomerações urbanas e os grandes centros urbanos, instrumentos de uso, ocupação e parcelamento do solo adequados às condições sociais e econômicas da população;

– integrar as ações públicas no âmbito espacial e social, visando superar a dualidade cidade informal/cidade formal;

– superar os problemas da população pobre associados aos processos de ocupação e uso informal do solo, bem como os que conduzem ao subemprego mediante integração social, econômica e urbanística à cidade formal;

– aperfeiçoar os instrumentos de política pública existentes e os sistemas de informação mediante a formulação, revisão e aperfeiçoamento da regulação urbana e dos sistemas de informação, visando: I) o ajuste às tendências, fenômenos e processos atuais de transformação tecnológica e espacial (a "reestruturação produtiva", o "novo rural" e outros); II) a adequação das normas administrativas, urbanísticas e edilícias às condições sociais e econômicas da população, a fim de refletir a capacidade de pagamento dos cidadãos; III) a simplificação de normas e procedimentos legais e administrativos (Lei 6.766/79 e outras); IV) a eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão urbana (os resultados da ação pública devem refletir os objetivos pretendidos); V) a capacitação dos atores e demais agentes do desenvolvimento urbano; VI) a eficiência administrativa;

– introduzir novas formas de atuação na gestão urbana mediante mecanismos inovadores de gestão compartilhada (consórcios intermunicipais, parcerias entre

os setores público e privado, e a modernização da gestão urbana), visando à prestação de serviços ou à compra de bens, produtos e equipamentos; apoio às políticas de combate à pobreza e funcionamento das parcerias entre as cidades.

A estratégia proposta para enfrentar esses desafios está centrada nas seguintes diretrizes fundamentais: precisa focalização social e espacial da política urbana; integração setorial, institucional e espacial de ações; melhoria dos serviços públicos – redução do custo Brasil, associado às deseconomias de aglomeração – e aumento da atratividade das cidades para investimentos; aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes; introdução de novas formas de atuação na gestão urbana.

a) *Focalização*

A focalização espacial nas aglomerações urbanas e nas grandes cidades visa promover ações que atendam a um maior número de pessoas, bem como aos contingentes migratórios dirigidos para esses centros urbanos, mediante programas integrados que têm por finalidade a melhoria das condições habitacionais, de saneamento, dos serviços e dos equipamentos públicos. Nas cidades médias e pequenas, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, o objetivo é orientar investimentos para apoiar o desenvolvimento econômico e social, visando reduzir as disparidades regionais e locais.

A focalização social orienta-se para as áreas urbanas informais (favelas, loteamentos clandestinos e outras), situadas nas áreas centrais e periféricas dos centros urbanos.

b) *Integração setorial, institucional, espacial e social de ações*

Integração setorial e institucional – União, estados e municípios, assim como agentes públicos e privados envolvidos devem cooperar entre si e agir de forma articulada com a:

– sustentabilidade de projetos e ações de promoção do desenvolvimento urbano (impactos duradouros);

– criação e fortalecimento de mecanismos de gestão compartilhada – os consórcios intermunicipais –, que facilitam a construção de parcerias entre os setores público e privado e as comunidades envolvidas.

Integração espacial e social – Superar a dualidade cidade informal/cidade formal. Devem ser tratados os problemas da população pobre associados ao processo de ocupação e uso informal do solo, bem como os que conduzem ao subemprego. É necessária a integração social, econômica e urbanística à

cidade formal mediante a regularização urbanística e jurídica das favelas e loteamentos clandestinos.

c) *Melhoria dos serviços públicos e aumento da atratividade das cidades para investimentos*
As ações devem ser voltadas para eliminar focos de ineficiência da infra-estrutura urbana, mediante ações integradas nas áreas de transporte, energia, telecomunicações, segurança e serviços públicos urbanos. Os investimentos produtivos e em infra-estrutura moderna devem ser direcionados para setores promissores, em cidades com potencial de crescimento, com o objetivo de torná-las competitivas nacional e internacionalmente.

d) *Aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes e dos sistemas de informação*
– Consolidação e articulação de programas e fundos existentes para melhorar a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos alocados e busca de novas fontes nacionais e internacionais de financiamento.
– Formulação, revisão e aperfeiçoamento da regulação urbana (planos diretores, leis de parcelamento do solo urbano, leis de zoneamento e outras) e dos sistemas de informação.
– Capacitação dos atores e demais agentes do desenvolvimento urbano.

e) *Introdução de novas formas de atuação na gestão urbana*
Deve abranger mecanismos de gestão compartilhada, como, por exemplo, consórcios intermunicipais, parcerias entre os setores público e privado, e, ainda, a modernização do setor. Os consórcios podem atuar na prestação de serviços ou na compra de bens, produtos e equipamentos, no interesse individual ou de apenas parte dos municípios consorciados. É também um instrumento que pode apoiar políticas de combate à pobreza, uma vez que o padrão de urbanização nas aglomerações urbanas é caracterizado pela periferização da pobreza nos municípios limítrofes ao núcleo da aglomeração. Consórcios possibilitam viabilizar políticas, programas e projetos no transporte urbano, atendendo à vocação de cada município, permitindo ainda suprir demandas específicas e tornar mais ágil o funcionamento das parcerias entre as cidades.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Thompson. A. (2000) *Dispêndio domiciliar com o serviço de saneamento e demais serviços de utilidade pública*: estudo da sua participação no orçamento familiar. Brasília (Projeto BRA/92/028 – PMSS. Relatório Final.). Mimeo.

BRANCO, Maria Luiza Castello. (1998) *Aglomerações urbanas para fins estatísticos*. Rio de Janeiro, IBGE – Departamento de Geografia.

CNDU/MDU. (1985) *Evolução da rede urbana do Brasil*: período 1970-1980. Brasília. Mimeo.

CNDU/MINTER. (1984) *Resoluções do CNDU*: 1982/1984. Brasília.

EGLER, C. A. G. (1998a) *Mudanças recentes e perspectivas da urbanização em nível mundial e no Brasil*. Relatório I, elaborado no âmbito do estudo Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, IPEA/IBGE/NESUR-IE -Unicamp. Rio de Janeiro. Mimeo.

_____. (1998b) *Avaliação geral do quadro urbano brasileiro*. Relatório II, elaborado no âmbito do estudo Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp. Rio de Janeiro. Mimeo.

_____. (1999) *Dinâmica dos sistemas urbano-regionais no Brasil.* Relatório III, elaborado no âmbito do estudo Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp. Rio de Janeiro. Mimeo.

_____. (2001) Sistemas urbano-regionais. In: IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Rio de Janeiro. v. 1 e 2.

IBGE. (2000a). *Pesquisa nacional de saneamento básico.* Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro.

_____. (2000b) Sinopse Preliminar do Censo demográfico. Rio de Janeiro.

_____. (2001) Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 1999. Rio de Janeiro.

IBGE/MHU (Ministério da Habitação e Urbanismo). (1987) *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro.

IPEA. (1997) *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil.* Brasília. (Termos de referência.). Mimeo.

IPEA/IBGE/NESUR-IE-Unicamp. (2001a) *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*: configuração atual e tendências da rede urbana. Brasília, IPEA, v. 1, 396 p.

_____. (2001b) *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*: estudos básicos para caracterização da rede urbana. Brasília, IPEA, v. 2, 390 p.

_____. (2001c) *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. Brasília, IPEA, v. 3, 127 p.

IPEA/INFURB. (2001) *Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas*: uma análise comparativa. Brasília, IPEA, v. 1, 121 p. (Série Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano.)

IPEA; ROCHA, S. (2001) Tabulações especiais a partir de microdados da PNAD/IBGE 1999. Brasília. Mimeo.

IPEA-DIRUR-CGPUR. (2001) Tabulações especiais a partir de microdados da PNAD/IBGE 1999. Brasília. Mimeo.

LIMA, R. e MORAIS, M. P. (2001) *Breves considerações sobre a natureza da pobreza brasileira*. Brasília, IPEA-DIRUR. (Nota Técnica). Mimeo.

SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano/Presidência da República. (2000). *Plano de ação para o desenvolvimento urbano.* Brasília. Mimeo.

_____. (2001a). *Relatório nacional brasileiro*. Relatório apresentado na Assembléia-Geral das Nações Unidas, Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (CNUAH – HABITAT), Istambul+5. Brasília. Mimeo.

_____. (2001b). Roteiro para a Elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais, (PEMAS)/Programa Habitar, Brasil/B1D.

_____. (2002) Grupo Executivo de Transporte Urbano. *Análise das Condições do Transporte Coletivo Urbano.* Brasília. (Relatório Final).

Anexo 1
Brasil - Regiões Metropolitanas Institucionalizadas, 2000
População residente por situação de domicílio (%)

Regiões Metropolitanas e RIDE [1]	População residente			Área total em 01.08.2000 (km²) [2] [3]	Densidade demográfica (hab / km²)
	Urbana		Rural		
	Total	Na sede Municipal			
Belém	97,72	34,57	2,28	1.819,5	986,52
Grande São Luís	81,89	81,79	18,11	1.446,6	738,57
Fortaleza	96,54	41,60	3,46	4.954,0	600,67
Natal	87,35	86,33	12,65	1.906,6	545,55
Recife	96,92	86,53	3,08	2.742,7	1.216,21
Maceió	96,56	95,56	3,44	1.934,1	510,81
Salvador	98,42	95,14	1,58	2.339,6	1.290,07
Belo Horizonte	96,89	62,67	3,11	14.416,7	333,76
Total	97,55	59,91	2,45	9.164,0	473,85
Colar Metrop.	90,80	88,16	9,20	5.252,7	89,36
Vale do Aço	88,86	59,04	11,14	6.789,9	82,85
Total	99,02	62,45	0,98	807,3	494,82
Colar Metrop.	63,97	50,69	36,03	5.982,6	27,26
Grande Vitória	98,33	47,11	1,67	2.017,5	706,46
Rio de Janeiro	99,26	84,54	0,74	5.724,1	1.899,46
São Paulo	95,75	88,75	4,25	7.943,7	2.245,13
Baixada Santista	99,59	87,55	0,41	2.402,5	613,81
Campinas	97,07	87,29	2,93	3.645,6	640,00
Curitiba	91,69	88,75	8,31	13.325,8	204,54
Londrina	94,81	93,02	5,19	3.553,0	182,31
Maringá	95,43	93,32	4,57	2.139,3	221,52
Florianópolis	90,19	61,63	9,81	7.074,3	115,23
Núcleo Metrop.	94,90	62,27	5,10	2.342,9	302,36
Área de Expansão	58,95	57,42	41,05	4.731,4	22,57
Vale do Itajaí	86,54	85,56	13,46	4.297,4	125,26
Núcleo Metrop.	88,87	88,52	11,13	1.655,0	241,39
Área de Expansão	79,85	77,06	20,15	2.642,4	52,53
N/NE Catarinenense	88,14	82,24	11,86	11.543,4	80,16
Núcleo Metrop.	95,14	85,68	4,86	2.170,3	217,44
Área de Expansão	80,85	78,67	19,15	9.373,2	48,38
Porto Alegre	95,93	91,06	4,07	8.212,2	445,17
Goiânia	98,38	80,72	1,62	3.990,9	410,05
Brasília/RIDE	93,35	92,66	6,65	55.382,2	53,15

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Resultados do Universo.

Anexo 2
Brasil – Aglomerações Urbanas – 2000

	Centro urbano		População total	Categoria urbana
1	São Paulo	SP	17.925.307	Metrópole Global
2	Rio de Janeiro	RJ	11.235.494	
3	Salvador	BA	3.086.921	Metrópole Nacional
4	Belo Horizonte	MG	4.259.998	
5	Fortaleza	CE	2.754.213	
6	Brasília	DF	2.743.461	
7	Curitiba	PR	2.634.410	
8	Recife	PE	3.509.742	
9	Porto Alegre	RS	3.541.564	
10	Belém	PA	1.771.417	Metrópole Regional
11	Goiânia	GO	1.598.881	
12	Campinas	SP	2.215.027	
13	São Luís	MA	1.051.184	Centro Regional
14	Maceió	AL	891.361	
15	Natal	RN	1.038.830	
16	Teresina	PI	842.913	
17	João Pessoa	PB	840.555	
18	São José dos Campos	SP	1.210.716	
19	Ribeirão Preto	SP	710.431	
20	Cuiabá	MT	697.340	
21	Aracaju	SE	712.691	
22	Londrina	PR	798.840	
23	Santos	SP	1.474.665	
24	Florianópolis	SC	651.098	
25	Vitória	ES	1.336.521	
26	Sorocaba	SP	994.691	Centro Sub-Regional 1
27	Joinville	SC	627.759	
28	São José do Rio Preto	SP	417.712	
29	Caxias do Sul	RS	605.420	
30	Pelotas/Rio Grande	RS	509.789	
31	Jundiaí	SP	529.302	
32	Maringá	PR	419.312	
33	Ilhéus/Itabuna	BA	418.339	
34	Volta Redonda/Barra Mans	RJ	629.738	
35	Caruaru	PE	275.106	
36	Blumenau	SC	488.449	
37	Limeira	SP	634.675	
38	Cascavel	PR	343.255	
39	Petrolina/Juazeiro	PE/BA	392.437	
40	Juazeiro do Norte/Crato	CE	363.232	
41	Araraquara/São Carlos	SP	374.912	
42	Ipatinga	MG	400.772	Centro Sub-Regional 2
43	Araçatuba	SP	263.565	
44	Criciúma	SC	348.620	
45	Itajaí	SC	337.914	
46	Cabo Frio	RJ	329.715	
47	Moji-Guaçu/Moji-Mirim	SP	278.056	
48	Guaratinguetá/Aparecida	SP	262.683	
49	Itabira	MG	174.216	

Fonte: Elaboração IPEA/NESUR/IBGE, 2000.
(*) Classificação conforme a categoria de classificação do Centro Urbano e da População do Núcleo da Aglomeração

REDES, NODOS E CIDADES: TRANSFORMAÇÃO DA METRÓPOLE LATINO-AMERICANA

Carlos A. de Mattos
Arquiteto e professor do Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
da Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
da Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago do Chile).

A. LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA, DESREGULAÇÃO, CRESCIMENTO METROPOLITANO

A partir de meados da década de 1970, ao buscarem uma alternativa ao modelo de crescimento para dentro por meio da industrialização substitutiva aplicada durante várias décadas, os países latino-americanos começaram a aderir, com diversa convicção e intensidade, às recomendações de alguns organismos multilaterais (especialmente o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial) aos países em desenvolvimento, que preconizavam a realização de um conjunto de reformas estruturais a fim de restabelecer a competitividade e o crescimento. Essa receita, cujas raízes teórico-ideológicas podiam ser encontradas na ortodoxia econômica neoclássica da escola monetarista de Chicago, obteve posteriormente amplo apoio político, sob o rótulo de Consenso de Washington, e adquiriu ressonância pública por meio da polissêmica denominação de "modelo neoliberal". Em termos gerais, ela corresponde ao enfoque adotado e impulsionado pelos governos Thatcher e Reagan na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, respectivamente, abordagem que marcou a evolução da economia mundial a partir da década de 1980.

O que então começou a ser aplicado nesses países foi uma estratégia destinada a produzir uma profunda reestruturação (ou "ajuste" estrutural) das

respectivas economias nacionais; com esse objetivo, a maioria desses países impulsionou uma liberalização econômica radical, baseada em princípios de subsidiariedade e neutralidade do Estado, que incluiu diversas medidas em matéria de desregulamentação, privatização, abertura externa, flexibilização salarial etc. Esses processos de reestruturação – em que a difusão e adoção das novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC) desempenharam papel fundamental – significaram a progressiva incorporação desses países à dinâmica da globalização, assentando as bases para *uma nova fase de modernização capitalista* stricto sensu.

Nesse novo cenário, na maioria desses países houve uma revalorização do papel das áreas metropolitanas principais (AMP) e uma recuperação de seu crescimento e expansão, acompanhada de uma transformação que parece seguir a mesma direção observada nas grandes cidades dos países desenvolvidos; essa transformação foi de tal magnitude que diversos autores consideraram necessário propor novas denominações para aludir à cidade emergente, já que as utilizadas anteriormente não seriam mais apropriadas[1]. Numerosas pesquisas e estudos realizados nos últimos anos sobre os alcances, magnitudes e modalidades dessas transformações em diversas AMP latino-americanas[2] aportam elementos de juízo para caracterizar e comparar sua evolução com a dos países de maior desenvolvimento.

Diante dessa situação, parece importante discernir quais dessas transformações podem ser atribuídas ao avanço da globalização e quais delas são fruto de uma evolução inerente à particular e específica dinâmica interna de cada cidade. Porque, como afirma Prévôt-Schapira (2000, p. 407), "a globalização não determina uma lógica única de espacialização das atividades; existem formas específicas ligadas aos processos endógenos de produção da cidade". Isto é, para além das transformações derivadas dos impactos da globalização, evidencia-se a persistência da identidade particular de cada cidade, que se manifesta tanto na idiossincrasia de seus habitantes como em sua configuração

1. Nesse sentido, foram propostas *novas denominações*, como *cidade informacional* (CASTELLS, 1989), *cidade difusa* (INDOVINA, 1990), *cidade global* (SASSEN, 1991), *metápole* (ASCHER, 1995), *cidade pós-moderna* (AMENDOLA, 1997), *metrópole desbordada* (GEDDES, 1997), *cidade reticular* (DEMATTEIS, 1998), *pós-metrópole* (SOJA, 2000) ou *cidade dispersa* (MONCLUS, 1998) etc.

2. Nesse sentido destacam-se numerosas pesquisas sobre as principais áreas metropolitanas latino-americanas apresentadas no Grupo de Expansión Metropolitana de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (rii), nos seminários realizados em Toluca (1999) e Rosário (2001). Da mesma maneira, a Red de Grandes Metrópolis del Mercosur y México, em reuniões realizadas em Teresópolis (1999), Santiago (1999) e Buenos Aires (2000), discutiu diversos estudos sobre as mudanças observadas nas amp deste âmbito geográfico. Este trabalho contou com a contribuição de muitos dos estudos apresentados nas mencionadas reuniões.

e morfologia básicas, em sua arquitetura, paisagem urbana etc. As notórias e conhecidas diferenças entre Paris e Londres, ou entre Buenos Aires e São Paulo, ilustram essa afirmação; não parece provável que os efeitos da globalização possam fazer com que essas cidades evoluam para um mesmo tipo de identidade e imagem urbana.

Apesar disso, certas mudanças relacionadas à globalização afetam a estrutura, a organização, o funcionamento e a imagem urbanas e estão se reproduzindo por toda parte, com maior ou menor especificidade local. Como afirma Picon,

> "o mesmo cenário parece se reproduzir de um lado a outro do planeta, como se em todos os lugares surgisse uma nova raça de ciborgues, capazes de decifrar um entorno urbano que se tornou enigmático. [...] As semelhanças existentes nas paisagens urbanas e periurbanas dos Estados Unidos ou da Europa Ocidental e nas grandes megalópoles da África ou Ásia são desconcertantes. [...] Em diversos casos, as semelhanças são mais surpreendentes que as diferenças" (Picon, 1998, p. 26).

Como destacam Marcuse e Van Kempem (2001, p. 263), "[quase] todas as cidades são afetadas pelo processo de globalização", e o importante é poder estabelecer "a natureza e o alcance da influência do processo". Em outras palavras, embora as cidades não convirjam para um modelo único, algumas mudanças tendem a ocorrer em todas elas, devido aos impactos da globalização, e consideramos importante identificar essas mudanças.

Dessa perspectiva, este trabalho se propõe a discutir a forma como o avanço do processo iniciado ao final da década dos 1970, sob o influxo simultâneo e intensamente inter-relacionado da reestruturação produtiva, da difusão e internalização das NTIC e da globalização, transformou a organização e o funcionamento das principais aglomerações metropolitanas latino-americanas, afetando tanto suas articulações externas como sua própria dinâmica e configuração interna. Desse modo tentaremos mostrar que as tendências identificadas no caso das AMP latino-americanas corroboram que, para além da identidade específica de cada uma delas, as mutações que as afetam seguem a mesma direção das que ocorreram nas metrópoles dos países centrais, especialmente nas norte-americanas.

Assim, seguindo o raciocínio esquematizado no Gráfico 1 (ver p. 161), em uma primeira parte analisa-se a forma como a mudança de estratégia macroeconômica favoreceu o avanço e o aprofundamento da reestruturação-informa-

cionalização-globalização em cada um desses países e como isto fez com que a maior parte dos nodos das empresas em rede e globalizadas localizadas nesses países evidenciasse uma marcante preferência por se situar em suas AMP, o que nelas provocou um conjunto de mudanças estruturais que impôs um novo tipo de cidade. Nessa dinâmica, observa-se como essas mudanças impulsionaram a transformação da base econômica metropolitana e produziram conseqüências fundamentais, tanto na reestruturação de seus respectivos mercados metropolitanos de trabalho como na promoção de uma maior dispersão territorial intrametropolitana das atividades produtivas. Finalmente – levando em conta a incidência da mudança de enfoque da gestão urbana –, considera-se a forma como essas tendências desencadearam mudanças que afetam tanto a morfologia social como territorial dessas aglomerações; com relação a isso e levando em consideração as conclusões de diversas pesquisas e estudos para várias AMP latino-americanas, conclui-se que a evolução que está sendo observada atualmente mostra, por um lado, maior polarização e segregação social e, por outro, forte intensificação da expansão ou dilatação metropolitana, com incontroláveis tendências à suburbanização, periurbanização e policentrismo, que embora já tenham começado a se esboçar no período anterior agora adquirem características diferenciais, inerentes a esse novo período de modernização capitalista.

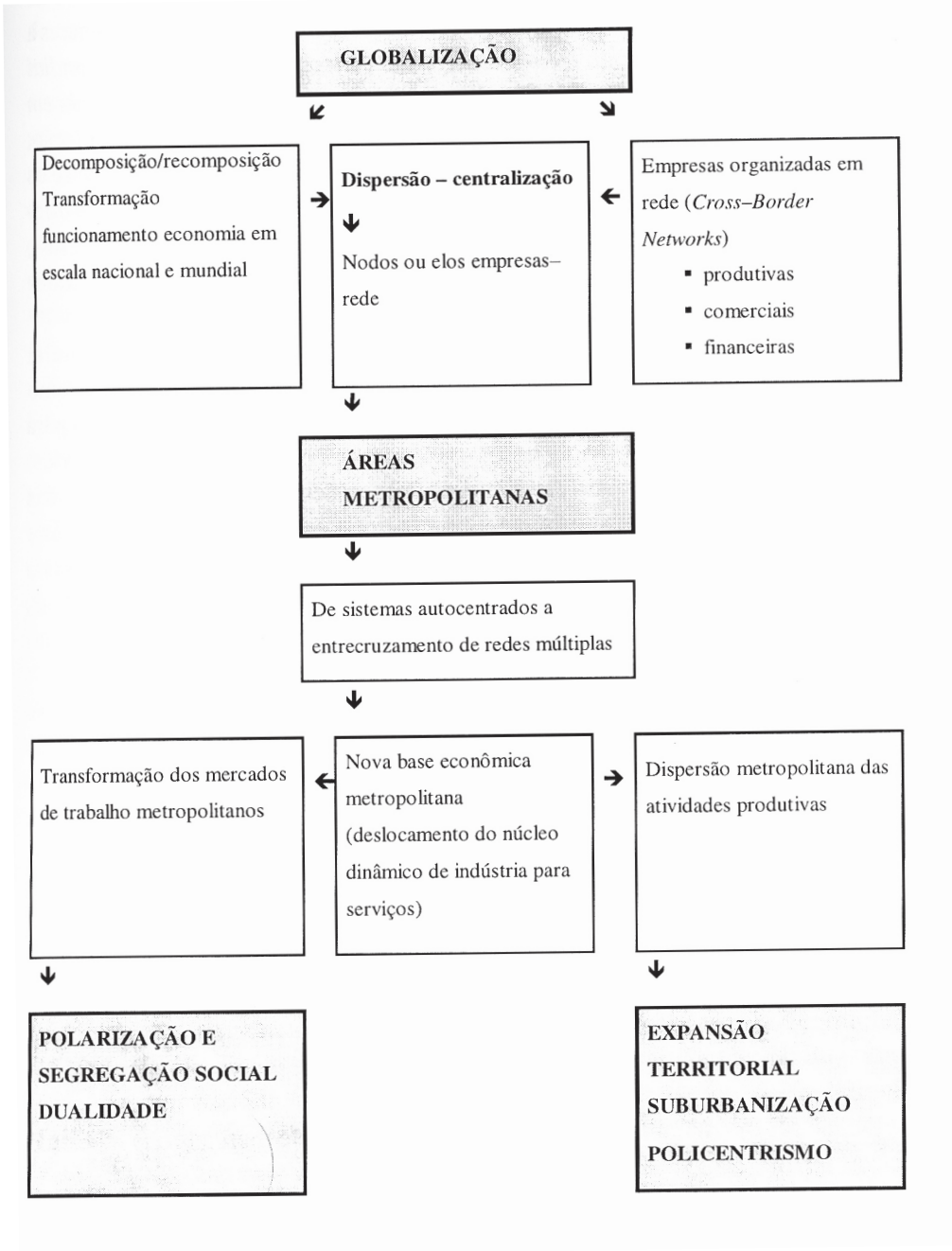
B. GLOBALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO METROPOLITANO

1. GLOBALIZAÇÃO E NOVA ARQUITETURA PRODUTIVA

O ponto de partida das mutações observadas em grande parte das AMP do mundo inteiro foi fundamentalmente o fato de que o avanço da reestruturação-informacionalização-globalização se traduziu em uma progressiva decomposição e/ou desintegração de numerosos processos que até então tinham se desenvolvido principalmente em e entre economias nacionais, o que deu origem à sua re-integração em um âmbito supranacional, por meio de empresas que, nessa dinâmica, foram impulsionadas a se organizar e a funcionar em rede. A partir daí, surgiu um processo de "*integração organizacional* baseado na coordenação de tarefas e funções e na mobilidade de recursos produtivos interdependentes no interior de redes produtivas transfronteiriças" (GUILHON, 1998, p. 97). Esta nova forma de integração organizacional materializa a transição a partir de uma situação em que a atividade econômica se organizava em um plano eminentemente interestatal, para outra em que predominam as relações interempresas.

Nessa transição, a formação, expansão e integração de um número cada vez mais amplo de *empresas* formadas e operando como *redes transfronteiriças* (RTF) – em que se destaca a importância das produtivas, financeiras e comerciais,

Gráfico 1


GLOBALIZAÇÃO
Decomposição/recomposição
Transformação
funcionamento economia em
escala nacional e mundial
Dispersão – centralização
Nodos ou elos empresas–
rede
Empresas organizadas em
rede (*Cross–Border
Networks*)
produtivas
comerciais
financeiras
ÁREAS
METROPOLITANAS
De sistemas autocentrados a
entrecruzamento de redes múltiplas
Transformação dos mercados
de trabalho metropolitanos
Nova base econômica
metropolitana
(deslocamento do núcleo
dinâmico de indústria para
serviços)
Dispersão metropolitana das
atividades produtivas
POLARIZAÇÃO E
SEGREGAÇÃO SOCIAL
DUALIDADE
EXPANSÃO
TERRITORIAL
SUBURBANIZAÇÃO
POLICENTRISMO

mas que inclui amplo espectro de redes de outra natureza (culturais, científicas, universitárias etc.), compreendidas as relacionadas ao narcotráfico e ao crime organizado – significou a progressiva incorporação de setores e lugares à dinâmica globalizada; tudo isso deu origem à formação de *um espaço mundial de acumulação, em que inúmeras empresas-rede valorizam seus capitais em um crescente número de atividades e territórios*. Nesse espaço de acumulação, as empresas "produzem e realizam as relações econômicas essenciais entre os territórios, internacionalizando suas atividades mediante três mecanismos diferentes": o comércio internacional (em que se amplia o comércio interempresas), o investimento direto produtivo no exterior e sua própria organização produtiva em rede (Lafay, 1996, p. 37 e ss.).

Os arranjos institucionais promovidos pelas políticas de ajuste estrutural estimularam a mudança organizacional intra e interempresarial, e ao mesmo tempo possibilitaram que esses países configurassem um âmbito propício para a chegada e desembarque de diversos tipos de redes globais em seus territórios. Enquanto isso, aproveitando em seu benefício as regras do jogo estabelecidas pelas estratégias de liberalização econômica que, justamente, incluíam entre seus objetivos a transformação do capital empresarial privado no protagonista central do processo de acumulação e crescimento, muitas das empresas mais abertas de cada país começaram a se organizar de forma reticular e a se projetarem para o exterior.

Com a multiplicação do número de empresas e atividades que se reestruturaram conforme os requisitos da dinâmica globalizada, nesses países também foi se desenvolvendo um tipo de configuração produtiva que Veltz (2000, p. 178 e ss.) denomina *modelo celular em rede*, em que três evoluções principais são identificadas como denominador comum: a decomposição das grandes empresas integradas verticalmente, a crescente externalização das atividades consideradas não-estratégicas e a multiplicação no interior das fábricas de unidades elementares semi-autônomas. Como pano de fundo, acompanhando a crescente influência da organização e funcionamento reticular das empresas, impôs-se como fato fundamental a *progressiva financeirização da economia mundial*: com a intensificação de sua mobilidade em escala planetária, o capital vai se tornando independente progressivamente das indicações ou regulações governamentais, bem como do comércio de mercadorias e de suas raízes territoriais, tanto nacionais como regionais (De Mattos, 2001).

Embora essa etapa de modernização capitalista não tenha se desenvolvido com o mesmo impulso e profundidade nos diferentes países latino-americanos, todos eles reestruturaram suas economias; dessa forma, mais cedo

ou mais tarde todos se articularam à economia global e foram afetados pelas correspondentes transformações. Isto se refletiu sobretudo nos respectivos indicadores de comércio internacional, em que tanto as exportações como as importações experimentaram significativos aumentos[3], enquanto ocorria um importante crescimento do investimento estrangeiro direto (IED). O persistente aumento do IED provocou a conseqüência lógica de uma maior participação do capital (e das empresas) externo em setores fundamentais de cada economia nacional, em que diversos componentes do setor terciário (finanças, comércio, comunicações, turismo etc.) foram adquirindo especial preponderância no funcionamento metropolitano. Tudo isso repercutiu na progressiva incorporação desses países à dinâmica globalizada[4].

2. Redes produtivas e novas centralidades metropolitanas

De que forma essas mudanças afetaram as AMP? O fato medular na explicação da revitalização do papel e do crescimento das grandes cidades radica em que, sob a crescente influência das NTIC, o funcionamento do modelo celular em rede deu origem a duas tendências simultâneas e complementares: por um lado, uma ampla dispersão territorial das diferentes células ou nodos das RTF e, por outro, a concentração em determinados locais das funções de comando e coordenação e de uma diversidade de nodos, principalmente produtivos, financeiros e comerciais. Em outras palavras, ao se globalizarem, as RTF tiveram de dispersar seus nodos, mas também foram obrigadas a concentrá-los em um determinado número de lugares estrategicamente selecionados. Saskia Sassen (2002, p. 8) aponta com clareza as razões desse fenômeno:

> "[...] as novas tecnologias da comunicação favorecem o deslocamento das atividades de produção; no entanto, como essa dispersão ocorre em um sistema econômico caracterizado por uma concentração sempre maior do controle, da

3. Assim, entre 1990 e 1999, as exportações aumentaram 8,5% em volume e 7,9% em valor, enquanto as importações aumentaram 11,1% em volume e 12,1% em valor (CEPAL, 2001, p. 5).

4. Algumas medições dos avanços da globalização em diversos países proporcionam antecedentes com relação a esse ponto. Por exemplo, A. T. Kearney – *Foreign Policy*, calculou um Índice de Globalização com base em 13 indicadores diferentes dos níveis de relação de cada país com outros (comércio internacional, investimento estrangeiro direto, investimentos de carteira, viagens e turismo internacionais, tráfico telefônico, transferências internacionais por pagamentos e cobranças, embaixadas no país, usuários da Internet, servidores da Internet etc.). O Índice de Globalização para o ano de 2002, que resultou de sua aplicação em 62 países, indica que os países latino-americanos mais globalizados seriam, na seguinte ordem: Panamá, Chile, Argentina, México, Venezuela, Brasil, Colômbia e Peru (*Latin Business Chronicle, Special Report*, February 4, 2002 <www.foreignpolicy.com>).

> propriedade e da apropriação do lucro, as novas tecnologias também atribuem uma importância determinante às funções centrais de direção das grandes firmas mundiais".

Para onde se dispersou preferencialmente essa diversidade de nodos e onde ocorreu sua maior concentração territorial? Foram selecionados como receptores de nodos os locais que ofereciam uma série de atributos e fatores que as RTF percebiam como condição necessária para o melhor desenvolvimento de suas atividades e, portanto, para a intensificação de seu crescimento e expansão. Nesse sentido, nas novas condições estabelecidas pela globalização, tinham especial incidência nessas decisões de localização aspectos como existência ou disponibilidade de sistemas de comunicação capazes de permitir contatos instantâneos com o ambiente global em seu conjunto, oferta diversificada e eficiente de serviços avançados especializados, contingentes amplos e capacitados de recursos humanos, condições para uma comunicação direta ("*face to face*") cotidiana entre as pessoas que desenvolvem as tarefas mais modernas e inovadoras, presença de um tecido produtivo amplo e diversificado e mercado capaz de garantir o acesso a uma demanda solvente ampla, diversificada e em expansão (De Mattos, 2001). Na verdade, a presença conjunta de fatores dessa natureza[5] atribui a um determinado local ou território uma *maior atração ou fertilidade* (Kampetter, 1996) relativa, condição especialmente valorizada pelas empresas multinacionais para suas decisões de localização (Mucchieilli, 1998, p. 179 e ss.). Onde era possível encontrar uma maior e melhor concentração territorial dos mesmos? Fundamentalmente, nas grandes aglomerações metropolitanas, que, por esse motivo, foram as principais favorecidas por essas mudanças.

Conseqüentemente, ao receber e concentrar em seu seio um crescente número de nodos de empresas reticulares, diversas AMP se constituíram em nodos de uma rede de cidades transfronteiriças. Isto é, a dinâmica de dispersão–concentração que acompanha a propagação em escala mundial do modelo celular em rede, redefiniu o papel de cada cidade em uma organização do tipo "*hubs & networks*" (Jessop, 2000), que materializa a modalidade básica de funcionamento territorial da economia globalizada. Nesse contexto, essas cidades-nodos se tornaram elementos essenciais para a nova dinâmica capitalista, pois "a interação entre um grupo de cidades dispersas espacialmente pelo

5. Quando se observa a incidência de diversos fatores de localização, deve-se levar em conta o caráter complexo das decisões de localização que, na maior parte dos casos, não são determinadas por apenas um fator, mas envolvem a consideração simultânea de vários (Azzoni, 1982, p. 123).

mundo possibilita a organização e otimização das funções da valorização do capital em escala global" (Iglesias, 2001, p. 12).

Nesse tipo de organização, cada uma dessas aglomerações

> "transformou-se no lugar em que as redes que tendiam a ser planetárias em diversos sentidos – das redes técnicas de transportes e comunicações às empresas-redes transnacionais, às redes das universidades e da pesquisa, da mídia, do mercado financeiro – concentram seus "nodos" para realizar conexões e sinergias recíprocas" (Dematteis, 1998-1999, p. 2).

Dessa forma, a própria natureza da cidade muda, pois, como afirma Veltz (1997, p. 61), *as metrópoles modernas deixam de ser sistemas autocentrados para se transformar em potentes entrecruzamentos de redes múltiplas*. Na verdade, essa transformação implica uma redefinição medular do próprio conceito de cidade e permite discernir as diferenças essenciais entre a cidade fordista e a que se configura nesse novo cenário.

3. Empresas-rede e a nova base econômica metropolitana

À medida que ocorriam essas transformações e que diversas AMP se constituíam em nodos da dinâmica econômica globalizada, começou a se produzir um conjunto de mudanças em sua organização e funcionamento, afetando profundamente sua morfologia econômica, social e territorial. Nesses processos, com a articulação de cada uma dessas cidades ao *modelo celular em rede*, passou a se localizar nelas um crescente número de nodos ou elos de diversas RTF, cuja presença significou a progressiva transformação de suas respectivas bases econômicas metropolitanas. Esta mudança ocorreu associada a um maior crescimento relativo do setor de serviços com relação ao setor industrial e a uma ainda maior urbanização da economia.

Essas transformações só podem ser entendidas no âmbito de uma evolução da economia mundial caracterizada pela incontrolável intensificação da tendência à centralização e à aglomeração do capital, fato que pode ser considerado uma das características fundamentais dessa nova etapa de modernização capitalista. A proliferação de fusões, alianças estratégicas, aquisições hostis etc., que afetam a grande maioria dos setores dominantes e que aparecem como fatos cotidianos na economia mundial, acentuou a influência de conglomerados cada vez mais poderosos que se disseminaram pelo mundo inteiro em forma de rede, tentando impor sua presença em todos os mercados que consideram propícios para seu maior crescimento e expansão. Nesse âm-

bito, adquire sua máxima expressão a situação de dependência estrutural de toda a sociedade com relação ao capital, e as AMP que desempenham algum papel na rede global de cidades transfronteiriças se constituem em uma nova base econômica metropolitana.

Como se configurou essa nova base econômica metropolitana? À medida que as respectivas economias nacionais foram se globalizando, as AMP tenderam a concentrar especialmente: I) as funções de direção, gestão, coordenação e controle das principais estruturas empresariais globalizadas ou em processo de globalização (conglomerados econômicos e financeiros, empresas multinacionais, grandes oligopólios), incluindo os principais elos das empresas globalizadas; II) a parte mais importante dos serviços para a produção (serviços financeiros, jurídicos, de consultoria, publicidade, marketing, informática, de engenharia e arquitetura, imobiliários[6] etc.) e das atividades associadas às NTIC, bem como dos serviços às famílias (comércio, educação, saúde, lazer, cultura etc.); III) uma parte importante das atividades mais dinâmicas e inovadoras da nova indústria; IV) as atividades relacionadas à distribuição e comercialização dos produtos globais. A presença dessas atividades em uma metrópole determina que nela se registre a maior concentração relativa de riqueza e poder de cada espaço nacional, o que influencia decisivamente o *feedback* do crescimento metropolitano.

De maneira esquemática, poderíamos dizer que esse conjunto de funções e atividades forma uma espécie de *circuito superior de acumulação* nas respectivas economias nacionais, pois seu dinamismo estimula o crescimento de um conjunto de atividades de menor entidade, segundo uma lógica análoga à que impulsiona o setor residenciário na teoria da base de exportação (NORTH, 1955). Este circuito inferior de caráter "quase residenciário" inclui uma variada gama de serviços de baixa produtividade, geralmente desempenhados por trabalhadores pouco qualificados, que recebem baixos salários, entre os quais predomina o trabalho precário, e, em sua maioria, fazem parte do denominado setor informal. A configuração de uma base econômica dessa natureza tem uma influência fundamental na transformação do quadro social das respectivas aglomerações e em sua provável evolução.

6. O setor imobiliário, no qual se desenvolvem tendências oligopólicas e que geralmente está articulado financeiramente com capitais que precisam ser reciclados, adquire um papel cada vez mais importante na dinâmica econômica globalizada e, em particular, nas transformações metropolitanas, pois as AMP são um de seus campos preferidos de operação.

4. CRESCIMENTO METROPOLITANO E REDES MUNDIAIS DE CIDADES

O aumento da concentração de nodos de RTF de diversa natureza nas AMP fez com que elas se tornassem, em sua escala, "locais estratégicos para as operações econômicas globais" (SASSEN, 1998, p. 9) dos respectivos países. Devido à natureza desse processo de modernização capitalista, essas AMP começaram a avançar em sua globalização (isto é, em sua configuração como "*globalizing cities*", no sentido de Marcuse e Van Kempen). Isso não implica afirmar que, ao se envolverem nesses processos, tenham se transformado em cidades globais, pois a maioria delas não o é, mas que começaram a ser afetadas pelas transformações correspondentes à sua progressiva globalização. Nessa dinâmica – na qual geralmente também incidem fatores como a dimensão e a globalização da respectiva economia nacional e a dimensão econômica e demográfica da própria cidade – as AMP conseguiram melhorar gradualmente sua posição na hierarquia mundial de cidades em via de globalização.

O reconhecimento da existência e da importância da rede mundial de cidades transfronteiriças transformou a questão em objeto de estudos e pesquisas, para tentar avaliar os níveis de globalização de diferentes cidades, bem como sua competitividade interurbana. Entre os mais interessantes estudos realizados no âmbito acadêmico, merece especial atenção *Globalization and World Cities Study Group and Network* (*GAWC*), da Loughsborough University do Reino Unido. Este grupo realizou pesquisas sistemáticas sobre indícios de "mundialização" nas principais cidades do mundo e conseguiu identificar 25 que poderiam ser consideradas cidades mundiais, classificadas em três categorias (Alfa, Beta e Gama, cada uma delas com vários níveis) e 67 nas quais foram encontradas algumas evidências de avanços nessa direção. Embora não haja nenhuma AMP latino-americana na categoria superior (Alfa), no segundo nível da categoria Beta estão a Cidade do México e São Paulo. No primeiro nível da categoria Gama estão Caracas e Santiago, enquanto Buenos Aires está no terceiro nível. Finalmente, no grupo de cidades que apresentam alguns indícios de mundialização, estão o Rio de Janeiro, com uma evidência relativamente forte, Lima e Montevidéu, com alguma evidência, e Brasília, com evidência mínima (BEAVERSTOK, SMITH & TAYLOR, 1999; FOSSAERT, 2001).

De outra perspectiva, mais ligada aos interesses empresariais, a firma internacional William M. Mercer realiza periodicamente uma das pesquisas mais completas e detalhadas para estabelecer diferenciais de qualidade de vida – o que, em suma, também é uma maneira de avaliar competitividade – em cerca de 200 cidades do mundo inteiro. Para isso são considerados 39 indicadores relativos a ambiente político e social, econômico, sociocultural, considerações

médicas e de saúde, escola e educação, serviços públicos e transporte, lazer, bens de consumo, habitação e meio ambiente[7]. Todas essas avaliações evidenciam a importância das transformações provocadas pela globalização e sua incidência na evolução competitiva das cidades, o que constitui uma informação importante para as empresas que pretendem desenvolver suas atividades no espaço mundial de acumulação.

5. GESTÃO URBANA SUBSIDIÁRIA E FORTALECIMENTO DA AÇÃO PRIVADA

Além da redefinição do papel das AMP e da recomposição de sua base econômica, outras mudanças associadas aos avanços da globalização incidiram fortemente para modificar sua dinâmica interna e para afirmar uma nova modalidade de organização e funcionamento metropolitano; em seus aspectos fundamentais, essas mudanças estiveram associadas ao novo enfoque da gestão urbana, ao significativo aumento da taxa de veículos motorizados e à generalizada difusão e uso das NTIC.

A perda de importância paulatina das idéias keynesianas nas políticas públicas e sua progressiva substituição por um discurso de livre mercado também influenciaram uma mudança de enfoque na gestão urbana, marcada por uma rápida e definitiva obsolescência das propostas sobre planejamento normativo impostas após a Segunda Guerra Mundial. Elas foram substituídas por uma modalidade compatível com o discurso da subsidiaridade estatal, cujo objetivo explícito era remover, enfraquecer ou neutralizar as regulamentações estabelecidas pela concepção mais intervencionista, que tinha pretendido – sem nenhum sucesso, na maioria dos casos – controlar ou regular "os numerosos processos privados de apropriação de espaço" que, segundo Topalov (1979, p. 20) caracterizam a urbanização capitalista. Entre seus princípios básicos, o novo enfoque considerava que o solo urbano não era um recurso escasso e que, portanto, seu uso devia ser decidido pelo mercado em função de suas rentabilidades alternativas; ao mesmo tempo, legitimava o setor privado como o encarregado de materializar uma oferta adequada de bens e serviços. Ainda que essa concepção tenha sido adotada com diferente

7. Na última pesquisa, as cidades latino-americanas mais bem avaliadas foram Montevidéu (lugar 72), Buenos Aires (74), Santiago (87), Panamá (92), São José (96), Monterrey (100), Brasília (104), São Paulo, (109), Assunção (111), Rio de Janeiro (112), Lima (114), São Domingos (115) e Quito (116). Os critérios utilizados por *William M. Mercer Quality of Living Reports* podem ser consultados em www.mercer.ch/hrmedia/Brochures/qolbottom.htm. No mesmo sentido, as revistas *Fortune, América-Economía* e *Asia-Week*, entre muitas outras, realizam suas próprias avaliações, destinadas principalmente a identificar as melhores cidades para fazer negócios em seus respectivos âmbitos geográficos.

convicção e intensidade pelas administrações nacionais ou metropolitanas dos diferentes países, na maioria deles os fundamentos teóricos que a inspiram ganharam terreno.

Essa mudança de enfoque favoreceu os atores que, em uma sociedade dessa natureza, têm capacidade e poder para efetuar as intervenções de maior impacto na evolução e transformação da cidade; isso porque se liberalizaram as condições para materializar as preferências de localização das empresas e famílias, cujas estratégias, decisões e ações se fortaleceram nos processos de desenvolvimento urbano. Em outras palavras, as novas regras do jogo estabeleceram maior liberdade e flexibilidade para a operação das respectivas "*urban growth machines*" (Molotch, 1976), isto é, das coalizões de membros das elites direta ou indiretamente relacionadas aos negócios imobiliários, que tentam garantir as precondições para o crescimento de sua cidade e que dirigem as correspondentes políticas urbanas para expandir a economia local e acumular riqueza (Jonas e Wilson, 1999).

A partir do momento em que os administradores do capital urbano perceberam que a recuperação da importância econômica das AMP as transformava em residência da parcela mais moderna e dinâmica dos aparelhos de produção nacionais e, portanto, dos setores sociais de mais alta renda, o solo metropolitano adquiriu maior importância como meio privilegiado para a valorização de seus capitais, e assim os investimentos imobiliários cresceram de forma significativa e contínua nesse âmbito. Dessa maneira, os negócios imobiliários, articulados de forma dinâmica com as preferências dos principais atores urbanos, desempenharam um papel fundamental no fortalecimento das tendências ao crescimento e à expansão metropolitana[8].

Pode-se concluir, portanto, que com a aplicação de políticas de liberalização e desregulamentação – e com a conseqüente redução das intervenções e investimentos públicos – *a maximização da mais-valia urbana consolidou-se como principal critério urbanístico*; dessa forma contribuiu-se decisivamente *para melhorar as condições de afirmação de uma lógica estritamente capitalista na produção e reprodução metropolitana*. Nessa situação, a "máquina do crescimento urbano" pôde operar com mais força para superar muitas das regulações que ainda estavam em vigor. Enquanto os investimentos urbanos mais importantes eram fruto de decisões privadas motivadas pelo lucro espe-

8. Deve-se levar em conta que, com a crescente financeirização da economia mundial, os investimentos imobiliários especulativos, que contam com importante participação de capital procedente do crime organizado, adquiriram uma dimensão incalculável. O desencadeamento da crise asiática esteve relacionado ao excesso de investimentos imobiliários, sobretudo na Tailândia.

rado, a evolução da cidade e a correspondente paisagem urbana começaram a ficar marcadas por intervenções fragmentárias e desconexas.

Por outro lado, as condições provocadas pela abertura externa e pela globalização favoreceram um incontrolável aumento da taxa de veículos motorizados na maioria dessas AMP (FIGUEROA e REYES, 1996), fazendo com que o explosivo aumento do uso desse tipo de veículos – especialmente dos carros particulares –, na mobilização individual e coletiva, incidisse significativamente na redução da importância da distância nas decisões de localização de um crescente número de famílias e empresas. Este fenômeno, por sua vez, gerou um aumento da demanda por novas estradas e rodovias, que ganharam importância como eixos para a expansão metropolitana, contribuindo para afirmar uma morfologia territorial de tipo tentacular na maioria dessas cidades e para fortalecer a tendência a uma *metropolização expandida ou dilatada*.

Finalmente, a ampla difusão e a adoção generalizada das NTIC também incidiram na redução do peso da distância nas decisões de localização das empresas e famílias, estimulando o crescimento do periurbano como lugar alternativo para a localização residencial e produtiva. Em suma, os efeitos conjuntos do crescimento da mobilidade automotriz e da maior presença das NTIC contribuíram para uma significativa expansão territorial do campo de externalidades metropolitanas, fazendo com que diversos processos produtivos, bem como uma importante parcela da população, deixassem de sentir necessidade de se concentrar na cidade compacta, optando por uma razoável proximidade do lugar em que eram geradas as maiores economias de aglomeração.

Considerando a incidência dessas mudanças na dinâmica metropolitana, pode-se afirmar que, sob o impacto da liberalização econômica e da desregulamentação, nessas cidades consolidaram-se condições e fatores análogos aos que tinham impulsionado e ainda impulsionam o "*sprawl*" nas grandes cidades americanas, fazendo com que a cidade latino-americana atual tenda a adotar uma modalidade de metropolização expandida semelhante à daquelas. Isto é, sob o influxo de uma gestão urbana subsidiária e da crescente presença do carro e das NTIC na vida cotidiana metropolitana, puderam se desenvolver mais livremente as estratégias de localização daqueles atores urbanos cujas estratégias, decisões e intervenções provocavam maior impacto na transformação da dinâmica, da organização e/ou aparência urbana. Dessa forma se poderia interpretar que esse conjunto de condições e fatores estaria levando essas cidades a evoluir conforme o referencial urbano que parece ter sua expressão culminante em Los Angeles.

C. POLARIZAÇÃO SOCIAL E METROPOLIZAÇÃO EXPANDIDA

Que mudanças essa dinâmica econômica e social provocou na estrutura e no funcionamento das AMP? Essencialmente, a nova arquitetura produtiva que foi se configurando com a transformação da base econômica metropolitana, junto com a mudança das regras do jogo compatível com uma gestão urbana subsidiária, contribuiu para intensificar e generalizar os fenômenos que, embora já estivessem presentes na cidade industrial-desenvolvimentista, agora parecem ter se fortalecido ainda mais:

I. persistência e consolidação de uma estrutura urbana polarizada e segregada, em que a estratificação social tem uma clara leitura territorial;

II. acentuação da metropolização expandida, devido à dilatação contínua de um periurbano difuso, de baixa densidade, de estrutura policêntrica, que prolonga a cidade para todas as direções possíveis.

1. Mercados de trabalho, polarização social e segregação urbana

Enquanto a formação e o crescimento das cidades acompanham e expressam a evolução de seus respectivos mercados de trabalho, as configurações econômicas, sociais e territoriais emergentes dessa evolução refletem as características e peculiaridades desses mercados e, portanto, as desigualdades e polarizações que os identificam. Assim, as mudanças recentes na estrutura socioterritorial metropolitana devem ser observadas considerando o impacto das transformações econômicas produzidas pelo avanço da globalização sobre seus mercados de trabalho.

a) *Mercados de trabalho na América Latina sob a globalização*

Nas últimas décadas, quando foi imposto um discurso teórico-ideológico que considerava que os arranjos institucionais estabelecidos na época keynesiana criavam obstáculos à competitividade e, portanto, à acumulação e ao crescimento, a maioria desses países realizou importantes mudanças em sua política trabalhista, que afetaram profundamente seus mercados de trabalho. Como um dos principais objetivos da reestruturação era a flexibilização da relação salarial preexistente, quase todos esses países começaram a desmantelar a legislação trabalhista estruturada no período anterior, mediante reformas que tentavam aumentar o vínculo entre produtividade e salários. Isto, além dos efeitos da transformação da base econômica metropolitana, provocou conseqüências relevantes na evolução do respectivo panorama social.

Nesse contexto, até agora a evolução não mostrou tendências satisfatórias; a situação pode ser avaliada de acordo com os seguintes termos:

> "Na América Latina, durante os anos 1990, a evolução do emprego foi desfavorável em comparação com as décadas anteriores a 1980; o principal problema foi a redução da geração de emprego no setor manufatureiro. Conseqüentemente, o novo emprego concentrou-se quase exclusivamente no setor terciário, sobretudo em atividades de baixa produtividade, não sendo possível assim recuperar a combinação positiva que caracterizou esse setor durante as décadas anteriores a 1980, em que havia uma forte geração de emprego e um contínuo aumento da produtividade média no trabalho" (Weller, 1998, p. 48-49).

Por outro lado, a informação disponível para as últimas duas décadas do século XX permite identificar algumas tendências gerais para a maioria desses países, como: I) a criação de postos de trabalho foi insuficiente com relação ao rápido crescimento da população economicamente ativa (PEA); II) à medida que se desenvolveram os processos de privatização e terceirização, aumentaram a informalidade e a precarização; III) os salários ficaram ainda mais baixos que em 1980; IV) o desemprego afeta mais as mulheres e os jovens, pois "enquanto a taxa de desemprego das mulheres é cerca de 30% mais elevada que a média, a dos jovens habitualmente é o dobro da nacional" (Klein e Tokman, 2000, p. 11 e ss.). Ao mesmo tempo, comprovou-se que também aumentou a concentração da renda e que o nível de pobreza atual é ainda maior que o de 1980; nesse sentido, diversos estudos mostram que "a concentração da renda aumentou significativamente a partir do início dos anos 1980 e atualmente chega a um coeficiente de Gini semelhante ao existente em 1970" (Klein e Tokman, 2000, p. 20).

Em seus aspectos fundamentais, esse quadro pode ser interpretado como o resultado de uma evolução semelhante à da teoria da segmentação dos mercados de trabalho (Doeringer e Piore, 1971), cujas características básicas eram as seguintes: I) maior polarização entre os salários (e a renda) de um setor primário com altos salários e segurança no emprego e um setor secundário que apresenta características inversas; II) menor mobilidade ascendente do setor secundário para o primário; III) atenuação ou redução da renda dos setores médios.

Uma evolução desse tipo exprime a tendência à acentuação da *polarização social*, associada às formas de organização do trabalho correspondentes a esse novo período de modernização capitalista. No caso latino-americano,

essa evolução corresponde a uma etapa em que a crescente terceirização produtiva intensificou ainda mais a urbanização dos mercados de trabalho; por esse motivo, essas transformações se manifestam especialmente nas cidades, sobretudo nas grandes aglomerações metropolitanas, sedes da parte medular do processo de produção de cada país.

À luz desses elementos, quando analisamos as tendências que caracterizam o comportamento dos mercados de trabalho na América Latina, surge como aspecto crucial a seguinte interrogação: essas tendências correspondem a uma evolução conjuntural, que poderia ser atribuída ao escasso dinamismo e crescimento econômico manifestado nesse período pela maioria dos países latino-americanos, ou a fatores estruturais, em que a própria modernização dos respectivos sistemas produtivos e a incessante busca de uma maior competitividade estariam levando a uma menor demanda da força de trabalho?[9] Embora se trate de uma questão fundamental, ela ainda está sendo discutida, embora se possa dizer que os elementos de juízo disponíveis não são alentadores[10].

b) *Discussão sobre a generalização da polarização social*

Ao analisar as tendências apontadas e a situação emergente, discutiu-se se elas correspondem a um fenômeno análogo ao que estaria afetando as cidades dos países de maior desenvolvimento, nas quais a tendência à acentuação da polarização social foi diagnosticada como inerente à sua qualidade de *cidades mundiais ou globais*, a partir do momento em que começaram a ser realizados estudos sobre a questão. Assim, Friedman e Wolf (1982, p. 232), em seu conhecido trabalho sobre o tema, postularam que "o fato social primário sobre a formação das cidades mundiais é a polarização de suas divisões de classes sociais". A partir de então, essa visão continuou presente em grande parte dos estudos urbanos, originando mais tarde a noção de *cidade dual*.

Nesse sentido, ao apresentar o que denominou "cidade informacional", Castells esclarece que

9. Taschner e Bogus (2001, p. 90) explicam dessa maneira o caso de São Paulo: "Nem todo o desemprego industrial verificado na década [de 1980] correspondia a uma redução dessa atividade na região, mas sim à sua modernização e fortalecimento". Esse tipo de desemprego estrutural estaria sendo observado nos países em que mais avançaram os processos de reestruturação industrial sob os efeitos da globalização.

10. Nesse sentido deveriam ser consideradas algumas pesquisas sobre grandes cidades americanas de extenso desenvolvimento industrial na época fordista, como Chicago, em que a reestruturação industrial provocou conseqüências devastadoras. Sobre esse aspecto é muito eloqüente o título do livro de William Julius Wilson (1996) sobre essa cidade: *When work disappears. The world of the new urban poor* (Quando o trabalho desaparece. O mundo dos novos pobres urbanos).

> "esta nova e cada vez mais polarizada estrutura ocupacional e a desigualdade salarial decorrente da mesma são territorialmente específicas. À medida que o processo de desenvolvimento desigual concentra tanto as atividades dinâmicas como o trabalho menos qualificado nas grandes áreas metropolitanas, essas áreas se transformam na expressão espacial das condições sociais em que, em última instância, se traduzem os efeitos do processo de reestruturação. *As tendências à polarização e à segmentação da estrutura social estão subjacentes na ascensão da 'cidade dual'"* (Castells, 1989, p. 289, o destaque é nosso).

Por seu lado, Saskia Sassen (1991) destaca a presença desse fenômeno como inerente às "*global cities*", em função da crescente demanda de pessoal altamente qualificado com elevadas remunerações que permitem níveis e pautas de consumo sofisticados, devido à expansão de novas atividades de liderança, enquanto aumenta ao mesmo tempo um conjunto de serviços complementares que são comprados de outras empresas (limpeza, manutenção, segurança etc.), expandindo assim a demanda de emprego pouco qualificado e muitas vezes precário, com baixos salários. Isso se traduziria em uma crescente polarização econômica, que se manifesta no uso da terra, na organização dos mercados de trabalho, no mercado imobiliário e na estrutura do consumo (Sassen, 1994, p. 150 e ss.).

Por sua vez, Wacquant, em suas pesquisas sobre a cidade americana, considera que

> "a nova marginalidade urbana é o subproduto de uma dupla transformação na esfera do trabalho. Uma é quantitativa e está relacionada à eliminação de milhões de empregos semiqualificados devido à pressão conjunta da automatização e da concorrência estrangeira no âmbito do trabalho. A outra é qualitativa e implica a degradação e dispersão das condições básicas de emprego, remuneração e previdência social para todos os trabalhadores, salvo os mais protegidos" (Wacquant, 2001, p. 173).

Apesar de reconhecer a incidência desses dois fatores, esse autor destaca que "*o colapso das instituições públicas* – decorrente da política estatal de abandono e da contenção punitiva da minoria pobre – emerge como *a raiz mais potente e distintiva* da arraigada marginalidade na metrópole americana" (*Ibid.*, p. 112-113, o destaque é nosso), enfatizando assim outros motivos das crescentes desigualdades.

Com esses fundamentos, autores como Borja e Castells consideram que

a dualidade seria um aspecto típico da evolução das grandes cidades no âmbito da globalização:

> "[...] o aspecto relativamente novo é que os processos de exclusão social mais profundos se manifestam em uma *dualidade intrametropolitana*, sobretudo nas grandes cidades de quase todos os países; assim, em diferentes espaços do mesmo sistema metropolitano existem, sem se articular e por vezes sem se ver, as funções mais valorizadas e as mais degradadas, os grupos sociais produtores de informação e detentores de riqueza em contraste com os grupos sociais excluídos e as pessoas em condição de marginalidade. Esses processos existem em quase todas as grandes cidades, porque sua lógica está inserida no novo modelo de desenvolvimento técnico-econômico" (Borja e Castells, 1997, p. 60, o destaque é nosso).

No entanto, as teses sobre polarização e dualidade nas grandes áreas metropolitanas têm sido discutidas a partir das conclusões de alguns estudos empíricos. Em particular, embora Hamnett (1994) considere que são válidas para casos como os de Nova York e Los Angeles, argumenta que nem por isso elas devem ser generalizadas e pensadas como inerentes à evolução dos salários e da renda nas áreas metropolitanas globalizadas[11]. Entretanto, para além dessa discussão, parece haver coincidência no fato de que os mercados de trabalho sofrem o impacto dos processos de reestruturação-informacionalização-globalização e que as desigualdades tendem a aumentar no interior das cidades afetadas. Apesar dessa coincidência, ao analisar esses processos, diversos autores chegaram à conclusão de que, levando em conta a complexidade com que se manifestam as novas formas de desigualdade intrametropolitana, deve-se descartar a idéia de dualidade para caracterizar a estrutura socioterritorial resultante.

Nesse sentido, ao estabelecer as características dominantes da pós-metrópole – configuração cujo protótipo é Los Angeles –, Soja (2000, p. 275 e ss.) apresenta uma situação mais complexa que a esquematizada por um quadro social bipolar no qual se contrapõem um setor primário e um secundário, destacando que o esquema de um mercado de trabalho dual se tornou ainda mais complexo graças a modelos de segmentação do mesmo, que não reconheceram apenas uma divisão bipartite, mas uma *compartimentalização* baseada em raça, etnia, gênero e outras características distintivas. Conclui-se

11. Hamnett analisa essa tendência no caso do Ramstad na Holanda, mostrando que lá não se verificam as teses de dualidade. Preteceille (2000) chega às mesmas conclusões em suas pesquisas sobre Paris.

daí que o reestruturado mosaico social resultante se materializaria em uma *cidade fractal*, fragmentada e polarizada devido à emergência de novas formas de metropolaridade, desigualdade e marginalização étnica e racial no meio de uma extraordinária riqueza.

c) *Metropolização, polarização social e dualidade*

Mesmo levando em consideração as diferenças existentes entre as grandes metrópoles latino-americanas e as das sociedades mais desenvolvidas, a persistência e/ou aumento das desigualdades sociais urbanas é reconhecida como característica comum. Assim, a maior parte das pesquisas sobre as grandes cidades latino-americanas coincide em que a tendência dominante nesse período foi o aumento das desigualdades intrametropolitanas e da polarização social; isto é o que se conclui nos estudos realizados para os casos de Buenos Aires (Ciccolella, 1999; Prévôt-Schapira, 2000), Caracas (Cariola e Lacabana, 2001), Rio de Janeiro (Lago, 2000), São Paulo (Taschner e Bogus, 2001), Cidade do México (Parnreiter, 2002), entre outros[12].

De todo modo, muitos dos estudos que comprovaram um aumento das desigualdades sociais concluem que isso não deve ser interpretado necessariamente como dualidade. Taschner e Bogus, por exemplo, percebem a existência de espaços sociais mistos ou de estruturação social mais complexa para o caso de São Paulo, onde "a presença da pobreza em todo o espaço municipal, bem como no conjunto da região metropolitana, indica uma estrutura espacial não dual, com o aumento relativo das camadas médias nas áreas periféricas" (2001, p. 112 e 113). Rolnik e Frúgoli Jr. também concluem sua análise dessa cidade afirmando que

> "mais do que reforçar uma dualidade entre incluídos e excluídos [...], a nova ordem espacial na cidade segue um modelo muito mais fractal, em que a tensão entre o avançado e o arcaico, o inserido e o excluído, o legal e o ilegal se reproduz infinitamente no espaço" (2001, p. 64).

12. Em alguns casos, essas *tendências* a uma maior polarização social não puderam ser comprovadas de forma tão nítida; este é o caso, por exemplo, da análise do Rio de Janeiro, com base na informação para a década de 1980 (Preteceille e Ribeiro, 1999; Ribeiro, 2000) e de Santiago do Chile no período que se inicia em meados dos anos 1980 e se prolonga até o final dos anos 1990 (De Mattos, 1999). Apesar disso, as duas cidades mostram uma *situação* muito clara de fortes desigualdades e segregação social.

Por outro lado, com referência a Caracas, Cariola e Lacabana (2001, p. 10) afirmam:

> "Diante das posições que visualizam uma cidade dual dividida em cenários socioterritoriais mutuamente excludentes devido à globalização e à polarização social, Caracas nos leva a propor a hipótese da coexistência, por vezes conflituosa, de múltiplas cidades no território metropolitano".

Em síntese, grande parte desses estudos tende a descartar a hipótese de uma evolução bipolar, optando por uma dinâmica social mais complexa, que se aproxima mais da compartimentalização ou da fractalidade apontadas por Soja. De qualquer forma, é preciso esclarecer que nas áreas metropolitanas da periferia capitalista ainda não se estabeleceram as mesmas condições gerais que, segundo alguns autores, teriam favorecido a segmentação estrutural dos mercados de trabalho nas economias de desenvolvimento capitalista avançado. Todos esses antecedentes indicam que a proposta sobre a intensificação da dualidade fica aberta, pois ainda precisa de muita análise e discussão. No entanto, não há dúvida de que, na maioria desses casos, houve uma tendência de aumento das desigualdades e de maior segregação social urbana.

2. Entrecruzamento reticular, periurbanização e policentrismo

Na *morfologia metropolitana*, quais são as principais mudanças que podem ser atribuídas à globalização? O que tem sido considerado como distintivo de uma cidade impulsionada e modelada pelo "entrecruzamento de múltiplas redes" é a acentuação da *expansão territorial metropolitana*, fruto de uma periurbanização praticamente incontrolável, mediante a qual "o *tecido urbano* prolifera e se estende, consumindo os resíduos de vida agrária" (Lefèbvre, 1970, p. 10), originando uma aglomeração difusa, cujos limites se esfumam incessantemente; nesse espaço, a modernização provocada pela globalização introduz diversos equipamentos arquitetônico-produtivos que incidem de forma decisiva na modificação da estrutura e no funcionamento urbano preexistente, contribuindo com seu policentrismo e marcando o surgimento de uma nova paisagem e de uma nova imagem urbanas.

Mudanças desse tipo estão afetando de forma generalizada as grandes cidades do mundo inteiro, em um processo em que mesmo as estruturas urbanas mais consolidadas, como as das cidades européias, já começaram a ceder. Como reconhece Dematteis,

> "com a periurbanização e a 'cidade difusa', os modelos de suburbanização do tipo latino-mediterrâneo e de tipo anglo-saxão, que durante muito tempo seguiram caminhos diferentes, agora tendem a convergir em um modelo único comum a toda a Europa, de cidade sem centro de estrutura reticular, cujos nodos (sistemas urbanos singulares) conservam e acentuam sua identidade por meio de processos inovadores de concorrência e cooperação" (Dematteis, 1998).

Assim,

> "a forma urbana herdada pela cidade européia e caracterizada pela existência de um gradiente densimétrico no sentido centro-periferia, tanto em termos de população como de atividade e emprego, junto com a identificação de limites externos bastante nítidos diante do entorno rural, desaparece rapidamente" (Méndez, 2001, p. 145).

O que está emergindo desses processos é uma configuração urbana muito diferente e muito mais complexa que a cidade do período anterior, mais difícil de delimitar e medir, e por isso a própria concepção de cidade imposta no passado está sendo revista. Este fato obrigou a estabelecer novos critérios que permitam sua definição e apreensão[13]; de fato, a delimitação baseada em indicadores demográfico-residenciais não permite mais apreciar a real dimensão de uma configuração urbana definida como um espaço de fluxos, em que a revolução nos transportes e nas comunicações favorecem uma dinâmica urbana em que se reduz a relação entre crescimento da população e expansão territorial. Diante de uma dinâmica desse tipo – em muitos casos o território urbano continuou crescendo enquanto o número de habitantes diminuía – os enfoques utilizados para o estudo da cidade tradicional passam a ser insuficientes.

Com a ocorrência dessas mudanças, observou-se o surgimento de tendências, equipamentos, imagens etc., que correspondem especificamente às condições e requisitos próprios do mundo globalizado; ao mesmo tempo, isto provocou o desaparecimento de muitas características e atributos presentes nas cidades da segunda Revolução Industrial, embora muitos deles ainda sejam

13. Na França, o Institut National de la Statistique Économique et des Études Économiques (insee) introduziu critérios que permitem distinguir duas formas de apreciar o fenômeno metropolitano; por um lado, a *unidade urbana*, que se refere ao espaço contínuo construído, e, por outro, a *área urbana*, que considera a aglomeração funcional e que envolve as relações domicílio-trabalho entre a cidade (unidade urbana) e seus componentes não-contíguos (Julien, 2000). De fato, a introdução do conceito de *área urbana* corresponde à necessidade de considerar a existência de uma configuração metropolitana muito mais ampla e complexa, resultante de uma nova residência-trabalho.

idealizados por olhares nostálgicos que, freqüentemente, dão origem a propostas que permitiriam seu improvável retorno. Ainda que muitas das mudanças que presenciamos na cidade globalizada estejam condicionadas pela história específica de cada uma delas e pela identidade desenvolvida e consolidada ao longo dessa história, sua irrupção está condicionada por fatores e requisitos inerentes a essa etapa de modernização capitalista. Isto permite caracterizar e identificar a nova cidade, que parece estar evoluindo conforme algumas tendências centrais, entre as quais é importante destacar as seguintes:

I. configuração de sistemas produtivos centrais, organizados de forma reticular, que sustentam a formação de cidades-região;
II. redução demográfica nas áreas centrais e forte crescimento rumo às bordas e ao periurbano;
III. policentrismo da estrutura e do funcionamento metropolitano;
IV. urbanização dos modos de vida nas áreas intersticiais periurbanas;
V. proliferação de equipamentos urbanos que provocam impactos na estrutura e na imagem urbana.

I. *Sistemas produtivos centrais organizados de forma reticular*
Um aspecto fundamental que incide na nova morfologia metropolitana tem a ver com o fato de que um grande número de cidades e povoados não conurbados localizados no exterior e perto da "unidade urbana" se unem à dinâmica econômica metropolitana, como parte de um espaço central de fluxos. Esse processo de criação de centros urbanos periféricos à dinâmica metropolitana ocorre principalmente no caso dos localizados em áreas circundantes de cada AMP e que, ainda sem serem incorporados pela mancha urbana em expansão, intensificam sua relação funcional com ela. À medida que essas cidades e povoados vizinhos se articulam à dinâmica metropolitana, passam a fazer parte da "área urbana", começando a perder sua condição de centros independentes e a mudar seu estilo de vida cotidiano.

Dessa maneira configuraram-se verdadeiros *sistemas produtivos centrais*; neles, como destaca Méndez (2001, p. 146), ocorre uma reestruturação territorial em que integração e dispersão fazem parte de um mesmo processo:

> "Por um lado, uma crescente integração e vinculação entre territórios cada vez mais extensos, articulados por todo tipo de fluxos, tanto materiais como imateriais. Por outro, uma dispersão das atividades e da população, que favorece a formação de subcentros em nodos periféricos com facilidade de acesso [...]".

Por trás da formação desses sistemas produtivos centrais, há uma razão básica: junto com as inovações tecnológicas e organizacionais, materializou-se uma significativa ampliação do *campo de externalidade metropolitana* para uma área de influência em contínua expansão, que inclui um crescente número de centros urbanos próximos, que dessa forma passam a fazer parte do sistema produtivo central e, portanto, do espaço central de fluxos. Por esse motivo, como destaca Dematteis (1998, p. 25), "atualmente os novos campos de externalidade não têm forma de área compacta nem um raio tão limitado, mas se configuram como retículas articuladas em centros e sistemas urbanos pequenos ou grandes, em extensões territoriais macrorregionais".

Nessa dinâmica, a imagem da mancha de óleo deixa de ser válida para descrever o fenômeno urbano e é substituída por outra mais adequada, a de um arquipélago com ilhas urbanas interligadas. Como destaca Aguilar para o caso da Cidade do México, em uma afirmação que pode ser generalizada para a maioria das AMP latino-americanas, "a maior parte do crescimento não ocorre mais dentro do perímetro urbano, mas se transferiu para um número importante de cidades médias e pequenas dentro de uma ampla região metropolitana a uma distância considerável do núcleo central da megacidade" (AGUILAR, 1999, p. 148). Nesse sentido, Araújo (2001, p. 27) caracteriza a mesma tendência para o caso de São Paulo, frisando:

> "A estrutura industrial do conjunto das regiões que configuram o entorno da Região Metropolitana de São Paulo apresenta alto grau de integração técnica e funcional com ela. Pode-se afirmar que nessa parcela do território paulista ocorre um amplo processo de metropolização, integrando aglomerações urbanas metropolitanas (São Paulo, Campinas e Santos) e não-metropolitanas (São José dos Campos e Sorocaba) em uma grande área socioeconômica".

Em uma escala muito mais ampla, Diniz (1993) introduz a expressão *aglomeração poligonal* para descrever e explicar o crescimento que ocorre a partir de São Paulo para um extenso polígono a sudeste dessa nação de dimensão continental.

II. *Despovoamento do núcleo central e crescimento das bordas*

A expansão periurbana das grandes cidades latino-americanas é um fenômeno que tinha começado a se esboçar mediante os processos de metropolização

14. Nas décadas de 1960 e 1970, quando a industrialização substitutiva chegou ao seu apogeu, acompanhando o alto crescimento das grandes cidades latino-americanas, já se manifestavam claramente as

desencadeados na etapa industrial-desenvolvimentista[14] que, a partir de então, permitiram antecipar em alguns casos a formação de cidades-região. No entanto, com a transformação da base econômica metropolitana sob os efeitos da globalização, quando as correntes dominantes em matéria de gestão urbana já não se propõem criar obstáculos às forças do mercado, a expansão periurbana adquiriu novo impulso.

Entretanto, agora essa tendência se manifesta com novas condições, pois não é mais causada pelo incontrolável crescimento da população metropolitana, já que na maioria das AMP latino-americanas o crescimento dessa população se tornou radicalmente mais lento, sobretudo devido a dois motivos: por um lado, forte redução das migrações rural-urbanas nas últimas décadas, pois a maioria desses países já chegou a tal grau de urbanização (de 70% a 90% no caso dos mais industrializados da região) que faz com que a população rural que poderia se deslocar para as cidades seja significativamente menor; por outro, devido à tendência decrescente da taxa demográfica, que atualmente está muito abaixo da registrada no período de maior crescimento demográfico dessas AMP. Por esse motivo não cabe mais esperar ritmos de aumento da população metropolitana como os que se verificaram nas décadas de 1950 e 1960, quando as migrações rural-urbanas chegaram à sua máxima expressão e a taxa de crescimento da população era muito elevada.

Nessas circunstâncias, a expansão periurbana em geral obedece menos ao crescimento da população metropolitana que ao aumento dos deslocamentos intra-metropolitanos e o conseqüente aumento do consumo de terra *per capita*[15]. De qualquer forma, esses movimentos internos de população, que fazem com que parte considerável dos habitantes de uma cidade se mude para as áreas da borda, contribuem para manter a continuidade da dilatação metropolitana; como já se disse, a persistência desse fenômeno significa que, mesmo com redução (ou com um crescimento muito baixo) da população, a expansão da mancha

tendências à metropolização, assunto que passou a ser objeto de crescente preocupação. Já em 1971 a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) preparou um primeiro documento sobre o tema, no qual se fazia ampla revisão dos alcances desse fenômeno em diversos países latino-americanos (CEPAL, 1971).

15. Este fenômeno é análogo ao verificado nos Estados Unidos, onde um recente estudo (KOLANKIEWICZ e BECK, 2001) comprovou que o "*sprawl*" das dez principais áreas urbanizadas desse país pode ser explicado, em parte, pelo uso e consumo de terra, o que provoca um aumento da média da quantidade de terra urbana por habitante e, por outro, pelo aumento do número de habitantes.

16. Ao caracterizar o fenômeno que denomina "metrópole desbordada" (*unbound metropolis*), Geddes mostra que várias das maiores áreas metropolitanas dos Estados Unidos tiveram um crescimento da superfície ocupada pela mancha urbana muito maior que o crescimento da respectiva população, e que existem casos como o de Cleveland em que, apesar do crescimento negativo da população, a mancha urbana continuou se expandindo.

urbana poderia continuar, tal como Geddes[16] (1997) demonstrou no caso de algumas cidades dos Estados Unidos. Mesmo assim, a perda de população das áreas centrais não deveria ser interpretada como um declínio das grandes cidades, mas como produto de uma recomposição funcional e social do espaço urbano (Ascher, 1995, p. 19).

A perda de população das áreas centrais mais antigas e consolidadas em benefício das áreas da borda metropolitana é uma tendência confirmada pelos dois últimos censos de população em praticamente todas as AMP latino-americanas. Essa tendência, complementada com o crescimento de um periurbano mais extenso, que inclui a junção com ou sem conurbação de numerosos centros urbanos da cidade-região em expansão, não está ocorrendo apenas nas metrópoles de maior dimensão (São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires, Rio de Janeiro etc.), mas também em algumas menores, como La Paz, Montevidéu[17], Cidade do Panamá e São José da Costa Rica, entre outras.

Nessa dinâmica, à medida que o transporte – sobretudo o carro – acentua sua influência na expansão metropolitana, verificou-se em muitas dessas aglomerações um aumento do adensamento urbano em torno das principais vias de transporte que confluíam para o coração da cidade, consolidando tendências já esboçadas no período industrial-desenvolvimentista. A partir do momento em que alguns desses eixos viários foram se transformando em rodovias, esse fenômeno intensificou a formação de corredores ou faixas urbanas que seguem a direção dessas rotas de acesso, desenhando uma morfologia tentacular, em que cada tentáculo que se dirige ao exterior une novos componentes urbanos ao espaço central de fluxos.

III. *Policentrismo metropolitano*

Uma das mais importantes conseqüências do processo simultâneo de expansão territorial e dispersão produtiva que afetou as principais metrópoles latino-americanas durante as últimas décadas tem sido o significativo aumento do número de funções e atividades que até então tinham estado localizadas em seus centros tradicionais, que se deslocam para novos locais do território metropolitano. Esse processo, que afirma a transição de uma estrutura articulada em torno de um centro principal para uma organização policêntrica – que já começara a se esboçar no período industrial-desenvolvimentista –, provoca

17. No caso de Montevidéu, se destaca uma importante expansão, fundamentalmente de caráter residencial, na denominada Ciudad de la Costa, formação urbana de caráter quase linear que prolonga a área metropolitana por muitos quilômetros rumo ao leste, às margens do rio da Prata (Lombardi e Bervejillo, 1999).

progressivo declínio do papel e da importância desses centros tradicionais, em prol de novas centralidades que transformam radicalmente o funcionamento da urbe.

Essa transformação foi impulsionada, por um lado, pela afirmação e desenvolvimento das empresas organizadas em rede e, por outro, por certas mudanças nas preferências de localização das principais atividades produtivas, com o estímulo dos novos sistemas e condições de transportes e comunicações. Também foi importante para fortalecer essa tendência o fato de que alguns povoados e cidades vizinhos, que até então tinham funcionado de maneira independente e já contavam com centros relativamente consolidados, se unissem à dinâmica metropolitana; com essa articulação ao sistema produtivo central, eles se transformaram em novos subcentros metropolitanos e, em muitos casos, reforçaram suas funções centrais agregando novos tipos de serviço, especialmente comerciais.

No tocante aos efeitos da organização em rede, observa-se que, ao mesmo tempo que essas AMP se articularam como nodos de uma rede global de cidades transfronteiriças, as redes que se desenvolveram internamente em seus respectivos territórios também se organizaram sob a forma de "*hubs & networks*"; dessa maneira, um crescente número de nodos dessas empresas-rede se dispersou por diferentes locais desse território, tentando melhorar sua possibilidade de acesso às diferentes partes do mercado metropolitano. Em outras palavras, o entrecruzamento e a articulação de múltiplas redes, materiais e imateriais, favoreceram a constituição de novos subcentros no seio de cada AMP[18]. A própria formação de cada AMP como sistema produtivo central decorreu do desenvolvimento de crescente número de atividades organizadas em rede por um território metropolitano em contínua expansão.

Por outro lado, a ampliação do campo da externalidade metropolitana, junto com os avanços em matéria de transportes e comunicações, também induziu mudanças nas preferências de localização de diversas atividades; em primeiro lugar, as das sedes corporativas e escritórios centrais das grandes empresas, que começaram a se deslocar dos tradicionais distritos centrais de negócios para novas localizações intermediárias. Embora em muitos casos esses deslocamentos tenham se iniciado na época industrial-desenvolvimentista, a crescente importância dos fatores mencionados na época da globalização incidiu na preferência por locais mais distantes do centro.

18. Como destaca Miriam Chion comentando o caso de Lima, "as redes metropolitanas foram identificadas como um dos elementos essenciais da transformação da Lima Metropolitana, pois elas contribuíram com a emergência de numerosos centros metropolitanos especializados" (Chion, 2000).

Seguindo a trajetória desses deslocamentos, a construção de edifícios e/ou conjuntos de prédios corporativos incidiu na transformação e verticalização de algumas áreas intermediárias e no estabelecimento das bases de novas centralidades na respectiva estrutura urbana; em algumas dessas AMP, justificados pela necessidade das atividades globalizadas em etapas mais avançadas, surgiram grandes complexos arquitetônico-empresariais de maior dimensão, em alguns casos situados no periurbano, destinados às funções de comando industrial e terciário, de acordo com modelos já consolidados nos países desenvolvidos, que marcaram a culminação dessa tendência a uma configuração policêntrica.

Essas novas centralidades geralmente contam com a elevada participação do setor terciário avançado e particularmente dos serviços prestados à produção, que costumam se localizar perto das sedes corporativas das principais empresas. Assim, tanto o Centro Corporativo Santa Fé na Cidade do México, o Centro Berrini em São Paulo, Catalinas e Puerto Madero em Buenos Aires ou a Cidade Empresarial de Santiago do Chile contam com uma importante presença de funções *back-office* de serviços avançados. Nesse mesmo sentido, os serviços pessoais, que geralmente seguem a localização das famílias, acompanharam seu deslocamento, especialmente no caso das famílias de classe média ou alta, o que deu origem a algumas iniciativas privadas de grande dimensão e impacto – *shopping centers* e algumas extensas superfícies comerciais –, que também exerceram forte influência no policentrismo metropolitano.

Devemos acrescentar também que, em evolução similar à das grandes cidades dos Estados Unidos, uma crescente dispersão de diferentes tipos de comércio e de outros serviços ajudou a configurar uma estrutura urbana mais extensa e descentralizada, funcional para a crescente difusão e utilização do carro. Nessa situação, mesmo que alguns centros históricos dessas metrópoles ainda conservem elevada concentração de funções terciárias, o paulatino fortalecimento da oferta de serviços em vários novos centros fez o centro tradicional perder gravitação em algumas dimensões da vida cotidiana e seu uso passou a ser decrescente.

Alguns exemplos mostram a magnitude desse fenômeno, que adquiriu sua maior expressão nas duas grandes megalópoles da região, a Cidade do México e São Paulo. Na primeira delas, em um processo que afetou principalmente as três delegações centrais da cidade (Miguel Hidalgo, Benito Juárez e Cuauhtemoc), observa-se um deslocamento inicial, ainda no período industrial-desenvolvimentista, do centro histórico rumo ao Paseo de la Reforma e Polanco, que continua também rumo ao sul da cidade, seguindo preferencialmente a direção da avenida Insurgentes, para se dispersar em

torno do Periférico Sur e culminar na vasta operação imobiliária do Centro Corporativo Santa Fé e outros importantes megaprojetos (Ramírez Kuri, 1998; Fideicomiso, 2000; Parnreiter, 2002). Por outro lado, em São Paulo destaca-se o sucessivo deslocamento da principal área de negócios do centro histórico, primeiro durante o período de apogeu do modelo industrial-desenvolvimentista, rumo à avenida Paulista e depois, na década de 1990, para o sudoeste, na avenida Luiz Carlos Berrini e na Marginal Pinheiros, bem mais longe do centro histórico, configurando um complexo de prédios de enorme dimensão (Frúgoli Jr., 2000; Iglecias, 2001).

Mas o mesmo processo também se manifestou em outras AMP latino-americanas. Em Lima, com o progressivo deslocamento do centro histórico rumo a San Isidro e Miraflores (Ludeña Urquizo, 2002), além da formação do subcentro de Gamarra, especializado na indústria de confecções, singular exemplo de desenvolvimento de um distrito marginal sob o impulso da globalização (Chion, 2001). Em Santiago do Chile, onde o deslocamento inicial rumo à Comuna de Providencia foi seguido por uma maior dispersão para El Golf e seus arredores, culminando com a criação da Cidade Empresarial em Huechuraba, em uma localização sem sucessão de continuidade com a mancha urbana. Tudo o que tem acontecido em Bogotá (Cuervo, 2002), Buenos Aires (Ciccolella, 2000), Caracas (Barrios, 2002), Montevidéu, São José da Costa Rica e Cidade do Panamá, entre outras, corrobora a generalização dessa tendência sob o impulso da globalização.

Nesse contexto, à medida que a terceirização de cada economia metropolitana foi se intensificando, as atividades e edifícios do setor de serviços foram os que mais incidiram nas mudanças de estrutura, funcionamento e fisionomia da cidade e, portanto, na configuração de uma estrutura policêntrica. Em particular, como veremos a seguir, certos equipamentos arquitetônicos provocaram enorme impacto e podem ser considerados imagens representativas das transformações que caracterizam uma "*globalizing city*". No entanto, cabe destacar que, em geral, as intervenções privadas que provocaram maior impacto na estruturação da morfologia urbana e na configuração de novas centralidades realizaram-se de forma desconexa e fragmentária, preocupando-se principalmente com a rentabilidade dos respectivos investimentos e evitando qualquer consideração sobre qual poderia ser a localização mais apropriada do ponto de vista da organização e do funcionamento de cada cidade em seu conjunto.

IV. *Urbanização de áreas intersticiais periurbanas*

Na formação dos sistemas produtivos centrais observa-se o surgimento de um tipo diferente de espaço, geralmente situado nos interstícios não construídos dos mesmos, que de forma estrita não pode ser qualificado de urbano ou rural de acordo com as definições tradicionais, embora nele tenham sido impostos estilos de vida urbanos. Esses novos espaços resultam de duas tendências diferentes: por um lado, da existência (ou sobrevivência) de uma população que ainda se dedica a tarefas rurais, só que em novas condições de trabalho e residência e, por outro, do deslocamento de habitantes urbanos para o periurbano, em busca de um hábitat diferente, mais relacionado à paisagem natural.

No caso da população que permanece ligada a tarefas rurais, observa-se basicamente que ela teve de enfrentar algumas mudanças radicais com relação às condições em que trabalhava e morava a população rural tradicional no passado; por um lado, predomina o trabalho sazonal e precário ligado a empresas agroexportadoras e, por outro, essa população é afetada por uma crescente urbanização, pois em grande parte reside em pequenas cidades e povoados do periurbano metropolitano, situados perto de seus locais de trabalho rural. Essas mudanças também influenciaram o acelerado crescimento de alguns centros urbanos médios ou pequenos do entorno metropolitano, onde essa população que ainda se ocupa das tarefas rurais estabeleceu residência permanente.

Ao mesmo tempo, nos últimos anos, em algumas dessas cidades intensificou-se a ocupação das áreas rurais situadas em seu entorno por setores de renda média e alta da população urbana, que buscam em um hábitat semi-rural condições de vida diferentes das que podem encontrar na cidade consolidada. Isto gerou novos bairros externos, geralmente situados em locais privilegiados da periferia de cada metrópole, bem como diversas modalidades de configurações periurbanas, que vão dos condomínios fechados e clubes de campo às verdadeiras cidades-satélites de grande dimensão (Alphaville em São Paulo, a *ciudad-pueblo* de Nordelta em Buenos Aires). Esse tipo de preferência deu origem a uma grande variedade de negócios imobiliários que promovem a ocupação e o loteamento de grandes extensões de terra periurbana, que em muitos casos até então se destinavam exclusivamente a tarefas agrícolas.

Os amplos estudos de Caldeira (2000) sobre São Paulo e de Svampa (2001) e Torres (2001) sobre Buenos Aires evidenciam a dimensão e o alcance desse tipo de configuração que adquire uma presença ascendente na estrutura, funcionamento e imagem das grandes cidades latino-americanas. Esse fenômeno, que em algumas delas (Bogotá e Cidade do México, por exemplo) já aparecera em uma etapa anterior, agora se intensificou e geralmente é favore-

cido pela presença do carro e das NTIC, e estimulado pelas tendências que se acentuaram nas grandes AMP globalizadas, como a criminalidade, os conflitos e a violência urbana, a poluição e os congestionamentos.

v. *Ampla presença de novos equipamentos urbanos*

As atividades que compõem a nova base econômica metropolitana, especialmente as terciárias, impulsionaram diversos tipos de equipamentos urbanos ou novas "formações socioespaciais" (MARCUSE e VAN KEMPEN, 2000), que, desde então, começaram a marcar a paisagem urbana como verdadeiros emblemas dessa etapa modernizadora. Ainda que em geral reproduzam ou imitem configurações originadas e difundidas na fase fordista nos países centrais e, especialmente, nos Estados Unidos[19], sua irrupção e multiplicação em versões afins às demandas dessa etapa de modernização capitalista ocorreram, na maioria dessas AMP, quando as condições geradas pela globalização justificaram sua presença e deram viabilidade econômica ao seu funcionamento.

Em sua maior parte, esses equipamentos acompanharam a expansão territorial de um setor de serviços globalizado que, ao se desenvolver em diversas AMP, exigiu um tipo de suporte arquitetônico que facilitasse seu adequado funcionamento e destacasse sua imagem corporativa no local onde devia ser construído. Da mesma maneira que as catedrais destacavam a importância da Igreja Católica na cidade românica e medieval, esses equipamentos podem ser considerados a expressão simbólica do protagonista da sociedade capitalista globalizada: as corporações e conglomerados multinacionais[20]. Como tais, documentam o grau de avanço do processo de globalização de cada cidade, isto é, sua transformação em "*globalizing cities*", e sua presença marca um ponto de inflexão na mudança da paisagem urbana. Entre as configurações que mais repercutiram na formação dessa nova paisagem metropolitana, as seguintes devem ser destacadas por serem especialmente relevantes:

a) *espaços comerciais diversificados e/ou especializados*, especialmente *shopping centers*, que são lugares concebidos para facilitar o entrecruzamento de múltiplas redes, sobretudo comerciais e, portanto, destinados a facilitar a loca-

19. Embora alguns dos equipamentos tenham surgido no período fordista e já existissem no período industrial-desenvolvimentista em algumas grandes cidades latino-americanas, como São Paulo (o Shopping Iguatemi foi construído em 1966) e Bogotá (o Unicenter foi inaugurado em 1974), sua implantação generalizada e sua transformação qualitativa nesses países estão relacionadas às condições estabelecidas posteriormente, com os avanços dos processos de reestruturação e globalização.

20. O filme *Blade Runner*, de Ridley Scott, oferece uma imagem particularmente eloqüente (e alarmante) da projeção que poderiam adquirir esses equipamentos na cidade do futuro.

lização e o funcionamento de seus nodos. Dessa maneira, suas configurações de última geração tiveram de ser adequadas às mudanças comerciais, impostas pela globalização, para possibilitar a apresentação de um *mix* de produtos e serviços equivalentes aos oferecidos nas economias centrais. Como muitos desses *shopping centers* foram concebidos e promovidos explicitamente para desempenhar a função de subcentros urbanos ("*town centers*"), para atualizá-los foi preciso incorporar às suas atividades comerciais habituais a oferta de vários cinemas, praças de alimentação, instalações para eventos culturais etc. Com esses atrativos, seus espaços públicos de propriedade privada, organizados em função da estratificação social mais adequada para sua promoção e êxito comercial, desempenham um papel cada vez mais importante na formação de novas centralidades e na articulação da vida urbana de suas respectivas áreas de influência.

Também se multiplicaram outros tipos de grandes superfícies comerciais, focadas no consumo tanto diversificado (super e hipermercados, grandes lojas de departamentos etc.) quanto especializado (lojas de venda de carros, de informática, de materiais de construção ou domésticos, praças de alimentação geralmente organizadas com base em redes globais de *fast food* etc.), que também exercem uma forte influência nas mudanças que afetam a estrutura urbana da cidade difusa e policêntrica.

b) *Prédios corporativos e conjuntos empresariais*, concebidos conforme as mais modernas tecnologias ("edifícios inteligentes"), geralmente projetados por arquitetos de renome internacional, se transformaram em verdadeiros ícones da nova modernidade. Entre os edifícios desse tipo merecem especial atenção os que alojam os World Trade Center (WTC)[21], cujo surgimento representa um momento crucial da globalização de cada cidade e cuja localização, em geral, ajuda a estabelecer ou fortalecer uma nova centralidade metropolitana. A importância de seu impacto urbano em cidades como Bogotá, São Paulo, Cidade do México, Montevidéu etc. é um claro exemplo disso.

Ainda mais importante por seu impacto na morfologia urbana foi o aparecimento em algumas dessas AMP de conjuntos empresariais integrados (e, eventualmente, planejados), que adotam um modelo que já foi imposto no

21. A World Trade Center Association (WTCA) foi criada em 1970 e atualmente está representada em cerca de cem países. É considerada uma instituição líder na criação de serviços inovadores para negócios internacionais e um de seus objetivos fundamentais é impulsionar uma crescente participação no comércio mundial entre nações em industrialização. Sua propagação em diversos países intensificou-se com os avanços da globalização (www.worldtradecenter.org).

mundo inteiro – do qual La Defense em Paris ou Canary Whard em Londres podem ser considerados protótipos – e são apresentados como uma das características distintivas das "*globalizing cities*". Os casos já mencionados do Centro Berrini em São Paulo, do Centro Corporativo Santa Fé na Cidade do México, de Catalinas-Puerto Madero em Buenos Aires e da Cidade Empresarial em Santiago do Chile são alguns exemplos desse fenômeno.

c) *Hotéis de luxo e alto luxo e locais para realizar feiras internacionais, conferências e grandes eventos*. A intensificação da inserção externa desempenhou influência decisiva na multiplicação desses locais, cuja presença constitui um dos requisitos imprescindíveis para posicionar cada AMP nessa concorrência urbana existente.

d) *Novas configurações de lazer*, que correspondem a modalidades associadas a produtos ligados às novas tecnologias, especialmente no campo da eletrônica. Este é o caso dos complexos integrados de cinemas (multiplex), expressão de novas formas comerciais ligadas ao espetáculo cinematográfico. Devemos acrescentar novos tipos de salas de jogos eletrônicos e o aparecimento de parques temáticos de lazer, concepção em que foram pioneiros os parques tipo Disneylândia.

Apesar da relativamente tardia irrupção de intervenções urbanas dessa natureza em muitas dessas metrópoles, elas se situaram como a principal expressão simbólica dessa nova etapa de modernização capitalista globalizada, com um poderoso impacto no funcionamento e na organização da vida cotidiana da cidade emergente; ao mesmo tempo também contribuíram para destacar partes da metrópole, gerar e/ou reforçar sua estrutura policêntrica e revalorizar sua imagem metropolitana *vis-à-vis* outras metrópoles, desempenhando um papel importante em seu *marketing* na desenfreada concorrência interurbana. Também deve ser levado em conta, devido à sua importância, que a construção e posterior funcionamento dessas atividades e equipamentos constituem em si mesmos uma atividade econômica de considerável impacto na recuperação e *feedback* do dinamismo e crescimento metropolitano.

D. CONCLUSÕES

Levando em consideração esse conjunto de transformações, como poderíamos caracterizar a metrópole emergente latino-americana? De uma perspectiva geral, ela aparece como produto da consolidação de uma dinâmica reticulada, que lhe impõe novo papel em uma rede mundial de cidades em concorrência e

estabelece as bases para a recuperação de seu crescimento econômico e para a persistência de sua expansão territorial. Dessa dinâmica, emerge uma aglomeração que, sem ter perdido totalmente suas raízes ou sua identidade específica, é invadida por um conjunto de tendências, equipamentos, monumentos, símbolos etc. que pode ser considerado congênito nessa nova etapa de desenvolvimento e modernização capitalista e que dá origem a profundas mudanças que afetam tanto seu funcionamento e organização como sua aparência e imagem.

Sujeita a essas mudanças, a cidade da globalização é, acima de tudo, uma cidade polarizada e segregada. Isso porque a reestruturação e flexibilização de seus mercados de trabalho não foram capazes de atenuar as desigualdades sociais herdadas do período anterior e, em muitos casos, parecem aumentá-las. Assim, no cenário urbano emergente persiste – e na maior parte dos casos se acentua – uma polarização social associada à existência de amplos setores que não conseguem se inserir em mercados de trabalho estruturados em razão da competitividade, junto com outros grupos para os quais a acumulação de riqueza parece não ter limites; dessa maneira se impõem novas modalidades de segregação e exclusão socioterritorial e os conflitos sociais tendem a se agravar de forma imprevisível.

Além disso, a cidade da globalização, que é a dos carros e das NTIC, ocupa um território que continua se dilatando de forma dispersa e descontínua, ultrapassando e acabando com os limites e a morfologia preexistentes, o que leva à formação de uma estrutura policêntrica de fronteiras móveis. Nesse incontrolável processo de expansão, ela incorpora ao seu funcionamento cotidiano um crescente número de centros urbanos vizinhos e, ao mesmo tempo, ocupa de maneira parcial e incompleta as áreas adjacentes ou intersticiais, onde surge uma mescla híbrida de urbano e rural. Nessa aglomeração, sem dúvida mais imprecisa, extensa e mais difícil de delimitar e controlar, não fica muito claro o que é ou não é urbano, embora se imponham por toda parte os modos de vida urbanos.

Há mais de 30 anos, quando a cidade industrial chegava ao seu apogeu, Lefèbvre observava que, enquanto a industrialização e/ou a urbanização continuavam evoluindo,

> "a grande cidade explodiu, provocando uma série de protuberâncias ambíguas, como conjuntos residenciais, complexos industriais, cidades-satélites, que não diferem muito das regiões urbanizadas. As cidades pequenas e médias se tornam dependentes, se transformam em semicolônias da metrópole" (LEFÈBVRE, 1972, p. 10).

Hoje em dia, sob o impacto da globalização, esboça-se uma "cidade sem centro ou [...] uma região urbana organizada em torno dos fragmentos dispersos da explosão do centro" (Dematteis e Governa, 2001, p. 29).

Em suma, poderíamos afirmar que o que está se materializando é um tipo de configuração urbana que corresponde à culminação de uma lógica estritamente capitalista de produção ou reprodução urbana, em que a maximização da mais-valia urbana tem se afirmado como critério urbanístico medular. Nessas circunstâncias, a cidade da globalização tem de ser decifrada como o produto que corresponde a essa etapa específica de modernização capitalista em que, em uma evolução marcada pela continuidade e pela mudança, o que é novo está tentando se unir de forma conflituosa e contraditória à construção histórica que modulou e modula a identidade de cada uma dessas metrópoles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, Adrián Guillermo. (1999) "La Ciudad de México en la Región Centro. Nuevas formas de expansión metropolitana". In: Delgado, Javier e Ramírez, Blanca R. (eds.). *Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México*. México, Plaza y Valdés Editores.

Amendola, Giandomenico. (1997) *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*. Bari, Gius, Laterza & Figli.

Araujo, Maria de Fátima Infante. (2001) Reestruturação produtiva e transformações econômicas. Região Metropolitana de São Paulo. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, vol 15, n. 1, jan.-mar.

Ascher, François. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Ed. Odile Jacob.

Azzoni, Carlos Roberto. (1982) *Teoria da localização: uma análise crítica*. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas.

Barrios, Sonia. (2002) "La Caracas metropolitana". Seminario Internacional El Desafío de las Areas Metropolitanas en un Mundo Globalizado, Barcelona, jun.

Beaverstock, J. V., R. G. Smith e P. J. Taylor. (1999) A Roster of World Cities. *Cities*, vol. 16, n. 6.

Borja, Jordi e Castells, Manuel. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

Caldeira, Teresa Pires do Rio. (2000) *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34.

Cariola, Cecilia e Lacabana, Miguel Angel. (2001) La metrópoli fragmen-

tada. Caracas entre la pobreza y la globalización. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 80, mai.

Castells, Manuel. (1989) *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid, Alianza Editorial.

Cepal. (1971) *Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización*. Santiago, Comisión Económica para América Latina.

Cepal. (2001) Una década de luces y sombras. *Noticias de la Cepal*, n. 15, Santiago, mar.

Chion, Miriam. (2001) Informalización e internacionalización de Gamarra, Perú: de barrio marginal a centro metropolitano. *Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile, vol. xvii, n. 1, mar.

Chion, Miriam. (2000) *Global Links and Spatial Transformation in Metropolitan Regions: Lima in the Nineteen Nineties*. Doctoral Dissertation, Department of City and Regional Planning, University of Berkeley.

Ciccolella, Pablo. (1999) Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 76, dez.

Ciccolella, Pablo. (2000) Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa. *Economía, Sociedad y Territorio*, México, vol. ii, n. 7, jan.-jun.

Cuervo, Luis Mauricio. (2002) "Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990". Seminario Internacional El Desafío de las Areas Metropolitanas en un Mundo Globalizado, Barcelona, jun.

Dematteis, Giuseppe. (1998) Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: Monclus, Francisco Javier (ed.). (1998) *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporánia de Barcelona.

Dematteis, Giuseppe. (1998-1999) Non basta una forte identità, la città vive solo se è un "nodo". *Telèma* 15. www.fub.it/telema/

Dematteis, Giuseppe e Governa, Francesca. (2001) Urban Form and Governance: The New Multi-Centred Urban Patterns. In: Anderson, Harry; Jorgensen, Gertrud; Joye, Dominique e Ostendorff, Wim (eds.). *Change and Stability in Urban Europe. Form, Quality and Governance*. Aldershot, Ashgate.

De Mattos, Carlos A. (1999) Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 76, dez.

De Mattos, Carlos A. (2001) Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. *Revista de Estudios Regionales*, Málaga, n. 60, mai.-ago.

Diniz, Clelio Campolina. (1993) Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 3, n. 1, set.

Doeringer, P. e Piore, M. (1971) *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Mass.

Fideicomiso de Estudios Estrategicos Sobre la Ciudad de MÉXICO. (2000) *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*. México, Gobierno del Distrito Federal, Oficialía Mayor, nov.

Figueroa, Oscar e Reyes, Sonia. (1996) Transporte y calidad de vida en las ciudades latinoamericanas. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 67, dez.

Fossaert, R. (2001) World cities in a world system. Globalization and world cities study group and network, *Research Bulletin*, n. 38.

Friedmann, John e Wolf, Goetz. (1982) World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, n. 3.

Frúgoli Jr., Heitor. (2000) *Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole.* São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

Geddes, Robert (1997). Metropolis unbound. The sprawling american city and the searching for alternatives. *The American Prospect*, nov.-dez.

Guilhon, Bernard. (1998) *Les firmes globales*. Paris, Economica.

Hamnett, Chris. (1994) Social polarisation in global cities: theory and evidence". *Urban Studies*, n. 31.

Iglecias, Wagner. (2001) Impactos da mundialização sobre uma metrópole periférica: o vetor sudoeste de São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 6, 2º semestre.

Indovina, F. (ed.). (1990) *La città diffusa*. Venezia, Daest.

Jessop, Bob (2000). Reflexiones sobre la (i)lógica de la globalización. *Zona Abierta*, Madrid, n. 92/93.

Jonas, Andrew E. G. e Wilson, David (eds.) (1999). *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany, State University of New York Press.

Julien, Philippe. (2000) Mesurer un univers urbain en expansion. *Économie et Statistique*, Paris, n. 336.

KAMPETTER, Werner. (1995) Fertilidad nacional, Estado-nación y sistema económico mundial. *Nueva Sociedad,* Caracas, n. 137, mai.-jun.

KLEIN, Emilio e TOKMAN, Victor. (2000) La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 72, dez.

KOLANKIEWICZ, Leon e BECK, Roy. (2001) *Weighing Sprawl Factor in Large U. S. Cities*. http://www.sprawlcity.org/studyUSA/USAsprawlz.pdf

LAFAY, Gerard. (1996) *Comprendre la mondialisation*. Paris, Economica.

LAGO, Luciana Corrêa do. (2000) *Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

LEFÈBVRE, Henri. (1970) *La revolución urbana*. Madrid, Alianza Editorial.

LOMBARDI, Mario e BERVEJILLO, Federico. (1999) Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur. *Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, Toluca, set.

LUDEÑA URQUIZO, Wiley. (2002) Lima. Ciudad y globalización. Paisajes encontrados de fin de siglo. *Seminario Internacional El Desafío de las Areas Metropolitanas en un Mundo Globalizado*, Barcelona, jun.

MARCUSE, Peter e VAN KEMPEN, Ronald (eds.). (2000) *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*. Oxford, Blackwell Publishers.

MENDEZ, Ricardo. (2001) Transformaciones económicas y reorganización territorial en la Región Metropolitana de Madrid. *Revista EURE*, Santiago de Chile, n. 80, mai.

MOLOTCH, Harvey. (1976) The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 2.

MONCLUS, Francisco Javier (ed.). (1998) *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias.* Barcelona, Centre de Cultura Contemporánia de Barcelona.

MUCCHIELLI, Jean-Louis. (1998) *Multinationales et mondialisation*. Paris, Editions du Seuil.

NORTH, Douglas C. (1955) Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*. Chicago, vol, 63, n. 3, jun.

PARNREITER, Christof. (2002) México: the making of a global city. In: SASSEN, Saskia (ed.). *Global Networks, Linked Cities*. New York, Routledge.

PICON, Antoine. (1998) *La ville territoire des cyborgs*. Besançon, Les Éditions de l'Imprimeur.

PRETECEILLE, Edmond e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (1999) Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 50. *Revista EURE*, Santiago de Chile, n. 76, dez.

Preteceille, Edmond. (2000) Divisão social e desigualdade: transformações recentes da metrópole parisiense. In: Ribeiro L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

Prèvôt–Schapira, Marie-France. (2000) Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social de la aglomeración de Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, vol. ii, n. 7, jan.-jun.

Ramírez Kuri, Patricia. (1998) La Ciudad de México: globalización, entorno urbano y megaproyectos comerciales. In: Ziccardi, Alicia e Reyes Luján, Sergio (coord.). *Ciudades Latinoamericanas. Modernización y pobreza*. México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. (2000) Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: Ribeiro L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

Rolnik, Raquel e Frúgoli Jr., Heitor. (2001) Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 6, 2º semestre.

Sassen, Saskia. (1991) *The Global City. New York, London, Tokio*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Sassen, Saskia. (1994) *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.

Sassen, Saskia. (1998) Ciudades en la economía global: perspectivas teóricas y metodológicas. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 71, mai.

Sassen, Saskia. (2002) New York reste la capitale du monde. *Alternatives Internationales*, Paris, n. 4, set.-out.

Soja, Edward W. (2000) *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford, Blackwell Publishers.

Svampa, Maristella. (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Taschner, Suzana P. e Bogus, Lucia M. (2001) São Paulo, uma metrópole desigual. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 80, mai.

Topalov, Christian. (1979) *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México, Editora Edicol.

Torres, Horacio A. (2001) Cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 80, mai.

Veltz, Pierre (1997). L'économie mondiale, une économie d'archipel. In:

Vários autores. *Mondialisation au-delà des mythes*. Paris, La Decouverte (Les Dossiers de l'Etat du Monde).

VELTZ, Pierre. (2000) *Le nouveau monde industriel*. Paris, Editions Gallimard.

WACQUANT, Loïc. (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Manantial.

WELLER, Jürgen. (1998) *Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes*. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.

WILSON, William Julius. (1996) *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor. New York, Vintage Books.*

(Tradução de Cláudia Schilling.)

A "VOLTA DA METRÓPOLE" NO BRASIL: REFERÊNCIAS PARA A GESTÃO TERRITORIAL

FANY DAVIDOVICH
Geógrafa, foi pesquisadora do IBGE e é integrante da coordenação do Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro.

Questões relacionadas à concentração urbana, em suas formas preliminares e na da metrópole propriamente dita, têm ocupado a agenda política do país desde os anos 1950, a despeito de descontinuidades. Relegado a um plano secundário por algum tempo, o tema encontra recuperação nos dias de hoje. Diferentes contextos da sociedade têm sido envolvidos, assim como distintos modelos ou projetos de governabilidade para uma realidade socioespacial nova e complexa.

Neste texto, confere-se prioridade à situação atual do processo metropolitano, como representação de uma "volta da metrópole", objeto de comentário em trecho mais adiante. Uma breve menção aos contextos precedentes da vida do país visa a um melhor encaminhamento dessa proposição.

Experiências embrionárias de administração de municípios que se aglutinavam em torno de algumas das principais cidades capitais atrelaram-se à intensificação do afluxo migratório campo-cidade, acionado pela urbanização que se acelerara a partir da década de 1950. Grupos executivos, "modelo" constituído sob os auspícios do governo estadual e revestido de certa informalidade, pretenderam a administração de novas espacialidades, geradas pela concentração urbana da população. Citam-se, como exemplos, os de São Paulo (Gegran), Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador ou Belém, que serviram de embasamento para o trato da questão metropolitana na Constituição de 1967.

O tema da metrópole, deste modo apropriado pelo regime militar e submetido à regulação federal, foi efetivado com a promulgação da lei complementar 14 (1973), que estipulou a institucionalização e a base jurídica e legal das primeiras regiões metropolitanas no país, a partir de nove "pólos de desenvolvimento", definidos no seminário "Pólos de desenvolvimento", realizado em Recife, em 1966. Iniciativa do Escritório de Pesquisa Econômica Avançada, que precedeu o atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (IPEA), esse importante evento integrou-se, decerto, no debate a respeito das grandes aglomerações urbanas que se desenvolviam no âmbito mundial e que constituiu um eixo do congresso promovido pelas Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia, em 1961.

Foram contempladas como primeiras regiões metropolitanas no país: as de São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, seguindo-se a do Rio de Janeiro com a lei de 1974, após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

A criação dessas entidades constituiu uma estratégia do regime autoritário, como suporte de uma geopolítica de integração do território nacional e de desenvolvimento econômico, com respaldo em uma sociedade dominantemente urbana. Partia-se da premissa de que o conjunto hierarquizado de cidades, funcionalmente interdependentes, representava um recurso básico para atender à realização de metas comuns e a princípios de equilíbrio do sistema.

O planejamento altamente centralizado impôs um modelo de gestão tecnocrático e padronizado, indistintamente, a todas as regiões. Esse modelo prescindiu das práticas de cooperação ou de consorciamento supramunicipal que haviam sido ensaiadas nas experiências anteriores. Preteriu também a efetiva representação política dos municípios integrantes da região metropolitana, enquanto um novo papel coube ao Estado, desta vez como nível de mediação das decisões do governo federal. De fato, indicado pelo poder central, o executivo estadual se incumbiu de designar a maioria dos membros do Conselho Deliberativo; aos municípios restou a participação majoritária num Conselho Consultivo, limitado à apresentação de sugestões e despido de atribuições decisórias. Acresce, ainda, que fundos federais de financiamento do desenvolvimento urbano eram repassados a companhias estaduais, destinando-se, basicamente, a saneamento, transporte e habitação, e desconsiderando, deste modo, o planejamento urbano elaborado por órgãos metropolitanos.

O modelo de gestão metropolitana então implantado envolveu diferentes formatos institucionais – fundações, autarquias, empresas públicas, órgãos de administração direta e sociedades de economia mista –, propondo-se equa-

cionar novas demandas e necessidades geradas pelo processo de conurbação intermunicipal, basicamente referenciadas à prestação de serviços comuns. Implicava, assim, um tratamento espacialmente integrado, que envolvia um recorte territorial supramunicipal, acima dos limites jurídico-administrativos de cada município.

Diversos fatores influíram em dificuldades que contribuíram para frustrar o modelo em questão. De maneira sucinta, pode-se considerar que, de início, um problema maior decorreu da contradição entre a centralização exercida pelo governo federal/estadual e a necessidade de coordenação e de controle do órgão metropolitano sobre políticas setoriais vigentes, desarticuladas e dispondo de acesso direto a fundos de financiamento. Posteriormente, a crise fiscal e financeira do Estado e de sua ação intervencionista e a desaceleração da economia, que configuraram a "década perdida", acarretaram forte queda de recursos financeiros e de investimentos nas regiões metropolitanas, cujos quadros institucionais entraram em colapso ou passaram a sofrer progressivo esvaziamento.

Vulnerabilidade particular pode ser constatada especialmente em alguns lugares em que prevaleciam assalariados do governo, a exemplo da região metropolitana do Rio de Janeiro, estigmatizada como "vanguarda da crise", que se associava ao esvaziamento econômico e de representação política. Problemas sociais e ambientais adquiriram grande visibilidade. Não se tratava apenas da multiplicação de favelas, de loteamentos clandestinos e de invasões, mas da metropolização da pobreza, cujo percentual, no conjunto das metrópoles, aumentou de 24,3% para 39,3% entre 1976 e 1989[1]. No mesmo período, a concentração de renda ascendeu de 0,54 a 0,63, no índice de Gini, mas, na metrópole do Rio de Janeiro, a diferença foi de 0,62 para 0,69.

A crise metropolitana se manifestava também na deterioração do ambiente construído, dos serviços e da infra-estrutura, traduzindo dificuldades de substituir o capital velho por um capital novo. Problemas graves representaram o recuo do investimento externo, de que o país havia sido um dos mais importantes beneficiários diretos, o estancamento do mercado internacional de crédito, os encargos da dívida externa e interna, além da perda do suporte financeiro de vários fundos setoriais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O processo de redemocratização e de recuperação da vida política no país e o avanço da urbanização fizeram emergir novos atores sociais, junto à

1. Dados de 1998 mostram que as regiões metropolitanas apresentavam cerca de 33% de pobres, mas, na do Recife, o percentual alcançou 60%.

ampliação da vida associativa, à crescente mobilização popular, às organizações não-governamentais, à recuperação sindical e ao papel da Igreja. Tais fatores tiveram importante presença no Movimento da Reforma Urbana na Constituinte, consagrando a restauração da normalidade institucional.

Identificada com o "entulho autoritário", a metrópole tornou-se alvo de resistência e de reação políticas, e caracterizada por um processo de involução (Santos, 1993), ao contrário do fortalecimento do estado e do município, como base do novo pacto federativo, estabelecido pela política de descentralização em curso. A questão metropolitana recebeu, assim, um tratamento apenas generalizado na Carta Constitucional de 1988; subtraída da esfera federal, sua formulação e implementação foram delegadas às Constituições estaduais.

Prenúncios de retomada do tema metropolitano no Brasil podem ser situados no início da década de 1990. Essa retomada remete, certamente, a mudanças econômicas que se processavam em âmbito mundial. Nos limites assumidos aqui, não cabe discorrer sobre a globalização e suas diferentes implicações nas diversas regiões do planeta.

Parece suficiente observar que, desde fins da década de 1970, quedas de produtividade industrial vinham afetando centros importantes dos Estados Unidos e da Europa, a chamada "crise da acumulação fordista"; aumentavam, assim, as pressões por mudanças financeiras e econômicas e para a reestruturação produtiva. Tais mudanças têm convergido para movimentos de recentralização do poder e de reconcentração da riqueza, que estão, segundo Veltz (1996), na base da volta da metrópole[2]. A concentração urbana estaria retomando, assim, o papel estratégico que já exercera na atração e fixação de ativos, ou seja, na valorização do capital; a metrópole constituída no suporte, por excelência, de forças de aglomeração e de crescimento econômico. Tais condições estariam reproduzindo, por um lado, aquelas que vigoraram antes da crise dos anos 1980, permitindo remeter a idéias de A. Marshall a respeito das vantagens econômicas da concentração da população e de recursos num mesmo lugar. Mas, em contrapartida, é preciso considerar o papel atual da metrópole na "economia da circulação global" (Monié, 2001). Trata-se de sua posição estratégica em redes de fluxos, seja nos de telecomunicações e de informação, seja nos transportes e no aparelho portuário. A metrópole representaria o elo, por excelência, das

2. Estima-se que, nos dias de hoje, cerca de dois terços da economia global estão nas mãos de grandes corporações transnacionais, movimentando em torno de 6 trilhões de dólares. Cabe considerar também o papel que os fundos de pensão desempenham no contexto atual do capitalismo: em 1980, eles representavam apenas 1% do capital total norte-americano aplicado nas bolsas; a participação ascendeu para 60% em 1998.

articulações que se processam com a globalização da produção, do consumo e dos circuitos financeiros. Na reorganização urbana do capitalismo contemporâneo, as metrópoles em designação genérica têm sido identificadas com a multiplicação de aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes – elas somam cerca de 300 centros, dos quais pelo menos 20 com população superior a 10 milhões de pessoas – e incluem as de São Paulo e do Rio de Janeiro. O aumento do número de concentrações urbanas constitui, assim, uma dinâmica particular da produção do espaço na era global, acarretando desafios novos para a gestão.

Mas é preciso considerar que as megaaglomerações envolvem hierarquias distintas, em razão das diferentes posições que ocupam num contexto acionado pela competitividade. É extensa a literatura sobre cidades mundiais ou globais, havendo consenso de que seu número é reduzido, como sedes de "comando" da economia internacional. Menção particular tem merecido o desenvolvimento de estruturas espaciais novas e, sobretudo, a da cidade-região, que implica a superação da escala da região metropolitana (RM) propriamente dita. A literatura especializada (CASTELLS, 1993; SCOTT et al., 2000), bem como eventos internacionais diversos têm emprestado enfoque particular a problemas e desafios levantados por uma centralidade urbana que se define no contexto de novas tecnologias da informação e da globalização. São extensas áreas, de limites pouco precisos, que incluem a metrópole e outras cidades e que detêm atributos privilegiados de abertura para a economia mundial: densidade de recursos logísticos, de capacidade econômica e humana, e de articulação proporcionada por um complexo de fluxos e de redes. A cidade-região global representa basicamente uma espacialidade que se ajusta à lógica do mercado. Particularmente apta a atender a imperativos de instantaneidade e de incorporação de padrões de produtividade e de lucros, acertados em nível mundial, essa espacialidade contribui para assegurar retorno rápido e diminuição de riscos e de instabilidade.

Nessa perspectiva, sinaliza-se a elaboração de uma rede mundial, formada pelas maiores e mais equipadas aglomerações urbanas. Essa rede foi ensaiada em um projeto de megacidades, que, no presente, tende a privilegiar a articulação de cidades-região, mais condizentes com interesses contemporâneos do capital e, em especial, do capital financeiro. É preciso considerar, ainda, que tal perspectiva de volta da metrópole não se cingiu aos países mais desenvolvidos. Na agenda de política urbana do Banco Mundial para a década de 1990, destinada a países como o Brasil, a metrópole foi focalizada como motor do crescimento econômico, não mais estigmatizada como uma expressão de patologia urbana.

De forma condensada, as observações até aqui apresentadas visaram considerar aspectos da relação entre diferentes contextos políticos e econômicos do país e os modelos de gestão concebidos, além de assinalar os que se reportam a processos internacionais. Procurou-se ainda apontar o ônus que o legado dos anos de crise deve representar para a volta da metrópole no país, além do papel político que a redemocratização passa a exercer. Problemas mais recentes do contexto social vão ser considerados na parte final deste texto.

A VOLTA DA METRÓPOLE NO BRASIL

A volta da metrópole no Brasil pode ser avaliada em vários aspectos. Primeiro, cabe observar que ela não se restringe à forma metrópole tradicional; assim como no âmbito mundial, diversas formas de concentração urbana têm se estruturado no território nacional: são 26 regiões metropolitanas institucionalizadas, quando não passavam de nove, na década de 1970; são 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas, que perfaziam menos da metade naquele período; são cerca de 60 cidades individualizadas com 100 mil habitantes ou mais.

Outro aspecto diz respeito ao recorte metropolitano propriamente dito: observa-se que a taxa média anual de crescimento populacional das metrópoles, tomadas em conjunto, foi de 2,1% entre 1991 e 2000, superando a do país, que tem sido estimada no intervalo de 1,6% a 1,9%. Isto significa uma inversão do que ocorreu no período censitário anterior, quando os valores corresponderam, respectivamente, a 1,8% e 1,9%. O universo metropolitano reúne mais de 64,5 milhões de pessoas e 38% do total da população (2000). Por sua vez, o grau de concentração da riqueza pode ser aquilatado pelo fato de 78,7% do PIB nacional ser coberto por apenas 111 centros urbanos (ANDRADE e SERRA, 2001). Essa concentração encontra expressão igualmente nas dimensões que as regiões metropolitanas apresentam quanto ao PIB estadual: 88% na de São Paulo, 75% na do Recife.

Inscrita na agenda política e econômica do país, a volta da metrópole coloca em pauta problemas relacionados a práticas de gestão.

Cabe considerar, primeiro, que a concentração urbana, em suas diversas formas, como movimento de recentralização, estabelece um confronto com os rumos da política de descentralização, implementados no contexto dos anos 1980, e também com a questão do local. De maneira apenas sumária, vale observar que, em nível mundial, a descentralização tem sido associada ao desenvolvimento local, que confere uma posição particular à cidade ou ao município.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o discurso de um movimento anti-*sprawling* se sustentou, precisamente, na oposição ao espraiamento territorial

da metrópole ou da grande cidade consolidada. Apoiado por governos locais, organizações não-governamentais e outros segmentos da sociedade, aquele movimento preconizava a sustentabilidade do espaço urbano, seja por medidas de "renaturalização", como aquisição de terrenos contíguos à metrópole, formação de bosques e outros recursos capazes de bloquear a expansão espacial, seja por medidas de "desurbanização", respaldadas na destruição de pontes, viadutos e assim por diante. Menos radicais, outros posicionamentos defendem a idéia do local na preservação da cidade, sublinhando sua força de permanência histórica, política e simbólica, e seu papel como suporte de preceitos legislativos e administrativos, seja em políticas de Estado, seja nas de economia de mercado.

No Brasil, medidas de descentralização também envolveram reação à metrópole, como resistência ao centralismo do poder, o que tem sido, aliás, o denominador comum na América Latina, de modo geral. O município em particular assumido como escala do desenvolvimento local[3].

Ainda nessa observação sumária, vale considerar a diferença entre proposições de corte neoliberal e de corte social-democrata na concepção do local. As primeiras têm sustentação no ideário do Estado mínimo e da autonomia da cidade ou do município para articulações diretas com agências multilaterais de financiamento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros) – cidade ou município constituindo, assim, uma base da relação local/global, e o governo local como representação de eficiência e de modernização da gestão. Já os posicionamentos de corte social-democrata têm advogado a causa do local como escala, por excelência, de viabilidade da participação da população em decisões de caráter coletivo, de controle do poder público pela sociedade e de luta contra a exclusão social. Seria este o meio propício ao desenvolvimento da coesão social, de laços de confiança e de responsabilidade e de capacitação endógena de inovação.

Por sua vez, a Lei do Estatuto da Cidade acena também para a positividade do local ao assegurar práticas de cidadania e sinalizar a diminuição das desigualdades sociais; são posições que encontraram particular respaldo no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e na edificação e parcelamento compulsórios do solo urbano, entre outras medidas. Mas é preciso considerar igualmente a contemporaneidade da Lei do Estatuto da Cidade, cuja promulgação, em 2001, correspondeu ao atraso de mais de uma década. Vale observar até que ponto é possível identificar aí uma conotação "globalizada",

3. A participação dos municípios na receita total passou de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992, enquanto a do estado ascendeu de 24,3% para 31%, respectivamente.

uma vez que a assinatura dessa lei pode ser associada à plataforma de união de todas as cidades do mundo, apresentada por prefeitos de várias partes do planeta, reunidos num encontro realizado naquele ano no Rio de Janeiro.

Cabe contudo acrescentar a versão de que as políticas de descentralização corresponderiam, basicamente, a um recurso de "liberação" do governo federal de encargos e de atribuições que constituíam pesado ônus em tempos de crise financeira e de recessão econômica. Por seu turno, a escassez de recursos sofrida pelo município, gestor de setores públicos diversos, estaria afetando a autonomia da ação, levando a questionar se a descentralização não representaria, de fato, mera desconcentração territorial de atividades de um nível de governo para outro.

Movimentos de recentralização não se limitam às formas de concentração urbana mencionadas. Eles dizem respeito também a determinadas agregações de municípios, acionadas seja por dificuldades financeiras, seja pela necessidade de administrar atividades cuja territorialidade ultrapassa os domínios legais do município, como nas de saneamento, drenagem e recursos hídricos. De caráter essencialmente setorial, esses agregados encontram representação nos consórcios intermunicipais, que visam ao atendimento de serviços comuns, como os de saúde, lixo e transporte, nas associações de municípios, que se propõem à revitalização política de suas áreas de influência nos comitês de bacias hidrográficas, que reúnem atores governamentais e não-governamentais, além de representantes da comunidade e outros. A gestão supralocal enfrenta, porém, vários problemas: no tocante à infra-estrutura econômica, a maior parte está a cargo da administração estadual e federal, além de sujeita a crescentes privatizações; dificuldades também se referem à limitação de linhas de financiamento e à instabilidade da participação efetiva dos diferentes segmentos da sociedade civil.

Mas importa assinalar que o movimento de recentralização tem sido assumido como reação antilocalista, a partir da idéia de que o localismo beneficia apenas setores dominantes da sociedade, tradicionais ou emergentes, favorecidos por interesses político-partidários. Essa reação investe particularmente contra o chamado "neolocalismo", baseado numa gestão de tipo empresarial e incentivador da "guerra fiscal" como recurso de competitividade e de atração de investimentos, mas poupador de emprego, serviços e infra-estrutura para a população. A difusão dos planos estratégicos pode oferecer um suporte a tais propósitos, justapondo-se ou se confrontando com diretrizes estabelecidas em planos diretores dos municípios.

A recentralização, deste modo, é assumida não tanto como via de mu-

danças das bases do sistema econômico, mas como esteio de transformações do processo político. Ou seja, ela é interpretada como parte da dinâmica de redemocratização do país, convergindo, portanto, para o desenvolvimento de novas relações de poder e contrariando, assim, a idéia de recentralização concebida por Veltz, conforme referência anterior. Sob tal enfoque, tem sido ressaltado o potencial dos arranjos institucionais para a gestão supramunicipal, no sentido de assegurar uma governança democrática, respaldada na partilha do poder entre diferentes segmentos da sociedade.

É sob tal enfoque que também passa a ser cogitada a definição de um projeto novo de gestão metropolitana, que inclui a de um parlamento metropolitano, investido de múltiplas atribuições – entre outras, a de preencher lacunas deixadas pelos órgãos metropolitanos do período autoritário; ou a de implantar formas compartilhadas de poder, não limitadas ao setor público, evitando assim problemas de centralização e de hegemonia de um município; ou, ainda, a de pleitear e garantir a autonomia política e financeira dos municípios da região metropolitana, levando em conta o reduzido afluxo de recursos e a diminuição relativa da parcela de receitas próprias na receita total. De fato, em 1995, essa participação era de 60%, declinando para cerca de 50% em 2001, enquanto a da receita das transferências passou de 30% para 48%, naquelas datas. Surge, deste modo, a questão de gerenciar um aspecto da própria crise do federalismo fiscal (Gonçalves e Pomar, 2002).

No caso específico do recorte metropolitano, aqui privilegiado, cabe porém considerar que as proposições assinaladas devem levar em conta que a metrópole não representa um espaço uniforme. Referências para a gestão precisam observar as diferenças da espacialidade metropolitana.

Trata-se de um procedimento que visa prestar esclarecimentos sobre características espaciais em determinadas escalas de desagregação, tendo os municípios como unidades de observação.

DIFERENÇAS DA ESPACIALIDADE DA METRÓPOLE NO BRASIL

Como introdução ao tópico, algumas observações devem ser consideradas. Primeiro, a metrópole não deve ser interpretada como uma realidade única, que a designação genérica poderia fazer supor. Ela é uma realidade múltipla ou plural, o que é importante considerar seja para práticas de gestão, seja para o conhecimento da sociedade. Em relação à pobreza, por exemplo, se a metrópole, tomada em conjunto, acusou 33% de pobres, em 1998, a do Recife contava com mais de 58% nessa situação, e a de Porto Alegre com 14%. Quanto à violência urbana, a região metropolitana de Vitória tem ocupado o

primeiro lugar, registrando número de assassinatos superior ao do nível estabelecido pela Unesco (50 por 100 mil habitantes no ano), o que corresponde a um estado de guerra civil.

Segundo, a espacialidade é compreendida como uma dimensão social, assumido o espaço como parte integrante de processos da sociedade, e não como mero suporte físico ou material.

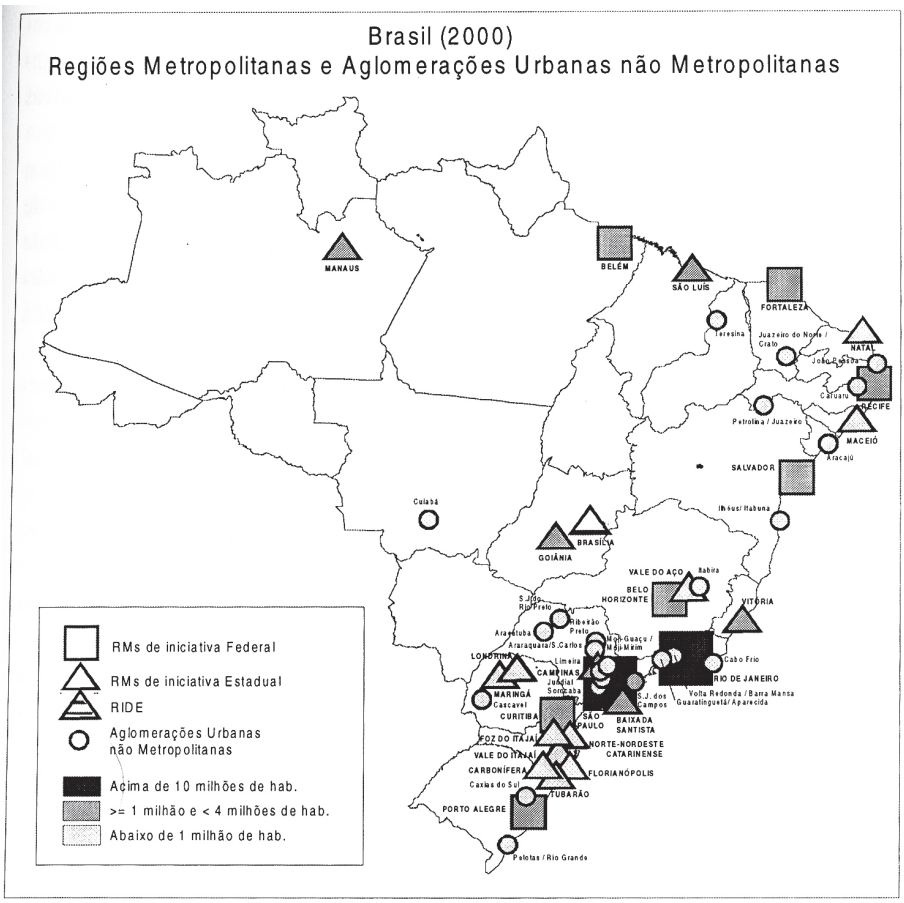
Diferenças entre as metrópoles e no interior delas estão sendo, por ora, consideradas apenas por critérios de tamanho populacional (2000) e de crescimento médio anual da população entre 1991 e 2000. O tamanho proporciona uma escala diferenciada da concentração urbana no território nacional. Taxas de crescimento demográfico permitem observar diferenças na distribuição da população: valores explosivos em alguns municípios, como o de Ananindeua, na região metropolitana de Belém, com 18% ao ano, fazem pensar nas dificuldades de uma gestão limitada ao município, já que as raízes dessa dinâmica estão fora de seus domínios; taxas negativas fazem pensar em desperdício do equipamento urbano e do capital fixo instalado e também na inviabilidade de participação metropolitana de municípios muito pequenos e que registraram perda de população na última década.

Na parte inicial deste trabalho fez-se referência à diversidade de formas de concentração urbana no país, como uma representação da dinâmica urbana contemporânea, que foi associada à reorganização do capital em escala mundial, mesmo levando em conta que o país não figura entre os primeiros colocados no Índice de Globalização (Mattos, 2002). Mas cabe ainda considerar até que ponto a volta da metrópole no Brasil tem implicações com questões nacionais: pode-se aludir, assim, ao declínio dos projetos de planejamento do governo central e dos programas de desenvolvimento regional, que tiveram influência no arrefecimento do congestionamento nas grandes metrópoles, estimulando o crescimento das cidades de porte médio; e aludir também à reestruturação em curso do Estado, que tende a acenar com perspectivas de financiamento. Mas ademais devem ser considerados os problemas legados pelos anos de crise, que se acentuaram e têm encontrado particular visibilidade nas maiores aglomerações urbanas. A escalada da violência, a metropolização da pobreza e a precarização do mercado de trabalho, entre outras, têm constituído questões metropolitanas por excelência; a volta da metrópole ganha, assim, uma conotação política particular.

Com respeito à forma metrópole, aqui privilegiada, a diferenciação da espacialidade pode ser desde logo observada por meio da diversidade do tamanho populacional. De fato, num extremo, a região metropolitana do Vale

do Aço alcançava pouco mais de 400 mil habitantes no ano 2000; no outro extremo, as regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro registraram população superior a 10 milhões de pessoas naquela data. Importa, igualmente, fazer distinção entre as regiões metropolitanas criadas na década de 1970 e as mais recentes, de iniciativa estadual, estabelecidas a partir dos anos 1990, ainda que leis complementares, destinadas à integração metropolitana de alguns municípios, datem das décadas de 1970 e 1980. Como antes mencionado, a criação das primeiras resultou de um projeto político do regime militar, investindo-se de um modelo padronizado de políticas regulatórias e de financiamento centralizado em nível federal. As segundas têm sido iniciativa de governos estaduais, conforme os termos de política urbana estipulados pela Constituição de 1988 (Figura 1); não contando geralmente com formas institucionais definidas, o tema da metrópole não foi incluído na pauta de todas as

Figura 1



Constituições estaduais, ficando omisso nas dos estados do Acre, de Roraima, do Tocantins, do Rio Grande do Norte, de Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Aquelas em que o tema se faz presente careceram de uniformidade no trato das diversas dimensões da questão metropolitana (Azevedo e Da Guia, 2000). Pode-se constatar contudo que, por um lado, determinados pontos referentes à gestão foram assumidos pela maior parte das Cartas Constitucionais dos estados, tais como os da ênfase na participação dos governos locais e da comunidade na tomada de decisões metropolitanas, num claro posicionamento a favor de práticas de cooperação e de negociação e também de oposição ao autoritarismo que caracterizou a implantação das primeiras regiões metropolitanas. Em contrapartida, grandes limitações se manifestam no trato de serviços comuns e na explicitação da regulamentação dos financiamentos metropolitanos e de recursos financeiros destinados seja a funções de interesse comum, seja à garantia de uma distribuição eqüitativa do poder de decisão entre as partes constitutivas da região metropolitana.

A criação das regiões metropolitanas recentes tem sido objeto de crítica, com base na idéia de que a maioria delas não preenche critérios específicos de metrópole, como a magnitude da população aglomerada, o grau de densidade demográfica, a extensão da área urbanizada – envolvendo o território de mais de um município, ou seja, o processo de conurbação –, a integração econômica e social deste agregado, e assim por diante.

Pode-se notar, de fato, que a maior parte das regiões metropolitanas recentes acusa menos de 1 milhão de habitantes: Vale do Aço, já citada, Florianópolis, Vale do Itajaí e Foz do Rio Itajaí, Norte e Nordeste Catarinense e outras. Nelas prevalecem baixas densidades demográficas, inclusive nos principais municípios: Maringá, Londrina e Blumenau (Vale do Itajaí) contam com menos de 500 habitantes por quilômetro quadrado.

Motivações diversas têm sido invocadas para "explicar" a multiplicação de regiões metropolitanas recentes. Sua criação é associada, por exemplo, ao fortalecimento e à afirmação de *status* do Executivo estadual e também às vantagens de escala para a captação privilegiada de recursos da União, como os pertinentes ao seguro-desemprego e à habitação. Essas vantagens de escala são igualmente consideradas quanto ao equacionamento de serviços comuns (a exemplo dos transportes em Blumenau), para assegurar bases de competitividade acionadas por empresários locais (Londrina), para a integração de uma produção industrial que visa à exportação (Vale do Aço, Baixada Santista), e assim por diante.

As observações anteriores permitem perceber que a criação de regiões

metropolitanas recentes não estaria contrariando termos estabelecidos em Constituições estaduais, que preconizam ajustes necessários às peculiaridades regionais, não contemplados na legislação padronizada do regime militar, induzindo, conseqüentemente, à flexibilidade de gestão. Assim, enquanto as regiões metropolitanas de iniciativa federal foram organizadas somente em torno de capitais estaduais, as de iniciativa estadual compreendem uma gama variada de situações: aquele padrão se reproduz nas do Nordeste; nas do Centro-Sul, corresponde a pontas de um triângulo, representadas pelas regiões metropolitanas de Florianópolis, no Sul, e pelas de Vitória, no contato geográfico entre Sudeste e Nordeste, e de Goiânia no contato entre Centro-Oeste e Sudeste. Identificam-se também regiões metropolitanas centradas em cidades não capitais que sinalizam posições urbanas específicas, como as da Baixada Santista e de Campinas, que integram a macrometrópole de São Paulo, ou posições de valorização regional, como as de Londrina e Maringá, que balizam o fortalecimento do Norte do Paraná, visando competir com a hegemonia exercida no estado pela metrópole de Curitiba. A valorização regional também procede no tocante às regiões metropolitanas do Distrito Federal e de Santa Catarina, onde convergem para uma reestruturação metropolitana do território estadual. Cabe ainda menção a regiões metropolitanas organizadas em torno da produção siderúrgica, como a do Vale do Aço e, em parte, as da Baixada Santista e da Grande Vitória, mais uma vez citadas.

Mas é preciso considerar ainda outros aspectos na criação de regiões metropolitanas, como, por exemplo, as expectativas de obter linhas de financiamento a partir de excedentes de fonte estadual e/ou federal. E mencionar também as propostas de governança metropolitana apresentadas pelo partido do governo, o PSDB, junto às de formação de novos Estados membros. São motivações ou hipóteses que não excluem a questão de que a multiplicação de formas de concentração urbana no país corresponderia a um mesmo processo, o da captação de excedentes e da disputa de recursos num contexto de escassez. Na perspectiva do capitalismo, a progressão do fato metropolitano representaria uma condição de homogeneidade necessária do espaço; já a diversificação de regiões metropolitanas responderia a imperativos do capital. Tal enfoque oferece, assim, uma interpretação a respeito da diferenciação da espacialidade entre as metrópoles e as distintas ordens de grandeza que apresentam. Ordens de grandeza que implicam estruturas e atributos pertinentes a cada dimensão.

Pode-se observar, por exemplo, como o tamanho populacional tem relação com a incorporação de municípios no tecido metropolitano, ou seja, com o processo de conurbação. Esse processo é reduzido em regiões metropolitanas

menores, como a do Norte e Nordeste Catarinense, centrada em Joinville, a do Vale do Itajaí, centrada em Blumenau, a de Maringá, e outras; a do Vale do Aço está respaldada em centros isolados – Ipatinga, onde se localiza a Usiminas, e Timóteo, onde se encontra a Acesita, intercalados pelo município de Coronel Fabriciano.

Mas é preciso levar também em conta o papel das condições regionais, seja pelas implicações físicas, seja pelas do processo de ocupação territorial. Verifica-se, assim, que Manaus (com 1 milhão de habitantes em 2000, tem sido interpretada como metrópole) não tem influído em transformações importantes nos municípios contíguos, de grande extensão e baixa densidade demográfica; ao contrário, a região metropolitana de Belém, com população superior a 1,5 milhão de habitantes, desenvolveu uma área de influência que já ultrapassa seus limites legais. A capital do Amazonas constitui, assim, mais um ponto em redes nacionais ou internacionais do que em redes locais ou regionais, enquanto o processo de organização do espaço no estado do Pará contribuiu, certamente, para a elaboração de uma escala de contigüidade física, mesmo que sujeita a descontinuidades de ocupação e a desigualdades sociais.

No entanto é preciso assinalar que a importância da complexidade de funções e de atividades sobressai na estruturação da espacialidade metropolitana, ressaltando a relevância de forças acumulativas na absorção de inovações e na atração de capitais. Aponta-se, deste modo, uma distinção entre metrópoles mais antigas e consolidadas e as de criação recente.

Assim, algumas dessas regiões metropolitanas têm respaldo principal no setor de serviços, como as de Florianópolis e de Goiânia. Mas pode-se argumentar que regiões metropolitanas antigas também tiveram um embasamento naquele setor; o empenho por projetos de industrialização representou, porém, um denominador comum a quase todas, incluindo a instalação de distritos industriais, nem sempre bem-sucedidos. Nas novas metrópoles citadas, são privilegiados os serviços avançados: a de Florianópolis, com pouco mais de 600 mil habitantes, dispõe de uma universidade federal e de uma incubadora tecnológica, além de técnicos de alto nível, que sobressaem na Região Sul; a de Goiânia distingue-se pelo número de centrais de atendimento de telecomunicações e por um projeto de teleporto. É válido considerar até que ponto nelas foi assumida como prioridade a articulação com o circuito financeiro, que confere particular importância à competitividade por serviços de telecomunicações e de informática.

Ao contrário da diversificação industrial que tem caracterizado, em grande parte, as regiões metropolitanas antigas, observa-se, geralmente, uma tendência

à especialização nas mais recentes: têxtil, na do Vale do Itajaí; construção naval, na da Foz do Rio Itajaí; siderurgia, na do Vale do Aço, na Grande Vitória; e conjugada à petroquímica e ao turismo, na Baixada Santista. Cabe ainda considerar que, entre 1991 e 2000, as regiões metropolitanas de iniciativa estadual lideraram as taxas anuais de crescimento populacional do conjunto de metrópoles do país, com valores compreendidos no intervalo de 2% a pouco mais de 4%. De algum modo, elas estariam reproduzindo o papel que cidades de porte médio assumiram, nos anos 1970, com respeito à diminuição do congestionamento das grandes metrópoles, o que constitui também uma referência para a gestão.

Com efeito, entre 1991 e 2000, as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife acusaram taxas anuais de crescimento demográfico inferiores à média nacional. Mas nas de Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba e Fortaleza os índices superaram 2% ao ano, naquele período, valendo considerar o papel de certas atividades, como a indústria automobilística na metrópole do Paraná e o turismo na metrópole cearense. Deste modo, a retomada da concentração urbana envolveu também regiões metropolitanas antigas, concorrendo para afirmar a dimensão compreendida entre 2 milhões e 4 milhões de pessoas.

Cabe porém observar que a região metropolitana de São Paulo, com taxa de 1,6% de crescimento anual da população, alcançou 17.833.511 habitantes, e a do Rio de Janeiro, com o índice de 1,14%, atingiu 10.871.960 pessoas (IBGE, 2000). Trata-se, assim, do nível de megaaglomeração que converge para uma escala regional.

De fato, alude-se a articulações que essas metrópoles desenvolvem com áreas contíguas, fora de seus limites oficiais; são os entornos, que passam a abrigar a "migração" de indústrias e de outras atividades, movida sobretudo pelos altos custos de reprodução na metrópole (congestionamento, preço dos terrenos, poluição, pressão sindical). Não são precisos os limites dessa nova espacialidade; é muito variável a distância alcançada por movimentos diários da população que busca trabalho ou ensino na capital e em outras cidades. Deve ser também considerada a influência dos custos de transação entre fornecedores e consumidores – assim, indústrias de autopeças e de processamento do aço puderam instalar-se no Sul de Minas Gerais e atendem a fábricas de veículos localizadas em São Paulo.

A proposta de uma Região Urbana Global (RUG), apresentada por uma instituição de governo (IPEA), indicou o eixo Rio–São Paulo como base territorial, dada sua representatividade como trecho mais desenvolvido do país. A proximidade física de duas metrópoles de tal porte forma uma extensão urbana

que constitui situação seguramente ímpar na América do Sul. Representa o principal pólo industrial e financeiro do Mercosul, 35% do PIB do país, 34 milhões de habitantes e as redes técnicas mais avançadas do território nacional, entre outros atributos.

É preciso, porém, distinguir as escalas de São Paulo e do Rio de Janeiro. O entorno da metrópole paulistana compreende uma área de densa urbanização, constituída por duas regiões metropolitanas, a de Campinas, ao norte, e a da Baixada Santista, ao sul, enquanto importantes aglomerações urbanas do Vale do Paraíba e de Sorocaba estão a oeste e a leste. Já o entorno da região metropolitana do Rio de Janeiro não apresenta configuração semelhante, envolvendo alguns eixos que se dispõem ao longo de trechos das rodovias mais importantes, como a BR-116, a BR-101, a BR-040 e a RJ-106. Cabe considerar também que as indústrias mais modernas se encontram na megaaglomeração de São Paulo, enquanto as da porção fluminense são identificadas na categoria de médio-alto desenvolvimento. Acresce que somente a metrópole de São Paulo concentra 51% dos fluxos potenciais e mais de 30% do PIB da pretendida RUG. Se a espacialidade desenvolvida por uma e outra metrópole pode ser reconhecida como a de cidade-região, a categoria global é certamente afetada e de maneira negativa pelos níveis de desigualdade social, de problemas ambientais e de violência urbana que nelas têm lugar. Deve ser também levado em conta que as maiores aglomerações são as mais ligadas aos ritmos de processo econômico do país, particularmente expostas ao fluxo e às incertezas dos contextos nacional e internacional. A região metropolitana de São Paulo foi um pólo de grande atração de população e de criação de emprego; hoje apresenta um nível de desemprego que chega a atingir 20% da população economicamente ativa.

Referências para a gestão territorial foram sinalizadas nesta análise das diferenças entre as metrópoles. Complexidade particular detêm as maiores concentrações urbanas, indicando a necessidade de coordenação de distintos níveis de gestão. Outros aportes são representados por diferenças intrametropolitanas.

DIFERENÇAS INTRAMETROPOLITANAS

A este propósito, cabe observar o que vai ser considerado o modelo centro-periferia: deixam-se, portanto, de lado questões que têm sido levantadas a respeito da dissolução ou permanência desse padrão, ainda que se reconheça a necessidade de apurar tal análise. Vale notar igualmente que, nos limites assumidos para este texto, pretende-se emprestar maior ênfase a determinados processos da periferia metropolitana, considerando a importância de distingui-la como espaço diferenciado.

Deste modo e adotando determinado nível de generalização, pode-se observar que a porção núcleo da metrópole, mais particularmente o município central, tende a concentrar os empregos de maior qualificação, tanto na indústria como nos serviços, bem como nos setores dinâmicos da economia. Entre os serviços, distinguem-se aqueles ligados à produção e às empresas, como os referentes a finanças e seguros, publicidade e informática; distinguem-se também os de logística, *marketing* e funções comerciais, pertinentes à organização dos mercados. Trata-se de atividades que correspondem aos chamados empregos estratégicos, compreendendo, além da informática, dos bancos e seguros, atividades de pesquisa, gestão, telecomunicações e transporte.

Afirmam-se, assim, tendências para a cidade informacional, respaldada na expansão de setores da "nova economia", que tem concorrido para a decadência do centro tradicional e de outras áreas do espaço metropolitano. A importância dos serviços na economia urbana pode ser avaliada pelo aumento da receita do setor entre 1991 e 2000. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a expansão foi de 17%, cabendo observar a preponderância das telecomunicações e da informática, que também se manifestou na renda, de 14,4 salários mínimos mensais na primeira e de 7,6 salários mínimos mensais na segunda. É expressiva a comparação com os valores concernentes às rendas dos ramos de alimentação e de segurança, vigilância e limpeza, que registraram, respectivamente, as médias de 1,64 e 2,76 salários mínimos mensais, e que representam as ocupações de maior crescimento naquele período. Vale observar, assim, que o aumento da participação dos serviços no PIB nacional, de 56% em 1990 para 62,4% em 2000, incorporou atividades de baixa remuneração.

Importa assinalar que o crescimento de serviços avançados – que inclui a expansão do processamento de dados e de consultorias especiais, desenvolvimento de programas e de atividades para processos econômicos contemporâneos – converge para centros de base tecnológica mais consolidados e/ou para os que apresentam rentabilidade maior, situados principalmente no Sudeste, mas compreendendo, outrossim, localizações na Região Sul. Com efeito, observa-se que serviços avançados e indústrias dinâmicas também têm lugar em cidades que integram a territorialidade da megaaglomeração, ou seja, da cidade-região que se define sobremodo nos entornos das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro. Parece suficiente citar os exemplos de Campinas e de São José dos Campos com respeito à primeira e os de Resende e Petrópolis em relação à metrópole carioca. Estas não são, porém, as características únicas do núcleo ou do município central das regiões metropolitanas. Apenas como registro, vale mencionar a complexidade socioespacial, constatada em estu-

dos de regiões metropolitanas do país efetuados no Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ); e referir-se, ainda, aos territórios do crime organizado, das favelas e de outros redutos da pobreza. Redutos esses que podem sinalizar aspectos de dissolução do padrão centro-periferia.

De fato, a periferia metropolitana tem sido, freqüentemente, identificada como lugar dos bolsões de pobreza e da população de baixa renda que deixa o núcleo metropolitano, premida, entre outras causas, pelo ônus dos impostos urbanos. Os estudos acima citados deram conta, também, de uma complexidade socioespacial, que não exclui a prevalência de ocupações geralmente associadas a rendimentos inferiores.

Definida, sobretudo, por municípios relacionados ao núcleo metropolitano, seja pela contigüidade física, seja por determinados graus de integração espacial e social, a periferia apresenta configuração densa ou descontínua em razão dos processos de ocupação e de distribuição demográfica, da disposição da malha de transportes, dos investimentos realizados pelo setor público e pelo setor privado, das condições geográficas e de outros fatores.

O recorte privilegiado é o do papel que indústrias importantes na economia do país representam na sustentação de uma espacialidade específica de periferias metropolitanas e de alguns entornos, como áreas adequadas para a produção de escala. Trata-se de setores que constituem marcos da endogenização das principais cadeias produtivas do país, correspondendo a iniciativas relacionadas a processos de substituição de importações, desde a implantação da siderurgia e do setor automotivo às do petróleo e da aeronáutica, asseguradas pelo capital estatal no II PND. São atividades que concorreram para afirmar a metrópole como um *locus* de produção e de consumo. Esse perfil industrial diz respeito principalmente às regiões metropolitanas de iniciativa federal, as primeiras criadas, mas não se mostra integral em todas.

O expoente corresponde à região metropolitana de São Paulo; a indústria automobilística e a refinaria constituíram importantes fatores de estruturação da periferia. Mas a grande siderurgia e a petroquímica se fixaram no litoral santista, compreendido como uma extensão da região metropolitana paulistana. A instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) privilegiou também um espaço fora da metrópole do Rio de Janeiro, o Vale Médio do Paraíba do Sul, ainda na década de 1940. Na periferia metropolitana propriamente dita, a siderurgia (Companhia Siderúrgica da Guanabara – Cosigua) só foi implantada no governo Geisel por causa da política de desconcentração industrial. Mas, ao contrário da metrópole de São Paulo, o setor automobilístico frustrou-se com a extinção da fábrica nacional de motores. Por sua vez, a construção naval, de

raízes históricas junto à baía de Guanabara, foi afetada pelas crises dos anos 1980 e entrou em estagnação; parcerias com capitais de Cingapura acenam com perspectivas de recuperação. Suporte importante na estruturação espacial da metrópole carioca representou o refino do petróleo, particularmente com a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), mas o projeto de um pólo petroquímico em Itaguaí não vingou, transferido que foi para Triunfo, na RM de Porto Alegre; um pólo gás-químico deverá entrar em operação até 2004.

Pode-se considerar que esse perfil industrial se mostra mais completo nas periferias metropolitanas de Porto Alegre, Belo Horizonte e mais recentemente na de Salvador. Nelas foram sucessivamente implantadas a siderurgia, a indústria do petróleo (pólos petroquímicos e refinarias em Porto Alegre e Salvador, refinaria em Belo Horizonte) e a automobilística. Nas demais regiões metropolitanas de primeira geração o perfil é incompleto: na de Curitiba, sobressaem a indústria automobilística e a refinaria; as do Recife e Fortaleza limitam-se a siderurgias de médio e pequeno porte, uma vez frustrada a implantação de refinarias e os investimentos coreanos na fabricação de veículos; no estado do Pará, usinas de ferro-gusa se distribuem em outros pontos do território.

Aquelas indústrias também têm se constituído em agentes de estruturação e entornos metropolitanos, já comentados, e que se referem basicamente às metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro. Houve, igualmente, menção à implantação da siderurgia e da petroquímica em áreas fora das regiões metropolitanas, mas de contigüidade imediata. De fato, a CSN teve papel pioneiro na organização do trecho do entorno mais importante da metrópole carioca, o eixo ao longo da BR-116, no Médio Vale do Paraíba do Sul; a organização desse trecho precedeu a da própria periferia metropolitana, sobretudo quanto à Baixada Fluminense, área que permaneceu durante longo período em outra unidade da Federação, o antigo estado do Rio de Janeiro. Por sua vez, a Companhia Siderúrgica Paulista foi estabelecida na Baixada Santista, estruturando, com o complexo petroquímico de Cubatão, uma parte do entorno paulistano.

A indústria do material de transporte também pode deslocar-se da região metropolitana; a construção naval deu suporte ao eixo do litoral sul fluminense, percorrido pela BR-101. O setor automobilístico não progrediu no espaço metropolitano do Rio de Janeiro, mas migrou para o seu entorno, na fronteira com o estado de São Paulo, onde se instalaram a Volkswagen e a Peugeot-Citroën. Trechos do entorno paulistano têm acolhido unidades que abandonaram a localização original na região do ABC; estabelecimentos da Volkswagen, da GM e da Ford deslocaram-se para o Vale do Paraíba paulista. Na década de 1990, o regime automotivo, estabelecido pelo governo, acarretou encaminhamento de

outras unidades da Volkswagen e também as da Honda e da Toyota para o interior paulista (região metropolitana de Campinas), mais favorável à circulação com o porto de Santos do que a congestionada área do ABCD. A Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) integra, por sua vez, outro trecho do entorno paulistano (São José dos Campos), o do Vale do Paraíba do Sul.

Deve-se assinalar que os bens produzidos por aquelas indústrias estão incluídos entre os setores que apresentam mais oportunidades de conquistar mercados internacionais; a siderurgia comparece de forma indireta nos itens de aviões e automóveis principalmente. Tais indústrias, que compõem o perfil mencionado, têm adotado medidas de modernização com recursos que visam à instrumentalização para a competitividade.

Com respeito à siderurgia, cabe notar que a exportação constitui objetivo importante da própria implantação de usinas junto ao litoral e nas proximidades da matéria-prima. A privatização da CSN por empresas brasileiras incentivou a celebração de consórcios com empresas alemãs: a Siemens, para a construção de uma termelétrica destinada à produção de energia, e a Krupp Thyssen, para a fabricação de aços especiais. Mais recentemente, a desvalorização do real e a acentuação das barreiras comerciais impostas principalmente pelos Estados Unidos têm conduzido a negociações de fusão da ex-estatal com o grupo anglo-holandês Corus, que acena com o acesso ao mercado europeu. Deste modo, levantam-se possibilidades de mudanças nas diretrizes de exportação da produtos siderúrgicos, a qual sempre enfrentou dificuldades.

Paralelamente, o fim das reservas de mercado, definidas para cada empresa, significou o término do modelo de proteção governamental e o aumento da concorrência no mercado interno. Vendas do setor siderúrgico passaram a privilegiar esse alvo: a participação da CSN aumentou de 75% em 2000 para 85% no primeiro trimestre de 2001; a Usiminas, afetada pela desvalorização do real, experimentou crescimento de 12%. Essa expansão das vendas não impediu, porém, que no primeiro trimestre de 2002 a CSN enfrentasse prejuízos que a conduziram às novas perspectivas mencionadas.

No presente, a expansão do consumo urbano tem dado impulso à diversificação de produtos que visam principalmente à construção civil. O grupo Gerdau, o maior produtor de aços longos na América do Sul, reduziu a produção de fábricas mantidas no exterior e priorizou projetos para estabelecimentos que possui no Brasil, com o propósito de ganhar posições na concorrência interna.

Disputas também têm envolvido os setores petrolífero e automobilístico: o primeiro, em torno da implantação de refinarias e de pólos petroquímicos; o segundo tem alimentado uma "guerra fiscal" entre unidades da Federação, já

que deixou de ser uma indústria indivisível e de elevada concentração espacial, que teve como símbolo o ABC paulista.

Outra observação diz respeito ao papel de tais indústrias na diferenciação do espaço de periferias e de entornos metropolitanos, em parte já comentado. Refinarias de petróleo são mais difundidas do que os pólos petroquímicos, que comparecem apenas nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, Salvador e Baixada Santista. Pontos extremos das refinarias são representados, no Sul, pela Alberto Pasqualini, na região metropolitana de Porto Alegre, e pela de Manaus, na Amazônia, deixando porém marginalizadas Fortaleza, Recife e a maioria das regiões metropolitanas recentes. Por sua vez, montadoras de veículos foram estabelecidas nas periferias metropolitanas do Sul (Porto Alegre, Curitiba e Norte e Nordeste Catarinense), Belo Horizonte, Salvador e também nos entornos das metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro.

Houve também menção ao papel da siderurgia na especialização de regiões metropolitanas recentes (Vale do Aço, Baixada Santista, Grande Vitória); a produção de aço tem sido pleiteada por outras tantas regiões metropolitanas, como as de São Luís e do Norte e Nordeste Catarinense, onde deve ser implantada uma usina em São Francisco do Sul, com a parceria do estado e a Usinor francesa.

A presença dessas indústrias em periferias e entornos metropolitanos constituiu um elemento de forte diferenciação espacial e social. Trata-se, em geral, de estabelecimentos de grandes proporções, que criam um ambiente próprio, formado por equipamentos especiais, oficinas de reparos e manutenção, estabelecimentos industriais pertinentes, e assim por diante. A instalação da Volkswagen, seguida da Peugeot-Citröen, no município de Porto Real (RJ) envolveu a presença de fornecedores próprios e a localização da fábrica de vidros da Guardian, significando um recorte específico no entorno da RM do Rio de Janeiro. Por sua vez, a implantação da Renault e da Audi-VW em São José dos Pinhais (periferia da região metropolitana de Curitiba) vem estimulando a criação de fábricas de autopeças nos municípios de Piraquara e Campo Largo. Características semelhantes se apresentam com respeito às demais indústrias, valendo considerar os problemas ambientais suscitados especialmente pelas refinarias e pólos petroquímicos; permanecem na memória os trágicos acontecimentos verificados no complexo petroquímico de Cubatão (Baixada Santista), na década de 1980.

É preciso considerar ainda que, na indústria, as do setor químico e as montadoras de veículos são as que pagam os maiores salários, o que concorre para uma forte diferenciação de outras áreas da periferia e do entorno metropolitano.

Além disso, pode-se verificar que uma tonelada de petróleo é estimada em 150 dólares, a de derivados em 250 dólares, e as de produtos petroquímicos em mil e 5 mil dólares no produto final. Justifica-se, portanto, a acirrada competição por pólos petroquímicos entre unidades da Federação diante da perspectiva de aumento dos resultados tributários que oferecem.

De maneira geral, a implantação dessas indústrias tende a formar núcleos específicos nos quais prevalece a verticalização; ou seja, são dominantes as relações com unidades e fornecedores afins em detrimento de articulações horizontais, que compreendem a integração com outras indústrias e atividades locais. Citando o exemplo do ABC paulista, Klink (2002) indica que os setores automobilístico e químico respondem por mais de 50% do valor adicionado da região, absorvendo a maior parte da estruturação produtiva e tecnológica em curso. Isto significa dizer que as pequenas e microindústrias têm se mantido quase à margem desses avanços; portanto, não se criaram condições propícias à formação de um ambiente de inovação e de solidariedade regional, prevalecendo os interesses mercantis, que comprometem o desenvolvimento de potencialidades locais.

É preciso, contudo, considerar o papel que tais indústrias têm desempenhado na estruturação urbana do lugar. Volta Redonda (RJ) surgiu com a criação da CSN (1941), mas evoluiu como cidade e como conurbação com Barra Mansa (RJ). O ABC paulista também se identifica hoje pelo desenvolvimento da urbanização: Santo André e São Caetano do Sul constituem importantes centros de classe média.

Outra observação, especialmente pertinente à diferenciação espacial da periferia metropolitana, remete à distribuição do crescimento populacional. Assim como as indicações precedentes, considera-se que essas distinções constituem referência importante para objetivos de gestão, porque também põem em pauta a necessidade de particularizar diretrizes. No caso do crescimento demográfico, são seguramente diferentes os problemas de municípios que têm registrado elevadas taxas dos que acusam índices abaixo da média nacional ou negativos. Esses problemas também se revelam distintos quando se leva em conta o tamanho populacional como ponto de partida.

A Tabela 1 contém exemplos de municípios de periferias metropolitanas com mais de 100 mil habitantes em 2000 e com taxas anuais de crescimento demográfico superiores a 2% entre 1991 e 2000. Ou seja, indicam-se municípios que contrariam tendências de estabilidade demográfica pertinentes às do maior tamanho populacional. O grupamento apresentado na tabela obedeceu à predominância de condições determinadas, explicitadas no texto.

O primeiro grupo põe em evidência centros que, pela continuidade da malha urbana, podem ser identificados como uma extensão do tecido urbano da cidade central; Guarulhos (SP), com mais de 1 milhão de habitantes em 2000, acusou a taxa de crescimento populacional de 3,47% ao ano. Lá se localizam o aeroporto internacional, *shoppings* diversos, atividades variadas de serviços e comércio que lhe conferem uma centralidade particular na região da metrópole paulistana, contando também com extensa favelização. Esse grupo compreende ainda cidades que têm função de centros dormitórios, como Alvorada e Viamão (RM de Porto Alegre), Ribeirão das Neves (RM de Belo Horizonte), Colombo (RM de Curitiba), Aparecida de Goiânia (RM de Goiânia) e outras. Cabe considerar até que ponto representam complementaridade com a cidade central, podendo constituir, deste modo, parte do núcleo metropolitano.

Tabela 1
Municípios de periferias metropolitanas: exemplos por tamanho populacional (100 mil habitantes ou mais em 2000) e taxa anual de crescimento (acima de 2% entre 1991 e 2000)

Municípios por grupo	População em 1991	População em 2000	Taxa de crescimento anual (%)
Grupo I			
Guarulhos (RM de São Paulo)	787.866	1.071.299	3,47
Alvorada (RM de Porto Alegre)	142.046	183.421	2,88
Viamão (RM de Porto Alegre)	169.176	226.669	3,3
Aparecida de Goiânia (RM de Goiânia)	178.483	335.822	7,28
Serra (RM de Vitória)	222.158	322.518	4,23
Vila Velha (RM de Vitória)	265.586	344.935	2,95
Ribeirão das Neves (RM de Belo Horizonte)	143.853	246.589	6,17
Camaragibe (RM de Recife)	99.407	128.627	2,9
Colombo (RM de Curitiba)	117.767	183.353	5,04
Grupo II			
São José dos Pinhais (RM de Curitiba)	127.455	204.198	5,38
Indaiatuba (RM de Campinas)	100.948	146.829	4,25
Mauá (RM de São Paulo)	294.998	363.112	2,34
São Bernardo do Campo (RM de São Paulo)	566.893	706.405	2,38
Betim (RM de Belo Horizonte)	170.934	303.588	6,59
Camaçari (RM de Salvador)	113.639	161.151	3,96
Lauro Freitas (RM de Salvador)	69.270	113.258	6,61
Paulista (RM de Recife)	211.491	262.072	2,41
Grupo III			
Ananindeua (RM de Belém)	88.151	392.947	18,07
Caucaia (RM de Fortaleza)	165.099	250.246	2,12
Guarujá (RM da Baixada Santista)	210.207	265.155	2,61
Praia Grande (RM da Baixada Santista)	123.429	191.811	5,01

Fonte: FIBGE, Censo 1991 e Censo 2000 (resultados preliminares). Tabulação especial: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE).

O segundo grupo é composto de municípios nos quais a indústria tem exercido papel importante no crescimento populacional: o da indústria automobilística encontra representação em São José dos Pinhais (RM de Curitiba), com a Audi-VW e a Renault; em Indaiatuba (RM de Campinas), com a Honda, a Toyota e a Volkswagen, que também tem presença em São Bernardo do Campo (RM de São Paulo); em Betim (RM de Belo Horizonte), com a Fiat; já a presença da refinaria se manifesta nos índices alcançados em Mauá (RM de São Paulo) e em Camaçari (RM de Salvador).

O terceiro grupo pode ser referenciado direta ou indiretamente ao papel do turismo, como demonstram as taxas referentes a Guarujá e Praia Grande (RM da Baixada Santista) e também as de Caucaia (RM de Fortaleza) e Ananindeua (RM de Belém), certamente relacionadas ao aparelhamento particular das respectivas capitais para a atividade turística, que contribuiu para elevar de modo expressivo o custo de morar na cidade central da região metropolitana – com quase 400 mil habitantes, o município de Ananindeua apresentou a maior taxa anual de crescimento da população do país, 18%, entre 1991 e 2000.

A periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro não foi incluída naquela amostragem. De fato, centros populosos, na faixa de 700 a 800 mil habitantes, como Duque de Caxias e São Gonçalo, apresentaram taxas anuais de crescimento demográfico abaixo da média nacional, assim como Niterói, constituindo outro padrão de extensão da cidade central. No período considerado, Nova Iguaçu, por sua vez, com população superior a 900 mil pessoas, registrou índice negativo, devido ao desmembramento da área original em novos municípios. As taxas mais elevadas de crescimento demográfico se apresentaram em municípios menores, como Maricá e Mangaratiba, ou nos mais recentemente instalados, como Japeri e Seropédica, áreas extremamente carentes em saneamento e em outros serviços urbanos, onde terrenos baratos atraem camadas de mais baixa renda da população.

Importa ressaltar que as indústrias consideradas, assim como outras, exercem um papel relevante na diferenciação do espaço de periferias metropolitanas e de entornos. Trata-se, em geral, de estabelecimentos de grande porte, que originam um ambiente próprio, formado por equipamentos especiais, oficinas de reparo e manutenção, galpões e armazéns, além de indústrias pertinentes e outras instalações. A Volkswagen e depois a Peugeot-Citröen, perto de Resende, determinaram a presença de fornecedores particulares de autopeças e a fábrica de vidros planos da Guardian.

É preciso considerar também que as indústrias do setor químico (petróleo) e as montadoras de veículos, ao pagarem salários em geral mais altos

do que outros gêneros de indústria, concorrem para uma forte diferenciação em relação às áreas da mesma periferia. Mas cabe ainda observar o papel que essas indústrias têm desempenhado no crescimento urbano local. No ABC paulistano, Santo André e São Caetano do Sul são hoje importantes cidades de classe média e de estabilidade demográfica ou de taxa negativa, respectivamente.

As considerações anteriores suscitam um sem-número de questões, algumas das quais serão abordadas a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As observações se referem a duas escalas – a de nível nacional e a da região metropolitana propriamente dita – e pretendem ter base em alguns questionamentos.

Na escala nacional, vale considerar até que ponto as regiões metropolitanas institucionalizadas, cujo número tende a aumentar, constituem elementos de reestruturação do território de um país que apresenta 80% de população urbana, mesmo levando em conta a fraca representação de municípios com baixa densidade demográfica e econômica que também compõem periferias metropolitanas. Cabe, contudo, observar que a criação das regiões metropolitanas de Belém e de Curitiba mereceu, de início, críticas por esses motivos, mas, no presente, reconhece-se que houve indução urbana para municípios da periferia, alguns dos quais já citados.

É válido considerar também que o processo metropolitano no país tem potencial para converter o território nacional em matriz de relações que se caracterizam pela heterogeneidade – histórica, social e geográfica –, implicando, portanto, não só articulações do jogo econômico (VELTZ, 1996). Tal matriz significa metrópoles em rede, e não uma rede de metrópoles, que têm como alvo a otimização da produtividade e da competitividade numa sociedade que cada vez mais se integra num complexo de fluxos.

Com respeito à escala da região metropolitana, deve-se observar que se trata de um espaço "fechado", como recorte institucionalizado pela ação governamental. Entre os problemas que têm sido levantados quanto a práticas de gestão metropolitana, destacam-se a fragmentação e a ingovernabilidade.

De maneira geral, a fragmentação é sinalizada na vertente social, compreendendo a desestruturação das forças sindicais, o declínio da influência política de setores importantes do operariado, como o metalúrgico, o aumento do desemprego e da precarização do mercado de trabalho, que se seguem a ensaios de produção flexível e de processos *just-in-time*. A ingovernabilidade,

por sua vez, tem particular implicação com o aumento dos sentimentos de medo e insegurança e de sintomas de desagregação do tecido social.

Na perspectiva do espaço da metrópole, assinala-se, de fato, um retalhamento desse território, que vai além da setorialização imposta pela esfera administrativa, como são os recortes baseados em políticas específicas dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, e do agregado formado pela Baixada Fluminense, na região metropolitana do Rio de Janeiro. Por sua vez, o ABCD paulistano, constituído por sete municípios, representa um recorte na região metropolitana de São Paulo.

Mas outras considerações devem ser levadas em conta. A articulação do país com programas regidos pela ordem econômica mundial – como os de privatização de empresas estatais, os de desregulamentação da economia ou os de abertura do país a capitais internacionais, entre outros – rebate, também, em determinados recortes espaciais. Trata-se de partes da metrópole que se especializam nas chamadas funções globais – finanças, telecomunicações, consultorias e corretagens especiais, publicidade e *marketing*, e assim por diante –, partes estas que se desenvolveram em Paris, Frankfurt, Cingapura, São Paulo. O quadrante sudoeste constitui, nesta capital, o "maior distrito corporativo do país e a região terciária mais dinâmica da América Latina" (IGLECIAS, 2001), onde se abrigam bens e serviços de produção e circulação internacionais, em forte contraste com áreas contíguas de favela.

Levanta-se a hipótese de que esses recortes emprestariam uma identidade específica ao *local*, isto é, um local que se define na relação com o global. Tal enfoque permite, por outro lado, ponderar se os territórios dominados pelo narcotráfico e pelo contrabando de armas – onde se desenvolve uma "sociabilidade da violência" e laços corporativos interligados por meio de redes informacionais, e negócios globais – constituem, deste modo, também um local. A propósito, caberia incluir ainda os lugares ou outros locais que se definem pela acumulação de carências e de condições inadequadas de vida.

O retalhamento da metrópole encontra ainda representação em agregados supramunicipais, que têm sido referenciados à dinâmica da recentralização e ao ideário de recuperação democrática *versus* a descentralização e o individualismo municipalista. Tal forma de cooperação é, portanto, assumida como via de fortalecimento do campo político e de proteção ambiental. No caso da região metropolitana de São Paulo, o estilo de governança assumido no ABCD constitui uma consorciação de cunho regional, e não setorial, que tem caracterizado os consórcios, geralmente organizados em torno do transporte, da saúde e de outros interesses. Aquele representa um recorte territorial que acumula experiências

de políticas públicas e intersetoriais, a despeito da articulação de caráter informal. Não obstante, críticas têm se endereçado a essa condição, invocando a necessidade do arranjo institucional e de uma orientação capaz de revitalizar a economia, na qual prevalece o quadro histórico de desarticulação das principais cadeias produtivas, acelerado pelo processo de reconversão defensiva na década de 1990. Deste modo, tornam-se essenciais os processos endógenos de aprendizagem de atores públicos e privados (KLINK, 2002).

Citando o exemplo da metrópole do Rio de Janeiro, onde têm presença associações de municípios e de bairros, consórcios intermunicipais, comitês de bacia hidrográfica, entre outros, FONTES (1996) questiona o teor da fragmentação espacial e a indagação "onde fica o espaço metropolitano"? Assim como na proposta de um parlamento metropolitano, considera-se que a idéia subjacente é, precisamente, a da metrópole concebida como espaço fechado, que estaria agora correspondendo à frustração do projeto de um destino coletivo. Tal frustração também envolve questões de ingovernabilidade da megaaglomeração e de falta de capacidade fiscal para cobrir custos sociais vultosos, acarretando descompasso entre receita e despesa, que responde, em grande parte, pelas desigualdades socioespaciais na região metropolitana. Nessa perspectiva, o recorte territorial da metrópole representa uma escala adequada à prática de determinadas formas de poder e à mobilização ideológica, que inclui o projeto de um pacto coletivo.

Um complicador para o governo metropolitano decorre, certamente, da posição hegemônica e da centralização econômica e política do município central, que corresponde, geralmente, à capital ou à cidade mais importante. Essa posição implica fragilidade de articulação entre os municípios metropolitanos e dificuldades para a resolução de problemas comuns e para a efetiva integração de políticas. Acresce que a extensão demasiada de periferias, com a inclusão de municípios de baixa densidade econômica e demográfica, responderia por falsa imagem de coesão social e de integração socioespacial, sugerida pela região metropolitana. Esta é, portanto, outra forma de interpretar a espacialidade da periferia. Mas cabe ainda notar que, sob a alegação de que a cidade central tem sido particularmente afetada por situações de crise no país, uma frente política de prefeitos de capitais metropolitanas foi organizada a fim de pleitear recursos próprios, fornecidos diretamente pelo governo central, sem a intermediação do Executivo estadual.

Por outro lado, encontros internacionais e a literatura especializada têm chamado a atenção para dificuldades de realização de um governo metropolitano, em face do crescente espraiamento da metropolização, que concorre para

formar extensas manchas urbanas, de limites pouco precisos. A cidade-região, já comentada, teria essas características, já que compreende fluxos e articulações que ultrapassam os limites oficiais da região metropolitana. A população de lugares que dispõem de transporte para o município central, embora a consideráveis distâncias, tem um deslocamento diário por meio de relações de trabalho e/ou de estudo. Facilidades de custos de transação determinaram a localização de fornecedores de peças e equipamentos para fábricas de veículos situadas na macrometrópole de São Paulo, no Sul de Minas Gerais, a 300 quilômetros de distância das principais áreas de consumo. Quanto à região metropolitana do Rio de Janeiro, bolsões de imobilidade se encontram em suas franjas, em lugares de grande pobreza dos habitantes, mas fluxos cotidianos de longa distância procedem da zona serrana e do litoral.

Tais considerações convergem para a idéia da metrópole como um espaço aberto, e não como um espaço fechado, tecnicamente arbitrado. É preciso observar que mesmo seus limites formais têm sido ultrapassados em consórcios de municípios internos, que incorporam unidades externas à região metropolitana. Mais uma vez, cabe citar exemplos de comitês de bacias hidrográficas: na região metropolitana do Rio de Janeiro, Itaboraí se articulou com municípios da bacia do rio São João, e Queimados com os da bacia do rio Guandu; Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), na região metropolitana de Porto Alegre, também incorporam centros situados fora de suas fronteiras.

Mas a idéia da metrópole como espaço aberto tem alimentado precisamente a da fragmentação desse espaço, assimilada como uma ruptura da unidade e de uma escala desejada para práticas de poder. A busca de uma ordem para a concentração urbana vem tomando corpo em diferentes setores da vida do país. Advoga-se, assim, a instalação de agências e de assembléias metropolitanas, da metrópole estratégica e outras proposições, apesar das dificuldades de obter recursos e definir linhas de financiamento. Isto, no entanto, não tem impedido, em alguns casos, a celebração de convênios, de foros e de acordos bilaterais, entre outras iniciativas. É possível reconhecer que subjaz, assim, a idéia do recorte metropolitano, ou seja, a de preservação de sua unidade, que vem ao encontro da focalização da grande aglomeração unificada como ator da nova economia e como suporte de uma racionalidade coletiva (Ribeiro, 2002).

No entanto cabe considerar até que ponto a gestão ou governo da concentração urbana assimila flexibilização e pluralidade de formas. Nessa perspectiva, a figura da metrópole permanece não só por sua representação na problemática econômica, política e social, como pela densidade de relações que deriva de tal

heterogeneidade e que tem constituído um fator de eficácia para o mercado. O problema seria precisar os limites efetivos dessa concentração. Outras formas de governabilidade corresponderiam aos consorciamentos municipais diversos, aos conselhos, às entidades de orçamento participativo e a outros que têm se desenvolvido em âmbito interno das maiores metrópoles do país. A questão da coordenação de tal pluralidade certamente se impõe, podendo equacionar-se por intermédio de um órgão estadual, a exemplo do Metroplan, na região metropolitana de Porto Alegre.

As considerações apresentadas pretenderam assinalar o espaço como uma realidade dinâmica, submetida a processos de reterritorialização e/ou de desterritorialização. Camadas da população se vêem obrigadas a deixar a cidade central da metrópole, enquanto áreas desocupadas são transformadas em parques, estacionamentos, *shoppings* e outros artefatos. Essas transformações atingem também municípios ou cidades vizinhas, ao envolverem redes de transporte, de energia, de destinação do lixo e de resíduos diversos[4]. Análises sobre regiões metropolitanas do país elaboradas em estudos coordenados pelo Observatório das Metrópoles têm mostrado acentuação da polarização, no espaço metropolitano, entre pequenas parcelas de setores mais favorecidos, que tem pontuado inclusive a periferia e a massa formada por outras parcelas da sociedade, majoritariamente em condições inferiores de vida.

A necessidade de compreender diferenciações e mudanças de estruturas espaciais da metrópole, que são também mudanças da sociedade, mostra a relevância de associar práticas de gestão à otimização do gerenciamento e da tecnologia. Deve-se observar também a importância da diversificação de parcerias com o setor internacional, a exemplo das efetuadas com a Unesco e a Jica japonesa, em Roraima. São práticas que podem minimizar problemas de ingovernabilidade da grande metrópole. Quanto à desindustrialização regressiva, igualmente apontada como uma das implicações da ingovernabilidade, é preciso observar que novas indústrias têm se estabelecido – como, por exemplo, na região leste da própria capital paulistana – devido aos custos mais baixos; além disso, cabe considerar o encaminhamento de estabelecimentos industriais para os entornos, que são, principalmente, espaços da metropolização de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Mas é preciso notar, outrossim, que as diferentes escalas dos problemas apontados nas regiões metropolitanas requerem níveis distintos de ação do poder

4. O governo da cidade de Nova York, por exemplo, dispõe de verbas especiais para o pagamento de cidades próximas, que se tornaram depositárias de parte do lixo produzido naquela metrópole.

público. Questões como a violência e a distribuição de renda têm particular pertinência com políticas federais, enquanto as relativas a recursos hídricos podem envolver participação do estado, de municípios e ação interestadual (caso, por exemplo, da bacia do rio Paraíba do Sul, considerando a gestão no nível do eixo Rio–São Paulo). Consórcios e associações de municípios que têm lugar em escala intrametropolitana, podendo ultrapassar seus limites, implicam arranjos institucionais próprios, sob possível coordenação estadual; por sua vez, a participação política efetiva de municípios metropolitanos no orçamento e nas decisões envolve a necessária autonomia financeira. Trata-se de indicações que não se limitam à atuação do setor público, já que pressupõem parcerias com a iniciativa privada e representação da sociedade civil. Assinala-se, igualmente, o imperativo de definir recursos financeiros e fundos de financiamento, indispensáveis à concretização dos objetivos.

Por fim, é preciso considerar outras questões. Uma referência particular cabe ao temário do seminário "Metrópoles: entre a coesão social e a fragmentação; a cooperação e o conflito", realizado em agosto de 2002, na cidade do Rio de Janeiro, sob os auspícios do Observatório das Metrópoles. A viabilização da "consciência metropolitana" como base de coesão social não se reduz a uma espécie de "patriotismo local" (Vainer, 2000), auferido pelas designações de Grande Rio, Grande Vitória ou Grande São Luís. Consciência e coesão que se vêem, certamente, comprometidas pela limitada universalização dos direitos efetivos de cidadania e de sua prática.

Por sua vez, a conflituosidade tornou-se latente no âmbito metropolitano. Ela expressa a presença de injustiçados pelas desigualdades sociais e pelo fraco acesso ao poder social, e a escalada sem controle da violência. Sinaliza-se, deste modo, a diminuição da capacidade regulatória do Estado. Mas a perspectiva de conscientização política das massas de subcidadãos pode se constituir em pressão de reivindicações para uma vida com mais justiça social, representando, assim, um potencial positivo de conflito. Contudo é preciso levar em conta que a conquista de direitos cívicos pode ser contrabalançada pela anomia e pela indiferença, que também têm lugar nas grandes aglomerações urbanas.

Experiências de cooperação em escala intermunicipal, no entanto, têm se multiplicado e acenam para a formação de redes de solidariedade social e econômica, que podem dar respaldo à coesão social em escala mais abrangente. O exemplo de regionalização do ABC paulistano começa a ter seguidores, como no caso da área de Piracicaba. O ponto de vista que assimila a pluralidade de formas e de ações no espaço metropolitano tende a deixar de lado a questão da fragmentação territorial, mas admite a necessidade de coordenação, possi-

velmente em nível estadual; ou seja, impõe-se a busca de uma ordem, capaz, inclusive, de dirimir a acentuação das desigualdades sociais.

A vigência de um poder imperial, sustentado pela hegemonia americana, no mundo de hoje tem implicações econômicas e financeiras, sociais e culturais. Mas esse poder não está isento de brechas, tanto mais evidentes quanto mais ampla a extensão desse domínio e mais difícil o exercício de um controle permanente. A metrópole, em um país como o Brasil, aqui tomada em sentido genérico, pode representar um suporte essencial para o fortalecimento da democracia ao sul do Equador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCORSI, A. J. (2002) Espaço urbano, a gestão das metrópoles. *Rio Urbano*, Rio de Janeiro, Fundação Cide.

ANDRADE, T.; SERRA, R. V. (2001) *As cidades médias do Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.

AZEVEDO, S.; DA GUIA, V. (2000) Reforma do Estado e federalismo: os desafios de governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, Revan; IPPUR-UFRJ/FASE.

BORBA, S. V. (2001) Dilemas da gestão corporativa: o caso da região metropolitana de Porto Alegre. In: Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), XXV. Caxambu, *Anais*... Caxambu.

CASTELLS, M. (1993) *A sociedade em rede.* São Paulo, Paz e Terra, v. 1.

CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. (1999) A região urbana Rio-São Paulo, caracterização. In: *Rio-São Paulo, cidades mundiais*: desafios e oportunidades. Rio de Janeiro, IPEA.

DAVIDOVICH, F. (1978) Escalas da urbanização, uma perspectiva geográfica do sistema urbano brasileiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, jan.-mar.

_____. (2001) *Metrópoles, escalas, questões e situações no Brasil.* In: Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), XXV, Caxambu, 2001. *Anais*... Caxambu.

FERNANDES, A. C. (2001) Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço & Debate,* São Paulo, ano XVII, v. 41.

Fontes, A. (1996) Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano? In: Cardoso, E.; Zveibil, V. Z. (org.). *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, ibam.

Gonçalves, R.; Pomar, V. (2002) Armadilha da dívida. Notas. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, abr.

ibge, (2000). Censo Demográfico (Resultados preliminares).

Iglecias, W. (2001) Impactos da mundialização sobre uma metrópole da periferia: o vetor sudoeste de São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 6, educ.

Klink, J. (2002). O novo regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem. *Rio Urbano*, Rio de Janeiro, Fundação Cide.

La Croix, L. M. (2001) *Áreas industriais*: um mapa da organização territorial da indústria. Dissertação (Mestrado) – Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Lefebvre, H. (1970) *La révolution urbaine.* Paris, Gallimard.

Mattos, C. de. (2002) *A metrópole latino-americana sob o impacto da globalização*: uma revolução urbana? Chile, puc. Mimeo.

Metropolis'99. (1999) A Network of Cities for World Citizens. 6 Worldwide Congress, Barcelona.

Monié, F. (2001) Logística de transportes, modernização portuária e inserção competitiva do Rio de Janeiro na economia global. *Território*, Rio de Janeiro, Laget/ufrj, n. 10, jan.-jun.

Moraes, A C. R. (2001) Isolamento, capitalismo e participação. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, n. 78, dez.

Motta, A.; Mello Santos, A. (2000) Do projeto Brasil Sustentável. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, nov.

Pacheco, C. A. (1998) *Fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp.

Ribeiro, L. C. Q. 2000. A cidade, as classes e a política: nova questão urbana no Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no seminário internacional "Las regiones metropolitanas del Mercosur y México entre la competitividad y la complementaridad". Buenos Aires, ippur/ufrj/fase.

_____. (2002) Conferência de abertura do seminário "Metrópoles: entre a coesão social e o conflito, entre a cooperação e a fragmentação". Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, fase, ago.

Rolnik, R.; Somekh, N. (2002) *Governar as metrópoles*: dilemas da recentralização. Rio de Janeiro, Fundação Cide.

Santos, M. (1993) Involução metropolitana e economia segmentada: o caso de

São Paulo. In: Ribeiro, A. C. T. et al. (org.). *Seminário "Metropolização e rede urbana", perspectivas dos anos 90*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

Sassen, S. (1993) Cidade global. In: Lavinas, L. et al. (org.). *Reconstrução do espaço urbano e regional no Brasil.* São Paulo, Hucitec.

Scott, A. et al. (2000) Regiões globais. *Espaço & Debate,* São Paulo, n. 41.

Smith, S. (1996). Geografia urbana num mundo em mutação. In: Gregory, D. et al. (org.). *Geografia humana.* Rio de Janeiro, Zahar.

Tabulações Metrodata. (2001) Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Tolosa, H. (1999) *Reestruturação produtiva do Rio de Janeiro e de São Paulo e viabilidade da cidade mundial brasileira, texto para discussão.* Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes.

Vainer, C. B. (2000) Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento. In: Arantes, O. et al. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes.

Veltz, P. (1996) *Mondialisation, villes et territoires. Paris, Presses Universitaires de France.*

GOVERNABILIDADE NA ZONA METROPOLITANA DO VALE DO MÉXICO (ZMVM)

Alfonso Iracheta Cenecorta
Arquiteto, mestre em planejamento urbano pela Universidade de Edimburgo e doutor em estudos regionais pela Universidade de Varsovia. Coordenador do Programa de Estudos Urbanos e Ambientais do Colegio Mexiquense.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA URBANIZAÇÃO

1.1. Crescimento e concentração da população

Em 1975, os estudos demográficos sobre a metrópole estabeleceram uma projeção para o ano 2000 que, em sua hipótese mais elevada, representava cerca de 42 milhões de habitantes no Vale e, na hipótese mais baixa, cerca de 19 milhões. Esta última ficou mais próxima da realidade, pois em 2000 havia cerca de 8,6 milhões de habitantes no Distrito Federal e os 9,2 milhões restantes residiam nos municípios do estado do México; isto é, havia 17,8 milhões de habitantes (Quadro 1 e Mapa 1).

A análise da informação demográfica mostra que a velocidade de crescimento da região metropolitana se reduziu com relação às tendências observadas a partir dos anos 1940. Sua taxa de crescimento médio anual se reduziu sistematicamente de 3,2% durante a década de 1980, até cerca de 1,9% entre 1990 e 1995 e 1,5% entre 1995 e 2000 (Quadro 2).

A partir dos anos 1980, verifica-se que a Cidade do México, principal componente da Zona Metropolitana do Vale do México, começa a perder população. Em primeiro lugar, reduziu-se significativamente seu ritmo de crescimento, constatando-se que a cidade central presente no Distrito Federal não

Quadro 1
População total 1970-2000 (habitantes)

Ano	Estado do México	Distrito Federal (A)	Municípios Conurbados Estado do México (B)	ZMVM (C=A+B)
1970	3.833.185	6.889.504	2.140.098	9.029.602
1990	9.815.795	8.235.744	6.811.941*	15.047.685
1995	11.704.934	8.483.623	8.372.753**	16.856.376
2000	13.096.686	8.605.239	9.201.288***	17.806.527

Nota: (B) * Inclui 21 municípios
** Inclui 28 municípios
*** Inclui 34 municípios
Fontes: INEGI, IX-XI Censo General de Población y Vivienda, 1970 y 1990; INEGI, 1995: Conteo de Población y Vivienda; INEGI, 2002 (Disponível em: http://www.inegi.gob.mx).

Quadro 2
Evolução do crescimento demográfico na ZMVM

Período	Municípios Conurbados	Distrito Federal
1970-1980	3,2	2,45
1980-1990	1,84	-0,71
1990-1995	1,86	0,53
1995-2000	1,50	0,30

Fontes: Gobierno de la Ciudad de México, SEDESOL, Gobierno del Estado de México, 1998, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, DF; INEGI, 2002 (Disponível em: http://www.inegi.gob.mx).

cresce mais; na verdade, expulsa a população para sua periferia, provocando um fenômeno de emigração para os municípios do estado do México, nos quais ocorre o contrário, pois, de 1990 a 2000, eles continuaram crescendo com taxas médias anuais de 1,6%.

A partir desses dados, podem-se observar vários fenômenos. Em primeiro lugar, a velocidade de crescimento da grande metrópole sem dúvida diminuiu, embora continue e vá continuar crescendo de maneira significativa em termos absolutos, mas não em termos relativos, devido à inércia demográfica e ao tamanho da aglomeração.

Em segundo lugar, visto a partir da perspectiva regional, o crescimento foi bem maior, pois as seis entidades que formam a região de influência da Grande Cidade do México cresceram em conjunto a uma taxa média de 0,99%, 2% e 1,67% nos períodos de 1980-1990, 1990-1995 e 1995-2000, o que implica uma transferência da onda de crescimento a um território maior, ou o desbordamento

populacional do Vale do México para os territórios vizinhos, formando assim um espaço megalopolitano (Quadro 3).

Quadro 3
Evolução do crescimento demográfico na Região Central

Período	*Região Central*
1970-1980	4,20
1980-1990	0,99
1990-1995	2,00
1995-2000	1,67

Nota: A Região Central é composta pelos Estados de: México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos e pelo Distrito Federal.
Fonte: INEGI, 2002.

O terceiro fenômeno corresponde à composição do crescimento demográfico no interior da metrópole, destacando-se a queda nas taxas de crescimento médio anual no Distrito Federal – onde se localiza a cidade central – e a manutenção de taxas elevadas na periferia correspondente aos municípios conurbados do estado do México.

De acordo com estudos recentes, em 2020, a ZMVM terá, no melhor dos casos, cerca de 21,8 milhões de habitantes, quase quatro milhões mais dos que havia em 1999, o que exigirá a aplicação de uma série de políticas que fazem parte do cenário programático do Programa de Orientação da Região Metropolitana do Vale do México. Essas políticas correspondem principalmente à aplicação de estratégias de descentralização, retenção de população dentro do Distrito Federal e, sobretudo, distribuição do crescimento demográfico nas cidades que fazem parte da Região Central, quase todas elas capitais das entidades federativas que integram essa região.

Se essas políticas não derem os resultados previstos, a metrópole terá cerca de 26,2 milhões de habitantes em 2020, isto é, mais de 8 milhões adicionais em comparação com 1999. O Conselho Nacional de População (Conapo) publicou suas próprias projeções de população para 2020, e nelas a ZMVM terá uma concentração de aproximadamente 22,4 milhões de pessoas (Quadro 5)

1.2. Ocupação do território

Em 1995, a mancha urbana da ZMVM ocupava 184 mil hectares, ou seja, 1.840 quilômetros quadrados, representando uma densidade bruta de 93 habitantes por hectare. Em 2000, a área urbanizada chegou a 200 mil hectares (Mapa 1).

O padrão de ocupação da metrópole é basicamente horizontal e grande consumidor de solo, embora existam importantes diferenças em suas diversas áreas.

De acordo com o cenário demográfico alto, estimado para 2020 (26,3 milhões de habitantes)[1] e mantendo o mesmo padrão territorial atual, a ocupação urbana seria da ordem de 262.000 hectares, 2.720 quilômetros quadrados ou de 218.000 hectares, considerando o cenário mais baixo (21,8 milhões de habitantes).

A metrópole tem se expandido como uma grande mancha de óleo, seguindo os eixos de comunicação, absorvendo povoados e devorando quase todos os espaços intersticiais, sem considerar as necessidades de áreas abertas e ambientais.

Esse processo provocou, por um lado, a conurbação de antigos povoados situados no Distrito Federal e nos municípios do estado do México; por outro, deu origem a novas conurbações, a partir da ação do mercado ilegal de solo e como produto da ação das incorporadoras e, em muitos casos, do próprio Estado, quando, a fim de reduzir os custos do solo, foram construídos grandes projetos habitacionais em lugares distantes do núcleo metropolitano. É tamanha a necessidade de moradia e tão grande a cegueira do Estado e das incorporadoras, que se está perdendo a idéia central de habitabilidade e construção da cidade com espaços abertos, para deixar que o maquinário da construção arrase o campo, semeie casas iguais e produza "conjuntos habitacionais" cada vez mais distantes da cidade como local de encontro e máxima expressão de cultura e civilização.

Em grande parte, o processo de urbanização metropolitana se desenvolveu à margem das normas e orientações estabelecidas nos planos de desenvolvimento urbano. Isto permitiu que o processo fosse realizado por forças que não pertenciam ao Estado. Por um lado, as grandes empresas incorporadoras e construtoras é que decidiram para onde e em que condições deveria crescer a região metropolitana do vale do México, ao receberem autorizações governamentais para centenas de loteamentos, nas quais se refletia uma mínima disciplina urbanística. O interesse estritamente comercial desse processo e a falta de preocupação do governo para controlá-lo permitiram que a urbanização adquirisse essa forma de mancha de óleo na qual se mesclam usos muitas vezes incompatíveis, e áreas verdes e abertas são utilizadas para usos urbanos.

Por outro lado, o mercado irregular ou ilegal de solo foi responsável pela construção de quase três quartas partes das moradias populares, nos locais e

1. Gobierno de la Ciudad de México, SEDESOL, Gobierno del Estado de México, 1998: *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, DF.

condições permitidos pelas circunstâncias: em sua maioria, em lugares inadequados ecológica e urbanisticamente, o que aumentou ainda mais a desordem metropolitana.

O próprio governo também foi responsável pelos aspectos negativos desse processo, por ser incapaz de oferecer solo urbanizado para os pobres, preservar os direitos das infra-estruturas e áreas de preservação ambiental e permitir que muitos proprietários e incorporadoras realizassem suas atividades à margem do que tinha sido estabelecido nos projetos.

1.3. Megalopolização da Cidade do México

A seguinte etapa de expansão territorial da Cidade do México iniciou-se na década de 1990 e corresponde a um fenômeno denominado megalopolização. Entende-se por megalópole uma "metrópole de metrópoles" (Iracheta, A., 1997), pois ela implicou a conurbação funcional e física, em diferentes momentos e com distintos ritmos, entre a ZMVM e as regiões metropolitanas das capitais dos estados da região central do país: Toluca-Lerma, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala e Pachuca. Nos casos de Toluca e Cuernavaca, o processo chegou até a etapa física, sendo mais de tipo funcional com as outras regiões metropolitanas. Esse fenômeno está ocorrendo ao longo dos principais eixos de comunicação, destacando-se a ligação viária com a região metropolitana de Toluca, capital do estado do México, no lado ocidental, e com a região metropolitana de Cuernavaca-Cuautla, ao sul do estado de Morelos (Quadros 4 e 5 e Mapa 2).

Cada uma dessas cidades controla seu próprio espaço microrregional, sofre fortes pressões de urbanização e apresenta complexas condições para o desenvolvimento, que se traduzem em problemas, devido ao consumo de solo agrícola, às carências do sistema de transporte, às pressões ambientais etc.

Isto faz com que seja preciso planejar e criar sistemas necessários para tomar numerosas decisões relativas ao desenvolvimento territorial e ambiental, não apenas com relação à Cidade do México localizada no Distrito Federal ou à sua expansão metropolitana dentro dos municípios conurbados do estado do México, mas também no tocante à expansão megalopolitana de cinco entidades federativas, além do Distrito Federal.

2. O desafio econômico da zona metropolitana do vale do méxico[2]

A ZMVM enfrenta diversas limitações que inibem seu desenvolvimento econômico: elevada concentração demográfica, poluição ambiental, escassez

2. Uma parte importante deste texto foi extraída de Cobos (1999).

Quadro 4
Entidades da região central: população total 2000 e projeção 2020

Entidade	População				TCMA 2000-2020
	2000	%	Projeção* 2020	%	
Distrito Federal	8.605.239	27,2	9.330.833	23,4	0,40
Hidalgo	2.235.591	7,0	2.776.755	6,9	1,08
México	13.096.686	41,5	17.891.948	44,9	1,57
Morelos	1.555.296	4,9	2.150.379	5,3	1,63
Puebla	5.076.686	16,1	6.372.876	15,9	1,14
Tlaxcala	962.246	3,0	1.309.627	3,2	1,55
Total Estatal da Região Central	31.532.144	100	39.832.418	100	1,17
Total Nacional	**97.483.412**		**122.103.672**		**1,13**

Porcentagem de população total estadual da Região Central com relação ao total nacional para 2000: 32,3.
Porcentagem de população total estadual da Região Central com relação ao total nacional para 2020: 32,6.
(*) Projeções Conapo 1999. No caso do estado do México, registra-se a população total segundo o cenário do Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005 Secretaria de Desarrollo y Vivienda del Gobierno del Estado de México, Toluca, México.
Fontes: INEGI, 1992-1996: Estado de México. XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y Conteo de Población y Vivienda, 1995; INEGI, 2001: Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; Conapo, 1999: *Proyecciones de Población por Entidad Federativa 1995-2020.*

de recursos naturais, desequilíbrio hidráulico, centralismo político e falta de coordenação entre os âmbitos de poder responsáveis por seu governo e administração.

O declínio econômico da metrópole iniciou-se há mais de duas décadas e foi mais agudo do que o enfrentado pelo país; por isso a situação econômica da ZMVM foi se complicando paulatinamente. De 1980 a 1999, milhares de empresas fecharam; o Produto Interno Bruto (PIB) metropolitano permaneceu estagnado, passando de 29,42% do nacional em 1990 para 29,47% em 2000; a queda correspondeu aos municípios metropolitanos que passaram de 9,06 a 8,28%, enquanto o DF cresceu de 20,33 a 21,15% (IRACHETA, J., 2000).

Os fatores que provocaram essa estagnação da participação da metrópole na economia nacional foram, em primeiro lugar, uma certa incapacidade para adequar sua estrutura produtiva à dinâmica do modelo exportador; a contração do mercado interno; a tendência à perda de indústrias provocada pelas mudanças de localização de grandes e médias empresas e o desaparecimento das micro e pequenas empresas, o que provocou a ruptura das redes produtivas preexistentes; a incapacidade de a metrópole se integrar em uma escala megalopolitana e aproveitar as vantagens comparativas para concorrer local e internacionalmente; o crescimento do setor de serviços em um esquema polarizado e desarticulado;

Quadro 5
Zonas Metropolitanas da região central: população total 2000 e projeção 2020

Zonas Metropolitanas	População				TCMA 2000-2020
	2000	%	Projeção 2020*	%	
Zona Metropolitana do Vale do México**	18.351.878	83,4	22.353.986	75,5	0,99
Zona Metropolitana de Pachuca	287.431	1,3	418.740	1,4	1,89
Zona Metropolitana de Toluca***	1.233.471	5,6	2.008.880	6,7	2,46
Zona Metropolitana de Cuernavaca-Cuautla	943.139	4,2	1.489.962	5,0	2,31
Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	2.414.393	4,9	3.335.445	11,2	1,62
Total Zonas Metropolitanas da Região Central	21.996.841	100	29.607.013	100	1,49
Total Nacional	**97.483.412**		**122.103.672**		**1,13**

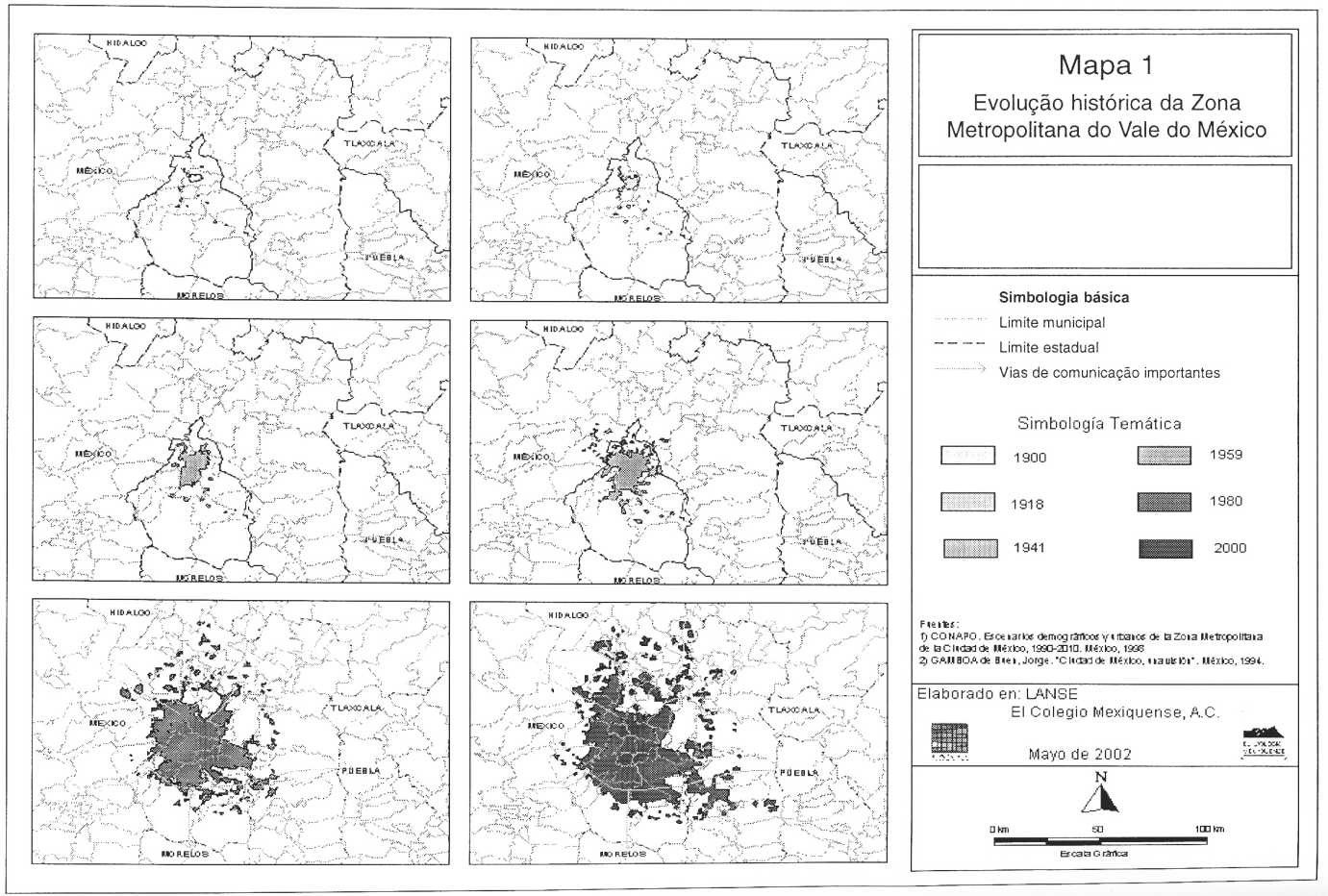
Porcentagem de população total das Zonas Metropolitanas da Região Central com relação ao total nacional para 2000: 22,5.
Porcentagem de população total das Zonas Metropolitanas da Região Central com relação ao total nacional para 2020: 24,2.
* Projeções Conapo 1999. No caso do estado do México, registra-se a população total segundo o cenário do Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005, Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de México, Toluca, México.
**GEM-SDUYOP, 2001: Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005, Toluca, México.
*** Cenário de população proposto no Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000-2005.
Fontes: GEM-SDUYOP, 2001: Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2000-2005 Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de México, Toluca, México; INEGI, 1992-2001: XI-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990-2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995; Conapo, 1999: Proyecciones de Población por Entidad Federativa 1995-2020; El Colegio de México-CEDDU-Reina Coronado Cuapio, 1998: *La Región Centro de México, ¿Una Región Funcional Urbana?* Tese de Mestrado em Desenvolvimento Urbano.

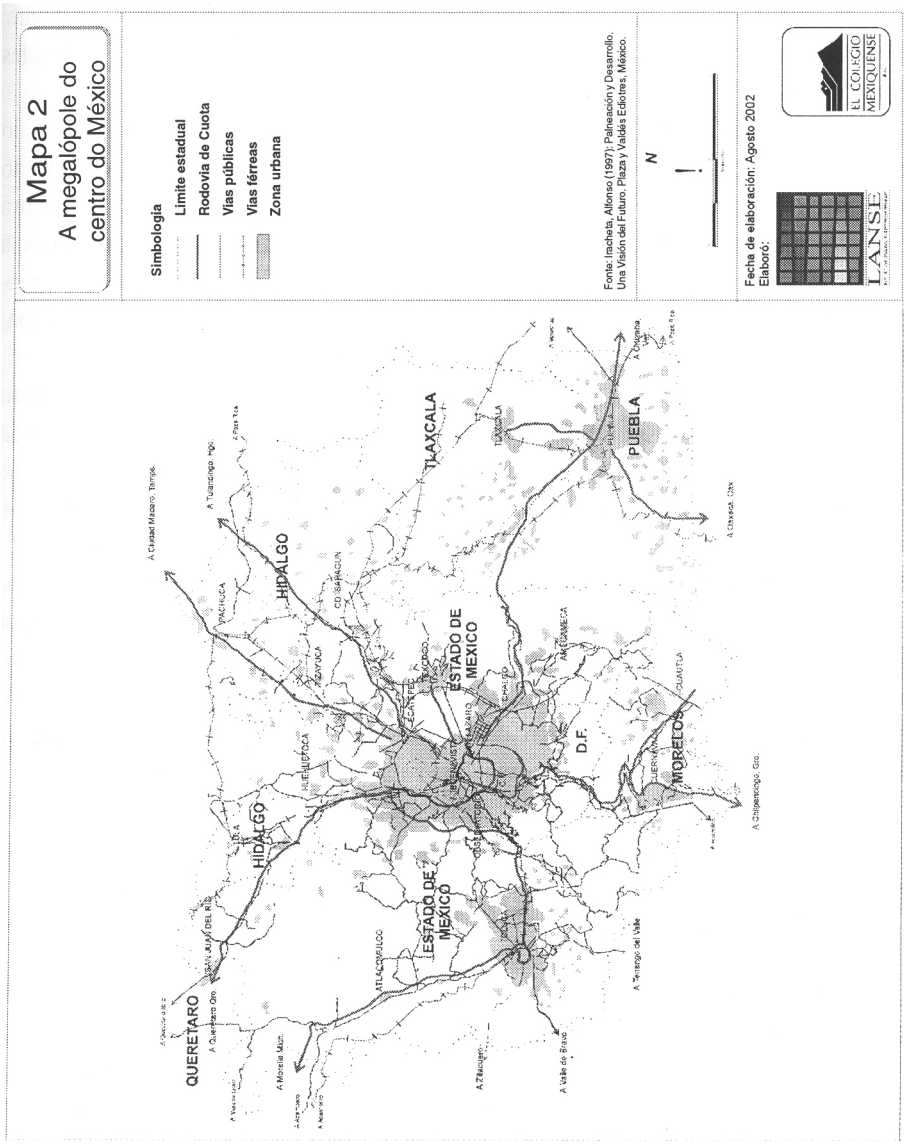
a perda de rentabilidade agropecuária e, em geral, a crise da produção primária e a criação de poucos empregos bem remunerados.

A ZMVM foi o espaço mais dinâmico da economia nacional, tanto na substituição de importações como no desenvolvimento do mercado interno, tudo isso fortemente apoiado por esquemas de proteção governamental.

A partir dos anos 1980, as políticas nacionais direcionaram a economia mexicana para o exterior e para a busca da estabilidade financeira; essas políticas produziram, na economia da metrópole, a perda de velocidade de crescimento e de participação no produto nacional.

Isso se deveu principalmente ao fato de que as políticas nacionais passaram a privilegiar o mercado externo, enquanto a metrópole tinha se preparado para desenvolver o mercado interno; a partir daí tiveram de enfrentar certa incapacidade para se transformar em uma economia direcionada para o exte-


HIDALGO
TLAXCALA
MÉXICO
PUEBLA
MORELOS
Mapa 1
Evolução histórica da Zona Metropolitana do Vale do México
Simbologia básica
Limite municipal
Limite estadual
Vias de comunicação importantes
Simbología Temática
1900
1918
1941
1959
1980
2000
Fuentes:
1) CONAPO. Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. México, 1998
2) GAMBOA de Buen, Jorge. "Ciudad de México, mancha". México, 1994.
Elaborado en: LANSE
El Colegio Mexiquense, A.C.
Mayo de 2002
N
0 km
50
100 km
Escala Gráfica


Mapa 2
A megalópole do centro do México
Simbologia
Limite estadual
Rodovia de Cuota
Vias públicas
Vias férreas
Zona urbana
Fonte: Iracheta, Alfonso (1997): Palneación y Desarrollo. Una Visión del Futuro. Plaza y Valdés Editores, México.
N
Fecha de elaboración: Agosto 2002
Elaboró:
LANSE
EL COLEGIO MEXIQUENSE
QUERETARO
HIDALGO
ESTADO DE MEXICO
TLAXCALA
PUEBLA
D.F.
MORELOS

rior. Um exemplo claro desse aspecto é que a participação do DF no total de exportações nacionais chegou apenas a 2% em 2000 (COBOS, 1999).

Conseqüentemente, o crescimento econômico da metrópole perdeu dinamismo e o setor de serviços começou a predominar em detrimento das indústrias mais fracas e com escassa capacidade de modernização (fundamentalmente, as pequenas e microempresas), que representam cerca de 80% das unidades econômicas.

As políticas governamentais implantadas a partir de 1982 passaram do apoio do governo a indústrias específicas destinadas ao mercado interno ao desmantelamento da estrutura produtiva de propriedade do Estado, à abertura comercial generalizada e à flexibilização no âmbito do trabalho, o que afetou a economia tradicional. A velocidade e o aprofundamento da abertura do mercado nacional afetaram gravemente o aparelho produtivo, que não estava preparado para concorrer com mercadorias estrangeiras.

Um elemento central na crise econômica mexicana durante o período 1980-2000 foi o crédito bancário, problema que se agravou durante a crise de 1994, em que o financiamento bancário para o setor privado foi reduzido de 40% do PIB em 1994-1995 para 27% em 1999; os investimentos diretos do sistema bancário desmoronaram de 35 para 11% do PIB durante esse período.

A conseqüência econômica que isso provocou na ZMVM foi a reorientação dos investimentos para setores que ofereciam retorno de curto prazo e menor capacidade produtiva, como o imobiliário, deixando de lado os setores produtivos tradicionais, especialmente a indústria. Nos sucessivos governos do Distrito Federal, foram propostas políticas de reindustrialização da Cidade do México, aproveitando vantagens comparativas com relação ao mercado interno regional e ao mercado externo, por intermédio da alta tecnologia. Houve propostas semelhantes nos planos de desenvolvimento econômico do governo do estado do México, destinados aos municípios conurbados com a Cidade do México.

3. O DESAFIO SOCIAL DA METRÓPOLE

Uma cidade que cresce de forma desmedida, com permanente déficit de infra-estrutura (água potável, drenagem, tratamento de água, vias públicas, transportes etc.) e de equipamentos (educação, saúde, lazer e esporte, administração pública etc.), com baixa disciplina urbanística e sem um projeto socioeconômico e ambiental de longo prazo, irremediavelmente enfrentará graves desafios sociais, pois a população tem de pagar os custos da desordem, do individualismo e da baixa governabilidade. Se a essa situação própria do desenvolvimento histórico da metrópole acrescentarmos a crise do modelo

econômico e da política mexicana que se arrasta desde o início da década de 1980, o panorama pode atingir graus de risco sumamente elevados.

Esta é a situação enfrentada pela ZMVM, porém, como alguns autores afirmaram, o surpreendente é que a cidade funcione e que, quando seus moradores ou visitantes chegam ao seu limite de tolerância, apareça o duende que faz com que ela fique novamente tolerável e, por vezes, até mesmo habitável e acolhedora.

Entre seus grandes problemas sociais, destaca-se a precarização e a ocupação irregular e ilegal do solo pela população de mais baixa renda.

3.1 A POBREZA

No México existe um grande número de famílias pobres nas cidades, que ganham a vida abaixo da linha de sobrevivência e que são claramente incapazes de adquirir uma propriedade no mercado, devido aos altos preços estabelecidos pelos proprietários e urbanistas. Essa situação se agrava pelo fato de que, nas últimas décadas, a pobreza não diminuiu. Com efeito, o número de famílias que vivem abaixo da linha de pobreza aumentou de 20% para 34% entre 1970 e 1990. De acordo com Boltvinik (2000), a pobreza no México é um fenômeno crescente; a seu ver, as famílias pobres no país, no final do século XX, representavam 50% da população total (segundo dados de 1996). Em 2002, o governo mexicano instalou uma comissão científica para medir a pobreza, e ela chegou à conclusão de que esta atinge 53 milhões de habitantes.

Estima-se que, em 1999, 60% dos moradores na região metropolitana da Cidade do México ganhavam três salários mínimos (cerca de 350 dólares por mês), renda limite para ter acesso ao solo urbanizado ou à moradia no mercado legalizado. Nas áreas mais precárias do Vale do México, um lote familiar de terra sem serviços custa cerca de cinco salários mínimos.

Embora a pobreza justifique uma parcela significativa dos arranjos informais existentes, a magnitude e a persistência da informalidade na posse da terra não podem ser explicadas apenas pela pobreza. De fato, apesar da estreita relação entre a pobreza urbana e os assentamentos informais, é difícil afirmar que todos os moradores dos assentamentos informais podem ser classificados como pobres. Muitos estudos empíricos provaram que os assentamentos informais não se limitam aos pobres (JIMÉNEZ, 1995).

Para provar que a informalidade não se restringe à pobreza, basta consultar as estatísticas sobre a proporção de ocupações ilegais existentes (70% da população) em relação à população abaixo da linha de pobreza (50%). O mesmo sucede com os aumentos anuais nas porcentagens de ambos os grupos.

Efetivamente, muitos que podem pagar algo por um lote de terra urbana (supondo, de forma não muito realista, que as famílias um pouco acima da linha da pobreza possam fazer isso) não poderiam pagar o preço mínimo solicitado no mercado formal, o que é conhecido como o fenômeno "no alcanza". O preço mínimo da terra é determinado por uma combinação de seus usos alternativos na fronteira urbana, tanto para a agricultura como para a infra-estrutura.

Comprovou-se recentemente que o processo de urbanização periférica alcançou um limiar ou limite na maioria das grandes cidades da América Latina. No caso das famílias de baixa renda, mesmo nos casos em que seu orçamento cubra as necessidades básicas, o preço mínimo da terra é comparativamente maior do que o custo da oportunidade de não comprar.

Custos recentes de transporte devido a "ajustes" nos preços dos combustíveis (Sabatini, 1997), junto com o aumento de tempo provocado pelo fenômeno de *commuting*[3], além do relativamente alto custo de vida, contribuem para reduzir a capacidade de compra de terra em locais distantes[4].

É interessante ressaltar que, na prática, os crescentes custos de transporte (associados a maiores distâncias) funcionam como estratégia substituta diante da ausência de crédito para comprar terra de alto valor em áreas mais centrais. A incapacidade de compra explica por que as famílias de baixa renda são empurradas para a periferia das cidades, questão ignorada pelos funcionários e políticos responsáveis pelas políticas públicas[5].

Cabe ainda ressaltar que muitas famílias de baixa renda não escolhem os arranjos informais como a melhor alternativa, mas como a única opção.

3. Viagens (*commuting*) de quatro ou mais horas em ônibus repletos são comuns na área metropolitana do Rio de Janeiro, situação muito parecida com a enfrentada pela população trabalhadora na ZMVM. Os demógrafos levantaram a hipótese de que a redução das taxas de fertilidade nessas áreas do Rio pode ser atribuída ao efeito de esgotamento da libido. "Mais tempo para dormir" parece ser a aspiração mais relevante dos moradores da periferia, segundo uma pesquisa sobre atitudes, hábitos e expectativas. Em outra pesquisa, a baixa produtividade dos trabalhadores devido ao efeito *commuting* foi identificada como um fator importante que afeta o Rio de Janeiro como destino de investimentos, especialmente no setor industrial. Muitas das pessoas que moram nas ruas na verdade são trabalhadores que não podem realizar todos os dias as viagens pendulares entre sua casa e o local de trabalho. O custo médio de transporte absorve cerca de 30% do salário mínimo.

4. Os custos de distribuição de bens e serviços, bem como os de alimentos – quando eles existem –, tendem a ser superiores na periferia.

5. Um maior imposto sobre o valor da terra poderia produzir um efeito semelhante. Em vez de gastos mensais/anuais sobre hipotecas/pagamento de créditos para financiar solo urbano, o orçamento das famílias de baixa renda poderia ser gasto no imposto sobre o valor da terra. A diferença, naturalmente, é que elas tiveram acesso a crédito com prazo muito maior. Para além da eqüidade (progressividade) seria possível pensar em uma política mais eficiente, na medida em que os impostos sobre a terra são mais fáceis (e mais democráticos) que as linhas de crédito.

Ao contrário do que se pensa, essa "opção" – muito bem documentada na literatura – geralmente é mais cara[6]. Além disso, em muitas instâncias, o custo de acesso ao solo urbano pelos meios legais é mais alto. Por outro lado, as sanções existentes não são suficientemente estritas para deter o envolvimento em atividades ilegais, irregulares, informais e clandestinas associadas ao acesso ao solo urbano. Este argumento pode ser aplicado de maneira mais particular a famílias de alta renda. Em outras palavras, analisando de forma mais ampla a questão, mesmo para quem não é pobre pode ser muito caro comprar lotes no mercado formal, pois muitos deles não possuem os requisitos[7] exigidos ou podem se deparar com a falta de incentivos[8]. Por outro lado, se os preços da terra com serviços fossem suficientemente baixos ou contassem com subsídios adequados, mesmo os pobres não se envolveriam em assuntos informais.

Assim, com relação ao aspecto de (in)capacidade relativo à informalidade, pode-se argumentar que os preços da terra urbana no México tendem a ser relativamente altos. Isto provoca uma situação paradoxal, em que muitos (famílias de baixa renda) pagam demais pelo pouco que recebem, enquanto poucos (provedores de terra) obtêm demais pelo pouco que oferecem. Essa realidade justifica a necessidade de orientar a discussão para os determinantes do preço da terra ou, mais especificamente, para o motivo por que os mercados de terra urbana no México não oferecem nem garantem um abastecimento suficiente de terra com serviços a preços razoáveis à população de baixa renda que mora nas cidades, especificamente na ZMVM.

3.2 O mercado informal de terra urbana[9]

A insuficiente oferta de solo a preços razoáveis para o pobre urbano é uma das questões mais importantes na política de solo urbano do México. A escassez estrutural de solo urbanizado e a conseqüente ocupação ilegal desse espaço urbano são características emblemáticas das cidades mexicanas, especialmente em suas periferias e outras áreas restritas para o mercado imobiliário, devido às suas características topográficas ou ambientais.

6. Recentes pesquisas em favelas do Rio de Janeiro demonstraram que os custos de mão-de-obra para a construção são pelo menos 10% mais caros que os do mercado formal. Entrevista telefônica com Pedro Abramo, 1999.

7. Referência à falta de credenciais legais ou conseqüência de outras "informalidades" (por exemplo, o mercado de trabalho).

8. Referência à impunidade, fatores extra-econômicos que afetam a mobilidade residencial etc.

9. Esta parte do texto foi originalmente publicada em "Storia Urbana". *Revista di studi sulle transformazioni della città e del território in età moderna*, ano XXIII, 1988/89, jul-dez. 1999, p. 119-144.

Antes de aprofundar a discussão, devemos destacar que, apesar de que a ilegalidade tende a se centrar em questões relacionadas à posse da terra, a necessidade de legalizar a propriedade do solo urbano tem a ver com um aspecto mais amplo e crítico: a possibilidade de acesso ao solo pela população de mais baixa renda. Em outras palavras, uma oferta suficiente de solo urbanizado a preços razoáveis deveria anular a necessidade de posse ilegal de solo nas cidades, pois, como afirma Durand-Lasserve (1996, p. 2): "A ausência de infra-estrutura e serviços, assim como as dificuldades existentes para resolver esta questão, são o principal critério para definir os assentamentos irregulares, mais que a posse insegura".

O termo terra urbanizada deve ser entendido em seu sentido amplo, como terra destinada a usos urbanos e equipada com a infra-estrutura básica, incluindo acessos à rede viária, iluminação pública, água potável, saneamento, energia elétrica e telefonia. Por outro lado, o termo ilegalidade – na posse da terra – refere-se às atividades ilegais, irregulares, informais ou clandestinas (em geral, transações de mercado)[10] associadas ao acesso e ocupação de solo urbano, urbanizado ou não. Assim, os padrões de informalidade ou ilegalidade na posse da terra urbana são a manifestação de um fenômeno mais amplo, isto é, a incapacidade estrutural do Estado e dos mercados de terra urbana no México de oferecer solo suficiente a preços razoáveis, ou seja, que estejam de acordo com o nível de renda da população mais pobre das cidades.

3.2.1 *As razões da ilegalidade*[11]

Há vários motivos para os indivíduos tentarem ter acesso à terra urbana por meios clandestinos, irregulares, informais e ilegais. Da perspectiva econômica urbana, a idéia implícita é que a população urbana é "empurrada" para a informalidade devido à sua baixa renda. Essa situação, enfrentada por grandes setores da população, geralmente é considerada um fator explicativo da dificuldade associada à aquisição da terra, tanto no mercado formal como nos programas públicos. Também é importante a falta de oferta de solo para a população de baixa renda no mercado formal urbano, pois os urbanistas não têm incentivos nem estão interessados em desenvolver essa parte do mercado.

A experiência das instituições governamentais na ZMVM é que as incorporadoras enfrentam o mercado ilegal altamente organizado e capaz de oferecer um produto adequado à população de baixa renda. Por isso fica mais fácil obter um

10. De fato, atualmente a maioria da população tem acesso à terra urbana por meio de mecanismos de mercado que nem sempre são legais e dos quais o Estado é cúmplice.

11. Os argumentos das seguintes seções foram discutidos de forma mais ampla em Smolka e Iracheta, A. (1999).

lote para moradia no mercado ilegal, e esse caminho passou a ser considerado normal para os pobres que desejam obter um pedaço de terra urbana. Dessa maneira, pode-se dizer que as explicações desse fenômeno na metrópole não são encontradas apenas em argumentos econômicos, mas também em aspectos culturais e políticos.

3.2.2 *Oferta insuficiente de terra urbanizada*

A insuficiência crônica de terra urbanizada geralmente é atribuída à baixa "produção" de terra com serviços pelo governo, direta ou indiretamente, por meio do papel de "facilitador" adotado pela autoridade com o setor privado. Em segundo lugar, a oferta de terra urbanizada também está diretamente determinada por sua retenção no mercado (terra vaga) e, em terceiro lugar e indiretamente, pelas normas e regulamentações urbanas, o que provoca seu uso ineficiente.

Explicações convencionais atribuem esses três componentes à falta de recursos públicos (exemplo: bases tributárias insuficientes), às práticas especulativas dos proprietários da terra e incorporadoras, bem como à falta e/ou excesso de regulamentações sobre o uso do solo, existindo um alto grau de correlação entre esses três fatores. A insuficiência de serviços supervaloriza o preço da terra urbanizada de forma seletiva, abrindo caminho à especulação. Ao mesmo tempo, as normas e regulamentações urbanas são impostas para reservar as áreas com mais oferta de serviços para os melhores usos da terra, o que na prática se traduz em proteção à população de mais alta renda contra as externalidades negativas que surgem das ocupações indesejáveis de terra em áreas onde os pobres poderiam pagar.

3.2.3 *Conclusão*

Os que fazem a apologia do mercado, e que são predominantes no governo federal e em muitos governos estaduais e municipais do México, preferem medidas que facilitem o livre funcionamento do mercado para enfrentar o problema da oferta de solo urbanizado para a população de baixa renda e, assim, lidar com a precarização e a ilegalidade na posse da terra.

A idéia fundamental é corrigir as distorções do mercado ou as imperfeições do governo. Dessa forma, a intervenção seria mínima ou restrita aos processos que permitam facilitar as operações do mercado. Na prática, isso significa que, *ceteris paribus*, quanto menos regulado estiver o mercado, maiores possibilidades de atuação terá, inclusive nas regiões de baixa renda.

Por outro lado, o sistema de planejamento urbano também não oferece soluções adequadas às demandas de solo urbanizado que serve de moradia às

famílias mais pobres. Ainda que a maioria dos requisitos para obter uma parcela de terra em algumas cidades do México seja direcionada aos segmentos da população de baixa renda, os projetos urbanos geralmente erram ao definir densidades e infra-estruturas adequadas para essa parcela particular da população.

Isto explica por que cerca de 60% das moradias urbanas no México estão localizadas em áreas com problemas legais de posse e/ou fora do sistema de planejamento, sendo construídas pelas próprias pessoas em sistema de mutirão. Nos municípios da ZMVM, as casas construídas mediante esse sistema constituem cerca de 70% da produção residencial total.

Surpreendentemente, embora muitos dos planos urbanos considerem que a maior parte do crescimento urbano ocorrerá justamente em terras comunitárias, que é o sistema de posse predominante na periferia da ZMVM, não há estratégias, instrumentos ou procedimentos específicos que garantam que esses terrenos comunitários possam se transformar em privados, o que cria o risco de aumentar o número de assentamentos irregulares e ilegais no futuro.

4. O DESAFIO DO GOVERNO E DA ADMINISTRAÇÃO DA ZONA METROPOLITANA DO VALE DO MÉXICO

O México é um país federado e suas entidades federativas são soberanas, têm sua própria constituição (que não deriva nem pode se contrapor à constituição federal), um governador eleito democraticamente, um congresso local e municípios livres.

A Região Metropolitana do Vale do México depende de suas entidades federativas – o estado do México e o Distrito Federal; enquanto o primeiro, assim como o resto dos Estados da República, conta com um governador e um congresso e é formado por municípios livres com autoridades eleitas, o segundo é dividido em províncias e é governado por um chefe de governo e uma Assembléia Legislativa com atribuições menos importantes que as dos congressos dos governos estaduais. Isto ocorre porque o Distrito Federal é a sede dos poderes federais e por isso seu estatuto político-administrativo não é de Estado livre e soberano, embora a tendência política seja de que isso venha a ocorrer futuramente.

4.1 Centralização do poder[12]

Um dos temas centrais do recente desenvolvimento da ZMVM é a tendência contraditória à centralização do poder em seu território, ainda que não represente

12. Este texto foi elaborado a partir de um trabalho inédito de Alfonso Iracheta.

mais o único e grande ímã para os migrantes e as indústrias e que as mudanças políticas no país tenham permitido o ressurgimento de poderes políticos locais. Isso ocorre porque os processos de globalização de mercados exigem a concentração de economias e facilidades que só as grandes metrópoles podem oferecer.

Tudo isso já existe nas grandes metrópoles nacionais e tudo indica que esse papel continuará sendo reforçado. Portanto, em vez de região para a produção industrial, a metrópole se transformará em espaço para os serviços de alta tecnologia. A ZMVM une os principais aspectos da política e da economia para se transformar no local em que se realizam as relações políticas e diplomáticas com o resto da urbe; por isso também é o centro dos movimentos sociais de reivindicação que provêm de todo o México.

A ZMVM reúne características estruturais e vantagens comparativas que a situam como o maior centro do sistema urbano nacional, da economia interna do México e das relações internacionais. Também concentra a maior parte das sedes de corporações nacionais, além das matrizes de duas empresas transnacionais que estão entre as 500 mais importantes do mundo.

Seu mercado interno é o maior e o de mais alta renda do México, sendo o principal destino – embora decrescente – do mercado de importações, o que dá origem a um déficit na balança comercial externa da metrópole.

Concentra a maior parte dos serviços de ponta do país, assim como as atividades de pesquisa e desenvolvimento; é o nodo mais importante e de transferência do sistema de comunicações e transportes, embora isso signifique a saturação da infra-estrutura metropolitana e altos níveis de poluição atmosférica.

O motivo desses processos de concentração deve ser buscado na história mexicana, que sempre teve a Cidade do México como centro e, mais recentemente, na instauração de políticas e estratégias de sobrevivência empresarial ante os embates da concorrência descarnada e aberta, entre empresas, cidades, nações e blocos macrorregionais. Explica-se também pela necessidade de estratégias mais eficientes para gerar externalidades e economias positivas, tanto para cada empresa como para o conjunto metropolitano. Por isso é possível observar uma tendência à concentração e à centralização dos serviços nas grandes cidades em todas as metrópoles que passaram por um amplo processo de terceirização.

Se considerarmos que a megalópole do centro do México que, além da ZMVM, integra outras metrópoles regionais, elevou o grau de aglomeração, bem como o efeito difusor das vantagens comparativas com relação ao conjunto, ampliando as possibilidades de localização dos investimentos, poder-se-ia supor

que a ZMVM é uma cidade global, o que não se sustenta quando analisamos a área de influência internacional da metrópole.

Naturalmente, as relações da ZMVM com o resto do mundo, medidas pelos fluxos de transporte aéreo, tendem a se concentrar fortemente no âmbito dos Estados Unidos, o que evidencia a importante interdependência entre ambas as nações e as limitadas relações do México com as demais nações e regiões do mundo.

As principais causas das desvantagens comparativas na ZMVM são:

– A superação de seus limites quanto à disponibilidade de água doce e evacuação de águas pluviais e residuais, bem como crescentes níveis de poluição do ar, solo e água, que demonstram uma grave crise ambiental;
– Saturação da rede viária e de transportes, tanto de pessoas como de mercadorias, ausência de uma política clara em nível metropolitano de transporte coletivo e crescente incorporação de carros particulares ao parque de veículos da metrópole, calculada em cerca de 120 mil novas unidades por ano;
– Escassez de terra urbanizada em geral, especialmente para os grupos de baixa renda, com o conseqüente crescimento da irregularidade da posse da terra;
– Perda de indústria competitiva, moderna, de exportação, que foi deslocada para outras regiões do país; fratura de suas redes de produção ao se perder uma parte importante de indústria pequena e média, que cada vez se cinde mais da grande indústria e não atinge os níveis de produtividade exigidos pelo mercado; a indústria restante participa cada vez menos das exportações nacionais, o que indica pouca adequação à abertura dos mercados ante uma crescente importação de bens; em suma, houve uma contração do mercado interno.
– Crescente desigualdade social no emprego, na renda, no acesso a satisfações essenciais e aprofundamento da brecha social em termos de apropriação científica e tecnológica, o que afeta a produtividade social e a competitividade de setores econômicos urbanos. A tendência ao empobrecimento urbano e à proletarização reduz o mercado interno e, com isso, a sustentação da base econômica da metrópole. Também está provocando o crescimento da informalização do solo e do comércio como compensação, provocando maior insegurança pública e o aumento de todo tipo de delitos.
– Impacto dos problemas socioeconômicos na receita pública, provocando sua redução. Nem o Distrito Federal, nem o estado do México ou seus municípios contam com os recursos necessários para enfrentar suas necessidades de infra -estrutura, equipamentos e serviços.
– Crescimento da insegurança pública.

O papel hegemônico da ZMVM não parecia contar com nenhuma concorrência em nível nacional até o aparecimento das políticas econômicas neoliberais, especialmente a *maquila* industrial no norte (fronteira com os Estados Unidos) e a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Com isso começou a ganhar terreno a denominada "megalópole" do nordeste, cujo centro fica em Monterrey e que integra uma quantidade considerável de cidades fronteiriças; muitas dessas cidades, por sua vez, estão se integrando às megalópoles da Califórnia (San Diego, Los Angeles, San Francisco), como acontece com Tijuana.

O problema não é o surgimento de pólos concorrentes, mas a queda da produtividade e do dinamismo da região central, bem como a falta de uma política federal que harmonize os processos, sem que a ZMVM continue perdendo sua base econômica e qualidade de vida.

4.2. Estado do México e distrito federal: a cidade dividida

A conurbação que ocupa partes iguais da ZMVM no Distrito Federal e no estado do México foi estimulada pelos dois governos a partir dos anos 1950 e, desde então, não houve coordenação entre eles na maior parte dos assuntos comuns. Isso fez com que cada um deles considere que se trata de duas cidades ou de muitas cidades que formam a metrópole.

Este fato se agravou com o tempo em função da reforma política do Distrito Federal e dos avanços na pluralização da política nos três âmbitos do governo durante a década de 1990. No primeiro caso, os avanços na democracia eleitoral no Distrito Federal e as maiores atribuições aos órgãos Executivo e Legislativo tornaram muito mais complexas as relações políticas dentro dessa entidade e entre esta e o estado do México. No segundo caso, a presença no governo federal do Distrito Federal e do estado do México das três grandes correntes políticas ainda não conseguiu facilitar as decisões em prol de uma visão integrada da metrópole, prevalecendo posições de partido em vez de um projeto metropolitano.

Outro elemento central na baixa governabilidade metropolitana é a atomização do governo, pois a ZMVM é governada por 34 a 58 municípios do estado do México, 16 delegações políticas do Distrito Federal, dois governos estaduais (DF e estado do México) e pelo governo federal. Isto é, 73 administrações "governam" a ZMVM. E, o mais surpreendente é que, em conjunto, em geral, ela funcione.

Entretanto, é provável que os desequilíbrios entre as duas entidades

seja a barreira mais importante para alcançar acordos políticos em prol de um projeto unificado para a ZMVM. Os principais elementos que marcam esses desequilíbrios são os seguintes:

– As diversas infra-estruturas e equipamentos que permitem o funcionamento da metrópole devem ser compartilhados entre as duas entidades e devem operar de maneira interligada, pois na prática formam apenas uma rede. Isso significa que os grandes investimentos exigidos deveriam ser negociados, financiados e operados por meio de esquemas coordenados e/ou conjuntos, o que geralmente não ocorre.
– A água do Vale de Toluca-Lerma (pertencente ao estado do México) abasteceu o Distrito Federal durante mais de três décadas, o que provocou o esgotamento do recurso e a seca nas lagoas que, há apenas 15 anos, possuíam uma rica e variada flora e fauna. Tudo isso provocou o desaparecimento de corpos de água que se transformaram em terrenos que estão sendo ocupados para usos urbanos de uma nova população, sendo que uma importante parte da mesma provém da Cidade do México. Em uma segunda etapa, o caudal do rio Cutzamala, situado no lado oriental do estado do México, foi transportado para a Cidade do México. Para resolver a crise hídrica do Vale do México e sua crescente demanda, serão utilizados os rios Amacuzac e Temascaltepec, este situado ao sul do estado do México. Isto é, a água se transformou em um fator de confronto político e social que ainda não tem solução.
– A população metropolitana está assentada, em proporções praticamente iguais, entre os municípios conurbados do estado do México e do Distrito Federal. No entanto, o crescimento demográfico já é exclusivo do estado, e por isso, a partir dos anos 1980, todo o aumento da população corresponde a essa entidade. Portanto, é provável que o Distrito Federal se estabilize demograficamente e que o estado do México continue crescendo em ritmo muito superior ao da média nacional. Segundo Negrete *et al*. (1993), 71% dos migrantes que chegaram aos municípios metropolitanos do estado do México durante a segunda metade dos anos 1980 provinham do Distrito Federal. De acordo com o Censo de 1995, esse movimento se reduziu a 58%; porém deve-se ressaltar que não existe uma política integrada entre os governos de ambas as entidades para enfrentar o fenômeno.

No futuro, a proporção de território urbanizado e de população da Cidade do México será invertida em relação ao estado do México, consolidando-se ao mesmo tempo a tendência a concentrar população de mais baixa renda nesta última, produto da melhoria constante da infra-estrutura no Distrito Federal e

suas conseqüências no aumento dos preços do solo e de prédios e na "expulsão" da população pobre para a periferia, devido à pressão do mercado imobiliário. Ainda que, para a população, a mudança do DF para o estado do México não passe de uma mudança de residência dentro da grande cidade, para o governo do estado do México implica um movimento migratório com conseqüências em investimento público, consumo de solo e todo tipo de serviços.

– Os moradores da metrópole não reconhecem fronteiras entre as entidades que a formam e se deslocam livremente de um lugar para o outro. A população dos municípios conurbados que se dirige todos os dias para o Distrito Federal para trabalhar, receber serviços de educação, cultura e lazer ou realizar atividades comerciais provoca um desgaste da infra-estrutura desta última entidade. Da mesma maneira, a população do DF que se muda para o estado do México provoca custos devido ao uso da infra-estrutura e equipamentos, que devem ser assumidos pelas autoridades estaduais ou municipais.

Para essa última entidade, quase todos esses recursos são utilizados em projetos e ações urbanas e na administração da cidade, enquanto o estado do México tem de distribuir seus recursos em uma superfície e população correspondentes à sua parte da ZMVM, além de fazê-lo na região metropolitana de Toluca – capital do estado – com mais de 1 milhão de habitantes, cerca de 5 mil comunidades, que abrange de cidades médias a favelas e que possui um território com mais de 21 mil quilômetros quadrados com problemas agropecuários, florestais e ambientais.

– Em 1993, o estado do México destinou cerca de 3,5 bilhões de pesos à educação, dos quais 50,2% correspondiam a recursos próprios e a diferença representava a contribuição do governo federal, o que constituía cerca de 26% de seu orçamento autorizado, enquanto o Distrito Federal praticamente não contribuiu com a educação, que foi assumida diretamente pelo governo federal.

– As diferenças de recursos entre as duas entidades provocaram uma maior quantidade e qualidade de infra-estrutura e equipamento em prol do Distrito Federal; uma maior capacidade administrativa para enfrentar os problemas da metrópole, o que se traduz em melhores possibilidades de planejar e desenvolver projetos em diversos setores e áreas. Dessa forma, o Distrito Federal passou a se encarregar dos assuntos metropolitanos, como os grandes projetos de transporte coletivo, de oferta de água potável e drenagem, das políticas contra a poluição do ar etc. A partir da década de 1980, em que a concentração urbana no DF parou de crescer e esse crescimento se concentrou no estado do México, há um predomínio das políticas deste sobre as do DF com relação ao todo metropolitano.

– O Distrito Federal gera mais do dobro de produto que o estado do México

em sua totalidade, justificando uma maior quantidade de recursos orçamentários da federação, independentemente do fato de sua população ser menor que a assentada no estado do México. Isto é, o DF é mais produtivo que o estado do México. No entanto, discutiu-se muito – e estudou-se pouco – que um dos motivos para essa alta concentração do PIB e de maiores recursos fiscais era o registro de atividades econômicas para efeitos fiscais coordenado pela Secretaria da Fazenda e Crédito Público do governo nacional. Ou seja, devido à maior capacidade de infra-estrutura e equipamento e pela concentração das forças econômicas, políticas e sociais que decidem o desenvolvimento do país, no Distrito Federal tendem a se estabelecer as empresas de diversos setores da economia, embora alguns de seus estabelecimentos produtivos se situem em outras localidades, o que faz com que diversos impostos federais não sejam captados pelos estados, mas pelo Distrito Federal.

Uma das conseqüências desse fato é a distorção da capacidade produtiva e fiscal entre ambas, além da desigualdade na captação de impostos e na distribuição de recursos fiscais resultante. Esse fenômeno tende a se agravar no estado do México, porque as fábricas se localizam em suas áreas industriais metropolitanas ou megalopolitanas e as empresas matrizes se situam nos centros de negócios do Distrito Federal (Quadro 6).

4.3 Os esforços por um planejamento e uma administração combinados

Em grande parte do mundo, os governos nacionais têm enfrentado a necessidade de criar fórmulas para atender ao fenômeno da metropolização, pois o crescimento da população e a expansão física das cidades ultrapassaram as demarcações locais-municipais, assim como a ampliação das necessidades sociais e as possibilidades do desenvolvimento tecnológico ampliaram os serviços e ações dos governos municipais em prol da população. Há mais de cinco décadas, porém, as autoridades locais não têm conseguido lidar com essas realidades.

Houve várias respostas: do aumento ou redução do número de demarcações locais à criação – e posterior desaparecimento – de administrações ou mesmo governos metropolitanos. Independentemente das decisões tomadas, porém, em quase todo o mundo o fenômeno alcançou um caráter estratégico, sobretudo quando as grandes cidades são capitais nacionais, como acontece com a Cidade do México.

Pelo menos a partir da década de 1970, os governos do Distrito Federal e do estado do México têm tentado, com diversos níveis de sucesso, aplicar medidas conjuntas para enfrentar o fenômeno da metropolização da Cidade do México.

Quadro 6
Arrecadação dos principais impostos federais, 1993-1994 (milhões de pesos)

ENTIDADE	1993	1994	1993	1994
	A PREÇOS CORRENTES		**A PREÇOS DE 1978**	
NACIONAL				
Imposto de renda	**6.593.906,0**	**73.444.321,0**	**181.859,3**	**190.211,6**
Imposto sobre o valor agregado	42.842.519,0	50.779.887,0	118.781,0	131.513,6
Imposto especial/produtos e serviços	23.081.576,0	30.595.234,0	63.993,7	79.237,8
DISTRITO FEDERAL				
Imposto de renda	**38.827.305,0**	**42.722.007,0**	**107.648,8**	**110.644,7**
Imposto sobre o valor agregado	21.517.657,0	25.883.017,0	59.657,8	67.033,8
Imposto especial/produtos e serviços	19.411.668,0	26.751.888,0	53.818,9	69.284,0
ESTADO DO MÉXICO				
Imposto de renda	**4.527.095,0**	**4.761.690,0**	**12.551,4**	**12.332,2**
Imposto sobre o valor agregado	2.808.087,0	2.600.737,0	7.785,4	6.735,6
Imposto especial/produtos e serviços (1)	390.399,0	491.474,0	1.082,4	1.272,9

(1) Refere-se à receita correspondente a impostos sobre gasolina, tabaco, álcool, serviço telefônico, seguros e águas engarrafadas.
Fonte: INEGI, 1995: *Cuaderno de Información Oportuna Regi*onal, n. 42, out.-dez., 1994.

Se quiséssemos enfatizar os esforços conjuntos para planejar, administrar e coordenar ações de desenvolvimento urbano entre ambas as entidades, poderíamos afirmar que elas se basearam em um esquema predominantemente voluntarista e contratual, que se materializou na integração de órgãos colegiados – comissões consultivas – para planejar, discutir e negociar medidas que, na prática, devem ser executadas por outras entidades públicas que não cumprem necessariamente as recomendações e propostas das comissões e que não contam com estruturas para criar projetos integrados com enfoque metropolitano, nem com recursos destinados a eles, exceto no caso de alguns exemplos relevantes relativos à questão hidráulica ou ambiental ou de casos muito particulares de importância relativa, como a emissão da placa de circulação de veículos com caráter metropolitano.

Da mesma maneira, o governo nacional carece das estruturas e recursos para projetos metropolitanos compartilhados, distribuindo esses recursos e programando suas ações por meio de esquemas estritamente estatais ou setoriais. Nesse contexto, destacam-se a evolução do fenômeno urbano na região central do país e a formação da megalópole que envolve seis entidades federativas com suas próprias metrópoles, cuja interação torna ainda mais notória a necessidade de que existam formas institucionais de cooperação, acordo e gestão de políticas e projetos conjuntos de toda natureza. Depois de quase 20 anos de distância política é fundamental resgatar os princípios do planejamento territorial, para

atender a uma problemática tão complexa quanto a da megalópole do centro do México.

4.4. Perspectivas de coordenação metropolitana

Ante a complexidade do fenômeno metropolitano da Cidade do México, foram realizadas algumas ações importantes nos últimos anos. Em primeiro lugar – e isto é essencial –, começou-se a reconhecer que a metrópole é uma unidade funcional, econômica, demográfica e ambiental. Em segundo, que o peso demográfico entre a "periferia" correspondente aos municípios metropolitanos do estado do México com relação à "cidade central" dentro do Distrito Federal se equilibrou, o que permite romper, pelo menos dessa perspectiva, com a visão de "centro-periferia" que caracterizou a relação entre essa entidade e o estado do México, facilitando a adoção de medidas metropolitanas integradas. Assim, ambas as entidades têm condições de negociar novas políticas entre pares. O terceiro elemento é que foram realizados acordos básicos de cooperação que respeitaram plenamente a soberania de ambas as entidades, mediante a criação das comissões metropolitanas.

É claro que, diante dos complexos fenômenos da metropolização e megalopolização da Cidade do México, a evidente realidade é que o Estado mexicano – nas esferas federal, estadual e municipal – não possui dinheiro suficiente e enfrenta atrasos sociais e novas necessidades de infra-estrutura. Para isso, precisa criar fontes complementares de recursos, além de novas políticas que reconheçam que as atuais não alcançaram seus objetivos.

As políticas de solo se tornaram elementos essenciais para o planejamento territorial e, em geral, para que a participação do Estado no processo urbano seja útil e adequada às necessidades da população, especialmente a majoritária, que é a mais pobre. Nesse sentido, entende-se que o Estado deve facilitar a ação da sociedade, suas organizações, empresas e indivíduos; deve coordenar os esforços de todos para alcançar objetivos comuns determinados pelo processo político.

Em uma sociedade como a mexicana, destaca-se a conveniência de haver uma maior e mais direta participação do Estado no mercado de solo, criando as condições para que os demais agentes sociais e econômicos possam agir de uma forma que permita, além de gerar riqueza e soluções territoriais, fazer com que o próprio mercado origine riquezas que possam ser utilizadas pelo Estado para atender a algumas necessidades urbanas. O próprio Estado, junto com a sociedade, deve criar os instrumentos para obter recursos financeiros do mercado imobiliário, por meio da captação de mais-valia e outras fontes,

provocando as mudanças necessárias na forma de fiscalizar o solo, como ocorre com o imposto predial, entre muitos outros espaços de atuação.

O Estado mexicano, ao contrário do que ocorreu até a década de 1990, pode criar novas formas de enfrentar o fenômeno da urbanização, com novas armas e mais recursos. Assim como transformou as políticas nacionais para ter acesso à globalização dos mercados e a diversos preceitos constitucionais antes intocáveis, a partir de uma forte vontade política, urge que internalize politicamente o fenômeno urbano-metropolitano, para que o Estado se transforme em participante real e privilegiado no mercado de solo com a ajuda de novas regras políticas, jurídicas e técnicas, ampliando as possibilidades de governabilidade e desenvolvimento metropolitano do Vale do México.

De outra perspectiva, existem condições políticas – sobretudo pela situação crítica da ZMVM – para rever os textos constitucionais e elaborar leis e normas direcionadas ao ordenamento e à gestão do desenvolvimento metropolitano. Paradoxalmente, a crise da ZMVM impulsiona o Congresso Federal e as instâncias legislativas do Distrito Federal e do estado do México a agirem mais rapidamente, embora haja poucas perspectivas de interação e coordenação entre os poderes Executivo, federal e dos dois estados.

Referências bibliográficas

Boltvinik, Julio. (2000) El error de Levy. *La Jornada*, 24 fev.

Cobos, Emilio Pradilla (coord.) (1999) *Fideicomiso de estudios estratégicos de la Ciudad de México, 1999: la ciudad de México en el siglo XXI, 2010-2020.* (Parte I). México, DF (mimeo.)

Durand-Lasserve, A.; Clerc, V. (1996) Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience. *Urban Management Programme Working Paper Series*, 6 Undp/Unchs/World Bank.

Iracheta, Alfonso. (1997) *Planeación y desarrollo: una visión del futuro*. México, DF, Ed. Plaza Y Valdés.

Iracheta, Jimena. (2000) Zona metropolitana del Valle de México. In: *Enciclopedia del Estado de México*. México, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Jiménez, Huerta Edith. (1995) Mercado informal de suelo para vivienda en Aguascalientes. *Cuadernos de trabajo: Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes*. Oficina de Coordinación de Asesores, nov.-dic.

Negrete, María Eugenia *et al*. (1993) *Población, espacio y medio ambiente*

en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México, DF, El Colegio de México.

SABATINI, Francisco. (1997) *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile.* Chile, Universidad Católica de Chile.

SMOLKA, Martim O.; IRACHETA, Alfonso. (1999) Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. *Land Line: Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, v. 11, n. 4, July, p. 8.

(Tradução de Cláudia Schilling.)

METRÓPOLE E REQUALIFICAÇÃO URBANA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE A EUROPA E A AMÉRICA LATINA É PERTINENTE?

Hélène Rivière d'Arc
Geógrafa, doutora em geografia pela Universidade de Paris.
Diretora de pesquisa do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

O objetivo desta contribuição é analisar os debates sobre as transformações do antigo traçado urbano à luz das mudanças sociais que ocorreram em algumas grandes cidades da Europa e da América Latina, bem como compreender o papel do que se denomina "gestão urbana" ou "governo urbano" nessas transformações. Insistiremos mais nessas mudanças sociais que nos saberes técnicos.

A partir dos anos 1970, a literatura norte-americana introduziu na Europa um debate sobre a ocupação pela classe média dos bairros antigos ou dos centros das cidades mais ou menos degradados. Essa tendência à ocupação dos espaços urbanos construídos antes dos anos 1950 nas cidades européias e latino-americanas pela classe média (*gentrification*) representaria uma nova evidência das conseqüências da gestão urbana em um contexto uniformemente liberal ou mundializado? A palavra *gentrification*, inventada nos Estados Unidos e muito utilizada por Neil Smith, não é usada no âmbito da gestão, pois pode conter um matiz ideológico; *gentrification* pode ser um produto do liberalismo do final do século XX que afeta todas as grandes cidades do mundo, tanto as do Primeiro quanto as do Terceiro Mundo. Dessa perspectiva, esse processo acentuaria as formas de segregação do espaço, separando as classes médias das camadas populares. Assim, as políticas urbanas preferem falar de revitalização, de *regeneração* ou ainda de requalificação dos espaços construídos e/

ou dos centros das cidades. O domínio desses novos conceitos ou instrumentos de urbanismo pressupõe que os poderes públicos conseguem exercer uma regulação sobre o espaço capaz de dar visibilidade, no centro das cidades, às qualidades patrimoniais e de múltiplas inter-relações sociais que a história nelas acumulou e sedimentou. Outros autores – muitas pessoas se dedicaram ao estudo das recomposições socioespaciais urbanas – consideram que "a cidade se desmancha" e se estende sob a forma de "bairros fechados" à margem das metrópoles, onde moram as famílias de alta renda (na França, Donzelot 1999, Jaillet). Sabemos muito bem que as cidades latino-americanas também sofrem esse processo de segregação. Essa tendência seria o resultado perverso do encontro entre dois efeitos contemporâneos no tempo: a difusão e aplicação de um pensamento urbano funcional, por um lado, e um ritmo particularmente acelerado de extensão urbana (que, nos anos 1955-1985, foi chamado de ritmo de urbanização). Esses autores consideram pouco importante a revitalização, que alguns chamam de *gentrification* quando ocorre a reapropriação da cidade em seu conteúdo social. Que papel estaria reservado então às construções antigas e ao centro urbano no seu sentido mais amplo nessas novas configurações? Por enquanto não tomaremos partido por nenhuma dessas duas posições.

A restauração das residências e ruas na Europa e dos monumentos na América Latina não é nada novo. Paris, por exemplo, estabelece um calendário de restauração a cada 40 anos e realiza recuperações setoriais (Plan Construction, Architecture, 1998) de forma constante. Há mais de 20 anos multiplicam-se no México as recuperações de monumentos com objetivos culturais e turísticos. Uma comparação entre essas cidades tão diferentes revela a diversidade das evoluções das formas urbanas apesar da imensa circulação de idéias sobre o tema, elaboradas por arquitetos e engenheiros há mais de 150 anos, na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina. O estudo da revitalização urbana faz parte dos programas da maioria dos cursos de arquitetura na Europa. Na França, por exemplo, nos anos 1960 abordou-se a restauração do patrimônio antigo, mas hoje em dia a recuperação tem mais a ver com operações de manutenção, humanização da paisagem e de reforma dos grandes conjuntos habitacionais construídos nos subúrbios das cidades nos anos 1950-1970. Na década de 1990, mais da metade da atividade de construção provém de intervenções nas construções já existentes (Plan Construction, Architecture, 1998). Trata-se, portanto, de um setor de atividade que adquiriu grande importância, mobilizando ampla gama de empresas médias e considerável quantidade de mão-de-obra proveniente das comunidades locais. Afirma-se que a revitalização mudou a imagem das cidades francesas.

Em outras cidades da Europa, as políticas de recuperação são mais recentes e atualmente se concentram nos seus centros. Uma obra coletiva prestes a ser publicada (Bidou, 2002) demonstra, por exemplo, que ainda falta muito para restaurar o Casc Antic de Barcelona, apesar dos esforços realizados por uma empresa mista que envolve a prefeitura, associações empresariais, comerciantes e moradores, e que se destina a aplicar uma política "estratégica" integrada (Claver, 2002). De fato, o projeto de requalificação do centro de Barcelona só ficou pronto nos anos 1980, de forma contemporânea à democratização e à descentralização. Outra cidade analisada na obra mencionada é Nápoles, em que o projeto de recuperação do centro histórico (ou "antigo", conforme seus limites institucionais) corresponde à chegada ao poder de um prefeito pós-comunista no início dos anos 1990 e inaugura um período de restabelecimento das normas (cidadãs) e da revalorização da imagem da cidade pelos seus próprios habitantes e também pelos visitantes (Cattedra e Memoli, 2002).

Portanto, variações no tempo e diferentes práticas em cada cidade nos levam a pensar que as modalidades econômicas relacionadas às suas transformações são mais ou menos significativas, porém dominam ou determinam uma mudança social, simbolizada pelo surgimento de uma "nova classe média" em todas as partes.

No entanto, apesar dessas variações que devem ser levadas em conta, vemos que, nas redes de cidades constituídas com o estímulo das instituições internacionais e cooperações bilaterais, a questão da restauração, junto com a participação dos moradores, quase sempre está presente de algum modo; algumas cidades espanholas (sobretudo Barcelona) ou italianas "disputam" a exportação de seu *know-how* em matéria de gestão-requalificação e redes técnicas para a América Latina[1].

Constata-se que as políticas urbanas relativas aos centros das cidades passaram a ser vistas com outros olhos na América Latina há cerca de 20 anos (Tomas, 2000). E certamente as demolições e implosões foram interrompidas pela tomada de consciência dos intelectuais. Eles contaram com o apoio da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), que difundia seu discurso sobre o valor do patrimônio e organizava seminários (Tomas, 2000). Esse longo preâmbulo nos leva a reconhecer a existência de uma tendência: estão acontecendo coisas nos

1. Embora o "modelo Barcelona" pareça paradigmático, outras cidades também são citadas – por motivos que nem sempre são os mesmos – como exemplos originais ou vitrines bem-sucedidas da reforma: Bilbao, Bolonha, Berlim, Boston... E, em matéria de redes técnicas urbanas, a França não fica atrás com a promoção de seu *know-how*.

centros das cidades, porém suas histórias recíprocas não se situam na mesma temporalidade. Entretanto, as coisas que estão acontecendo são importantes e podem revelar uma forte tendência. Nesse sentido, a comparação entre a Europa e a América Latina é válida, embora a experiência européia seja mais antiga que a latino-americana.

Quais são os elementos e/ou a reflexão sobre as categorias que nos permitem elaborar essa comparação e o que ela nos ensina? Vamos raciocinar em torno de duas séries de argumentos e observações que não têm o mesmo registro: uma visão da sociedade e da demografia que nos leva a privilegiar as tendências mais evidentes da mudança social (segundo registro); uma análise das políticas urbanas, sugeridas e aplicadas por administradores mais ou menos influenciados por alguns modelos (primeiro registro). A aplicação dessas políticas pode ser avaliada em termos de sucesso ou fracasso com relação a suas declarações de intenção, enquanto a constatação da mudança social no tempo permanece neutra.

MUDANÇA SOCIAL

1 – Observação sociológica: numerosos estudos anglo-saxões realizados há 30 anos concluíram que uma certa burguesia (*gentry*) se apropria dos espaços das grandes cidades, pelos menos em alguns bairros. No entanto, o perfil dessa burguesia ou classe média, pilar indispensável do "funcionamento" da sociedade urbana – seja ela americana, latino-americana ou européia –, ainda está bastante indefinido: será que ela é "nova" (de serviços) devido às suas atividades profissionais, gostos, capital cultural, faixa etária ou posição de assalariada sem raízes rurais? Mais do que qualquer outra categoria da população, será que ela pode se identificar com os programas que promovem as políticas de revitalização e por quê? Em que medida certo ambiente cultural, residencial e de consumo contribui para estruturar seu pensamento? Será ele suficientemente específico para se impor aos urbanistas e, como a cultura também é mercadoria, diferente daquele que estrutura o pensamento das classes populares, tornando de antemão contraditório e utópico o argumento da mescla social, tão mencionado no discurso progressista, especialmente o de diversas prefeituras latino-americanas? Como não temos respostas convincentes para estas perguntas, frisaremos que a mescla social e a convivência entre as classes raramente ocupam o primeiro lugar entre as condições de residência sonhadas. Em Barcelona, apesar da afirmação do projeto e de certo voluntarismo na aplicação dos programas, a mescla (atual) que não foi desejada com essa forma tende mais a afastar os candidatos a retornar ao centro da cidade (Claver, 2002). E que dizer das reti-

cências existentes nas grandes cidades da América Latina sobre uma eventual residência no centro?

2 – Observação demográfica: a partir dos anos 1960-70, freqüentemente se associou o itinerário residencial das pessoas (aqui não se costuma falar de "casais") à sua faixa etária e/ou de vida profissional, sem fazer uma distinção nítida de meio social. Na Europa, na época da urbanização acelerada dos anos 1950-70, a instalação nos grandes conjuntos habitacionais da periferia representava a primeira etapa residencial de uma ascensão social que deveria culminar com a migração para uma pequena casa no subúrbio ou para um sobrado, ou por vezes – já naquele momento – para um condomínio fechado. Os itinerários não são mais os mesmos, porém o retorno para a cidade, em diversas histórias familiares, parece fazer parte de um processo contraditório, em razão da idade; na verdade, a recuperação parece atrair certa categoria da população: jovens, idosos, famílias chefiadas apenas por um dos pais, *gays*, enquanto sobrados (ou casas), por serem mais tranqüilos e amplos, são preferidos pelos casais em pleno período de atividade e no auge de sua vida profissional. De forma paralela e paradoxal, o custo dos espaços centrais em diversas cidades européias é excessivamente elevado e, por esse motivo, eles não são acessíveis aos jovens. Em Paris, por exemplo, há uma categoria de jovens que optou por morar em alguns bairros suburbanos antigos, o que não ocorre nas grandes aglomerações da América Latina.

3 – A cidade-mercado: a aspiração a um ambiente espacial, patrimonial e cultural sob a forma de consumo de uma cultura reificada que participa de diversas maneiras das estratégias produtivas, e que promovem a qualificação (Scott, 1999) em uma certa parcela da população, provocou enorme inflação nos preços dos imóveis residenciais e comerciais em várias cidades. Por isso podemos dizer que a *gentrification* se estende para bairros sem um valor arquitetônico particular, mas capazes de exibir alguns traços de identidade. Talvez, em uma segunda etapa de *gentrification*, os centros (no sentido amplo) de metrópoles como Paris, Londres ou Bruxelas tenham passado por uma etapa crescente de "consumo", quando os poderes locais realizavam manobras complicadas para tentar promover um convívio/mescla bastante ilusório que pressupunha, naturalmente, a manutenção da função residencial.

Nas cidades latino-americanas, o custo dos terrenos nos centros não chegou ao nível abusivo da Europa por diversos motivos. Em contraposição, eles ainda sofrem com a rejeição, o abandono e a falta de habitantes, devido à

imensa brecha social, pois as classes médias não se interessam por eles. Será que suas representações negativas revelam uma tendência muito forte na América? Para além de um discurso economicista que valoriza acima de tudo a extensão espacial das cidades e as redes de serviços, podemos perguntar por onde e por quem passa a idéia de reapropriação do patrimônio e da cultura pós-moderna, promovida pela Unesco há mais de 20 anos? E por fim, paradoxalmente, podemos afirmar, como Jérôme Monnet e Virginie Capron no caso do México (Monnet e Capron, 2000), que esses discursos progressistas, o da Unesco, o das prefeituras de esquerda... se basearam em uma representação conservadora dos centros das cidades? O discurso atual poderia inverter essa tendência?

ORGANIZAÇÃO URBANA

Depois de resumir dessa forma a questão social, a segunda visão da problemática do "retorno à cidade" pode ser avaliada em termos de sucesso ou fracasso. Trata-se da questão da organização do espaço urbano, de políticas urbanas, de certa forma, das capacidades de um poder local interdisciplinar realizar um projeto que seja ao mesmo tempo social, econômico e estético, capaz de aplicar ao espaço valores que não são os mesmos da cidade-mercado e de transmiti-los. Devemos frisar em primeiro lugar, como já o fizemos, que muitos dos exemplos mencionados provêm de prefeituras de esquerda ou consideradas progressistas. Partidos considerados de direita e que ocupam o poder local também elaboraram projetos e os aplicaram, naturalmente. No entanto, certos aspectos (mescla, participação, conservação, preservação ou novos usos dos espaços públicos, por exemplo...), presentes nos projetos de cidades muito importantes (São Paulo, México, Barcelona, Nápoles, Paris...), em geral provêm de prefeituras de esquerda. À vontade política de recuperar o espaço público e à tentativa de estimular uma nova "pedagogia do espaço" associou-se com freqüência uma adesão social proveniente de meios culturais, intelectuais e mesmo econômicos. Nápoles e Barcelona, conforme as pesquisas mencionadas, oferecem exemplos desse aspecto: em primeiro lugar, passaram por uma reapropriação do espaço público cultural e comercial realizada por diversas camadas sociais; portanto, não se trata realmente de uma *gentrification*. Mas como salientam os autores da pesquisa, tanto em Nápoles como em Barcelona, essa apropriação não conseguiu criar um "alegre *melting pot*". Surgem conflitos de apropriação dos microespaços, acentuados pela emergência de novos códigos sociais. Estes são impostos a certas horas do dia, em certos tempos e locais, de acordo com a ocupação social eventualmente intermitente desses últimos. Foram citados no caso de Nápoles (Cattedra e Memoli, 2002), porém

se poderia dizer o mesmo para a cidade de Salvador, na Bahia, cujo centro foi restaurado no final dos anos 1980. Vejamos o que os especialistas escrevem sobre a recuperação do centro dessa cidade, uma das mais emblemáticas do Brasil. "Novos pólos de atividade surgiram em Salvador, porém não substituíram [o Pelourinho] como centro de referência cultural e de cidadania para o conjunto da população da cidade. Portanto, trata-se de um espaço compartilhado por todas as classes e grupos sociais de Salvador...", escreve Ângela Franco (1995). Pela observação de sua restauração, 15 anos mais tarde, percebe-se a existência de duas tendências: a reapropriação dual do espaço e do tempo e sua fragilidade, que questiona a validade do conceito consensual de "cidade sustentável". Para resumir brevemente esse processo, frisaremos, como o fizeram diversos autores, que as casas reformadas abrigam apenas os prolongamentos materializados dessa cultura comum: comércios e instituições carnavalescas ou literárias freqüentados, conforme os dias e os horários, por grupos sociais diferentes (populares e negros *versus* brancos, "classe média"). Essa apropriação alternada – há noites "negras" e "brancas" no Pelourinho, dizia-se no início dos anos 1990 –, que se exprime mediante a aplicação de códigos sociais diferentes, revela uma brecha (ou um dualismo) na sociedade urbana? Nenhum estudo afirma isso, porém a impossibilidade de os urbanistas pensarem realmente uma certa "mescla social" em termos que não sejam angelicais ou utópicos questiona fortemente o caráter sustentável da recuperação (Augel, 2000). Portanto, temos de aceitar uma conclusão bastante cruel: o mundo paralelo, considerado pobre e criminoso, que morava no Maciel, bairro antigo muito miserável contíguo ao Pelourinho, teve de se retirar, mas a famosa "classe média" vem se misturar apenas de forma passageira com os turistas e consumir um pouco daquilo que ela considera a emanação reificada de uma cultura da qual, apesar de tudo, se considera parte. O consenso sobre um passado inventado com freqüência seria recuperado pela história. A intervenção nos centros históricos brasileiros evidenciaria essa contradição (Fernandes, 2001). Aqui também encontramos a crítica de Jérôme Monnet com relação ao México.

Sem dúvida, a questão da revitalização/requalificação/*regeneração*[2] dos centros das cidades no sentido amplo está na ordem do dia na América Latina atualmente, para além do debate sobre a conservação do patrimônio proposto pela Unesco há 15 anos, cujo emblema foi a restauração do centro de Quito. O que parece uma novidade – e insistiremos nesse ponto – é que os novos "pro-

2. Utilizo esse termo em itálico porque me parece que ele é inglês e não tenho certeza de que o francês o integrou, pelo menos no sentido que ele tem em inglês neste âmbito. Este texto de Hélène Rivière d'Arc foi escrito originalmente em inglês (Nota do Editor).

jetos urbanos" (considerados em um sentido semelhante ao dessa expressão na França) apelam a argumentos sociais, cívicos e mesmo econômicos bastante similares aos daqueles que realizaram as políticas urbanas na Europa. Assim, as prefeituras de algumas grandes cidades da América Latina não renegariam a definição de "projeto urbano" que consta de *Les Dossiers* de la Direction Générale de l' Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (Paris, 2001): "O trabalho do projeto é concebido como interativo: a divisão entre diagnóstico e propostas desaparece em prol de um procedimento contínuo que articula tempos de pesquisa, tempos de debate público e etapas de avaliação das obras". Pretendeu-se ver aí o exemplo de uma das recuperações emblemáticas dos últimos 20 anos em Paris: a do bairro da Goutte d'Or. Bairro popular e cosmopolita de medíocre qualidade arquitetônica cuja reforma iniciada em 1986, por determinação do Estado, contou com o tipo de participação brasileira ou mexicana, na Goutte d'Or foram mobilizados conceitos como coordenação interassociativa, reuniões temáticas, locais polivalentes etc.[3] Portanto, nesse contexto globalizado em que as idéias circulam enquanto se transformam, ninguém ficaria surpreendido ao constatar que os projetos do México e de São Paulo – embora essas cidades tenham histórias muito diferentes –, além de utilizarem os mesmos argumentos, usam até as mesmas palavras, como se pode ver nos seguintes quadros. No entanto, no caso do México, cujo projeto é mais antigo, já se percebe uma certa impotência política/municipal, destacada pela grande empresa, a de Carlos Slim (Hiernaux, 2002), que, à luz dos estudos realizados há dez anos pelos *fideicomisos*, orientará os projetos à sua maneira, correndo o risco de provocar algum retorno ao funcionalismo em vez de um "retorno à cidade" (Rivière d'Arc, 2002). Perguntamo-nos se o mesmo não terá acontecido em São Paulo.

CONCLUSÃO

Para concluir, faremos duas considerações que também podem ser transformadas em perguntas. A primeira delas é fruto de uma constatação: em diversas cidades européias, a restauração dos centros ou das construções urbanas antigas e a aplicação de novas formas de qualificação produtivas sedimentaram durante certo tempo o triunfo de determinado tipo de classe média em busca de uma identidade territorial (que pode ser apenas passageira), pois elas possuem

3. Originariamente, esse projeto de recuperação de um bairro próximo de Montmartre previa a demolição de 1.600 residências, a reconstrução de 820 casas populares e a restauração de outras 1.800 residências. Também seriam construídos espaços comerciais nos quais seriam instaladas pequenas empresas. Os primeiros anos de realização do projeto foram muito difíceis (Direction Générale de l'Urbanisme, 2000).

Recomendações para a recuperação dos centros da Cidade do México e de São Paulo	
México	*São Paulo*
• Reordenamento das ruas e do transporte • Praças e jardins, patrimônio de monumentos • Ampliação e maior difusão da oferta cultural da cidade; • Desenvolvimento e melhor localização das atividades culturais noturnas; • Segurança pública com participação cidadã • Desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo • Desenvolvimento de hotéis destinados ao turismo dos jovens • Intervenção nos imóveis de alto risco nos bairros residenciais dos setores populares; construção de novas residências nos terrenos baldios urbanos. Oferta de residências para inquilinos de nível médio. • Promoção de espaços de participação cidadã • Reordenamento e "regularização" do comércio nas vias públicas • Desenvolvimento de microempresas	• Reestruturação da circulação de veículos • Preservação, restauração e recuperação de espaços de interesse histórico. Educação sobre o patrimônio. Projeto de corredor cultural • Cultura, lazer e recuperação; final do dia e fins de semana no centro • Otimização das infra-estruturas turísticas, culturais e de lazer • Estímulos para a criação de albergues da juventude • Construção de novos imóveis e reciclagem de imóveis vazios • Programa residencial acessível às famílias que recebem menos de seis salários mínimos • Linhas de financiamento para camadas de população de renda baixa e média • Oferecer à população os meios para sentir que ela faz parte dessa história, de se reconhecer e participar • Recuperação imediata de zonas reservadas ao comércio ambulante • Melhora das regiões comerciais e dos serviços especializados

Fonte: Ciudad de México, Fideocomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. *Plan estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, agosto 1998-agosto 1999.
Prefeitura da Cidade de São Paulo, *Reconstruir o Centro – Reconstruir a cidade e a cidadania*, setembro de 2001.

atividades e modos de vida globalizados, na apropriação de um espaço que interessa cada vez mais às grandes operações capitalistas.

No entanto, há uma inegável resistência das camadas populares a se retirarem de certos lugares, o que contribui para criar uma mescla real mais que um *melting pot* de convivência, transclassista ou transétnico. Os discursos progressistas das autoridades públicas que apóiam essa tendência dialética, a qual transformam em valor de identidade, histórico e de convívio, se traduzem em atos por meio de políticas pontuais de caráter social que, evidentemente, não resolvem o problema nem o desenvolvimento da favelização.

Segunda consideração: esta análise superficial nos leva a pensar que

as mudanças presentes nas representações do ambiente da atual ou "nova" sociedade urbana são pouco conhecidas e mal avaliadas. Esse conhecimento negligenciado pelos pesquisadores e pelos profissionais do urbanismo seria utilizado pelos agentes imobiliários, que podem tornar a ausência de mescla social um fato irreversível, propósito doravante angélico ou incontornável utopia.

Retornamos agora à questão inicial desta nossa contribuição: essa história européia recente tem algum interesse para as cidades latino-americanas? Parece-nos que sim, por dois motivos: 1 – porque ela revela que, nos dois continentes, algumas experiências se basearam em discursos bastante semelhantes; 2 – porque também revela a importância de certas camadas médias (apesar das crises e dos choques) na elaboração do gosto, da moda, da difusão da cultura, e isto não pode ser reduzido apenas a seus modos de consumo imediatos.

Entretanto, em um mundo – a América Latina – em que as representações do ambiente e seu lugar entre os valores que estruturam a vida e as aspirações ainda são mais desconhecidos que na Europa e muitas vezes se reduzem a clichês, e onde as brechas entre a extrema pobreza e as formas de vida globalizadas são mais profundas (ainda que os moradores das favelas tenham acesso à informática), fica ainda mais difícil observar o impacto dos discursos sociais das prefeituras. No fim das contas, que camadas da população urbana são sensíveis aos programas progressistas? Quem pode se identificar com esses programas e com aqueles que os promovem? Quem são, por exemplo, os oito mil candidatos que estão na lista de espera de um programa de recuperação residencial no centro do Rio de Janeiro?

O conhecimento de certas experiências européias permite dar à análise da "revitalização urbana" um caráter sociológico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGEL, Johannes. (2000) Sustentabilidad de la revitalización. El casco antiguo de Salvador de Bahia, Brasil. In: *L'Ordinaire latino-américain* nº182, out.-dez.

BIDOU, Catherine (dir.). (2002) *Retours en ville*. Descartes, no prelo.

CATTEDRA, Raffaele e MEMOLI, Maurizio. (2002) La réappropriation du patrimoine symbolique du centre historique de Naples. In: BIDOU, C. (dir). *Retours en ville*. Descartes, no prelo.

CLAVER, Nuria. (2002) La *Ciutat Vella* de Barcelone: rénovation ou gentrification? In: BIDOU, C. (dir). *Retours en ville*. Descartes, no prelo.

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. (2001) *Réhabilitation urbaine, l'expérience française*. Paris, Ministère de l'Equipement, du Transport et du Logement.

Donzelot, Jacques. (1999) La nouvelle question urbaine. *Esprit*, nov.

Fernandes, Ana. (2001) Consenso sobre a cidade? In: Bresciani, Maria Stella (org.). *Palavras da cidade*. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Franco, Angela. (1995) Não só de refêrencia cultural (sobre)vive o centro de Salvador. In: Gomes, Marco Aurelio de Filgueiras (org.). *Pelo Pelô, história, cultura e cidade*. Salvador, Edufba.

Hiernaux, Daniel. (2002) La réappropriation de certains quartiers de Mexico par les classes moyennes: vers une gentrification? In: Bidou, C. (dir). *Retours en ville.* Descartes, no prelo.

Monnet, Jérôme e Capron, Virginie. (2000) Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América latina. *L'Ordinaire latino-américain*, nº181, jul.-sep.

Rivière d'Arc, Hélène. (2002) Requalifier le XXe siècle: le cas de São Paulo. In: Bidou, C. (dir). *Retours en ville*. Descartes, no prelo.

Scott, Allen. (1999) Economie culturelle des villes. *Géographie, Economie, Société*, vol.1, nº1.

Tomas, François. (2000) Centros historicos de América Latina: emergencia de una política urbana. *L'Ordinaire Latino-Américain*, nº181, jul.-sep.

(Tradução de Cláudia Schilling.)

METRÓPOLES EM REESTRUTURAÇÃO: A LÓGICA DA DESORDEM

ROSA MOURA

Geógrafa e especialista em planejamento urbano. É técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e professora do curso de Análise Ambiental do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná e pesquisadora doObservatório das Metrópoles – Núcleo Curitiba.

Há um ideal de composição de rede em que os pontos se distribuem eqüidistantemente sobre a superfície e estabelecem, entre si, trocas que se sucedem harmonicamente. A realidade do arranjo das redes urbanas se revela bem distinta. No caso brasileiro, a concentração é a marca predominante. Antes restrita a poucos centros, passa a se reproduzir em espacialidades de diferentes formas.

O que faz do território brasileiro um conjunto de complexos urbanos extremamente densos e de extensos vazios? Que lógicas norteiam a configuração das morfologias concentradoras – exemplificadas nas inúmeras aglomerações urbanas e/ou metropolitanas –, particularmente num momento em que tanto se discute a supremacia de um espaço de fluxos sobre o espaço geográfico? Que desafios se apresentam à governança nessas espacialidades, já que as estratégias de planejamento e política urbana tradicionais são pouco adequadas a superar os efeitos negativos que acentuam sua desigualdade socioespacial? Seria essa desigualdade agudizada resultado de processos nos quais os novos dinamismos da internacionalização subordinam as políticas públicas a uma ordem de interesses da grande corporação? Que papel ainda desempenham os centros sub-regionais isolados diante dessa lógica locacional que privilegia o espaço concentrador? E no oposto, sem pôr em discussão a pertinência dos conceitos de rural e de urbano – por sinal, uma discussão inquietante –, o que essa dinâmica reserva para as espacialidades de esvaziamento, ou "rarefação"?

Tomando como referenciais básicos os resultados do estudo coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA (CARACTERIZAÇÃO,

1999), pela importância de constituir uma pesquisa com abrangência nacional que põe em pauta a rede urbana brasileira, e a derradeira produção de Milton Santos, numa parceria com Maria Laura Silveira (Santos e Silveira, 2001), por elaborar uma reflexão detalhada sobre o território do Brasil, este texto discute alguns desses temas, recorrentes, porém longe de estarem exauridos.

ARRANJO DO TERRITÓRIO: A REDE EM DESORDEM

Morfologias urbanas concentradoras – aglomerações urbanas, metropolitanas ou não, que no ano 2000 abrigam aproximadamente 80 milhões de habitantes em um conjunto de pouco mais de 380 municípios – aglutinam-se em proximidade, compondo porções adensadas de um território cuja cartografia também revela grandes extensões com ocupação rarefeita e com reduzidos fluxos de interconexão entre poucas centralidades expressivas – um Brasil não-aglomerado que reúne mais que 50% da população em médios e pequenos centros, e nas áreas rurais.

Singular arranjo do território constitui o que Santos e Silveira (2001) chamam de zonas de densidade e de rarefação. Conceitos que se referem tanto à presença de população e de atividades econômicas quanto à presença do meio técnico-científico-informacional.

Os fluxos entre os principais níveis de centralidades, identificadas pelo IBGE (2000), e a hierarquia de centros da rede urbana brasileira (Caracterização, 1999), definida sob critérios de funcionalidade, de relações internacionais, de grau de urbanização, de complexidade e diversidade da economia urbana, traduzem essa geografia. Demonstram que há um adensamento no Sudeste e Sul, que se interioriza na direção de Brasília e Goiânia e que se alonga na costa nordestina, indicando que a concentração apenas se expande territorialmente, incorporando ou criando espacialidades vizinhas às centralidades concentradoras históricas.

Nesse processo, algumas lógicas orientam a conformação das morfologias, contrariando a possibilidade de uma ordem, de um equilíbrio, de uma organização na sua distribuição como nós eqüidistantes da rede urbana, e acentuando os limites da concentração e do esvaziamento. Tais lógicas se prendem às relações da economia nacional com o mundo, ao desenvolvimento das economias regionais e ao padrão de urbanização.

A urbanização e a conformação do sistema urbano são as sínteses de um longo processo de mudança territorial do país. Não devem ser entendidas como resultantes, mas como partes constitutivas das determinações desse processo, no qual a dinâmica e as alternativas de localização da atividade econômica têm

um importante papel indutor – compreensão que procurou nortear o estudo do IPEA (Ibid.).

Até os anos 1970, a indústria impôs uma lógica aglomeradora como condição básica à produção e reprodução do capital, que erigiu metrópoles como as centralidades fundamentais a esses processos. Além das metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, consolidaram-se as de Belo Horizonte, de Porto Alegre, de Salvador, de Recife e de Curitiba, e despontaram outras, consideradas ou não no rol das regiões metropolitanas instituídas por lei federal, embora materializando inequivocamente o processo entendido como "metropolização".

Na década de 1980, num contexto de crise, particularmente do investimento industrial, a abertura econômica estimulou uma forma distinta de articulação das economias regionais, que até então tinham o crescimento centrado na integração do mercado nacional e comandado a partir de São Paulo. Impactos negativos foram sentidos sobretudo pelas metrópoles mais industrializadas.

As tendências de reestruturação produtiva, no entendimento seja de uma desconcentração da economia (PACHECO, 1992, 1996), seja de uma reversão da polarização, com relativa dispersão da indústria e reconcentração regional (DINIZ, 1993; DINIZ e CROCCO, 1996), provocaram a inserção de pólos ou regiões de crescimento, que tiveram capacidade de capturar as novas atividades econômicas. Impulsionaram a emergência de novas aglomerações urbanas e o reforço, por um lado, de pontos específicos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e de áreas mais abrangentes dos estados do Sul, da Bahia e de Minas Gerais, e, por outro, do interior de São Paulo – considerado a segunda maior aglomeração industrial do país.

Tal dinâmica de inserção se vale da modernização dos meios de informação, transportes e comunicação, e das vantagens da proximidade aos grandes centros, sem os ônus decorrentes da concentração. Mesmo assim, permanecem na Grande São Paulo os segmentos mais dinâmicos da indústria e de linhas de maior conteúdo tecnológico, que demandam maior qualificação do trabalhador e, principalmente, das unidades que integram o processo de reestruturação da grande empresa, além de centros administrativos e de atividades de pesquisa e controle, reforçando seu papel no comando da rede urbana brasileira.

Ao mesmo tempo, a abertura provocou um relativo descolamento das economias regionais, com o surgimento das "ilhas de produtividade" – áreas e pólos dinâmicos, independentemente do desempenho agregado da economia regional e do grau de articulação com a economia nacional –, quase sempre

voltadas para o comércio exterior, o que estimulou uma maior heterogeneidade interna da estrutura produtiva nacional (Pacheco, 1996), influenciando a estruturação de uma rede de cidades relativamente mais dispersa.

O crescimento da agroindústria, a agricultura irrigada e os empreendimentos direcionados para a exploração de recursos naturais, nos anos 1990, provocaram o fortalecimento de alguns centros junto às áreas cultivadas no Centro-Oeste, na Bahia, no Maranhão, no Piauí e em Rondônia, e às ligadas às cadeias produtivas da agroindústria, no interior paulista e mineiro e nos estados do Sul, reforçando a espacialização existente e ampliando a área de abrangência de novas centralidades.

Dessa forma, concomitantemente à relativa redistribuição da atividade econômica, percebe-se sua reconcentração em outras espacialidades que, de certa forma, já acenavam com vantagens comparativas para novos investimentos. Essa dinâmica sofre influência da seletividade espacial imposta pelos investimentos, sobretudo no momento em que passam a prescindir do suporte do Estado, que não mais se traduz em políticas ativas, já que a privatização e a crise fiscal reduzem o grau de intervenção pública. Os padrões resultantes são distintos setorialmente e territorialmente, pois se tornam objetos da "guerra dos lugares". Nessa disputa, os vencedores polarizam investimentos que nem sempre repercutem em ganhos para o conjunto da própria vizinhança, e, muitas vezes, seu tempo de permanência é tão efêmero que, em vez de impulsionar o desenvolvimento, agudiza a crise.

Com a inserção da economia numa ordem internacional, beneficiada pela racionalidade técnica, a reestruturação da atividade econômica, ao mesmo tempo que segue favorecendo a concentração, abre possibilidades de reforço a novas centralidades, integrando espaços antes distantes da dinâmica de segmentos modernos da produção. Conforme Santos e Silveira (2001), embora os objetos técnico-científico-informacionais permitam difusão mais generalizada e rápida que a propiciada por objetos técnicos de pretéritas divisões territoriais do trabalho, isso não impede sua concentração, ou sua dispersão, porém em nítidas manchas e pontos, seja nas metrópoles, nas capitais estaduais, nas capitais regionais, nas regiões agrícolas e industriais modernas.

A configuração espacial dessa dinâmica nas últimas décadas evidencia que as aglomerações urbanas (Quadro 1), tomando por base categorias definidas no estudo coordenado pelo ipea (Caracterização, 1999), continuam sendo um fenômeno de importância incontestável no que se refere à absorção populacional, apesar de alguns centros isolados demonstrarem sinais de reforço de sua importância regional.

Quadro 1
Aglomerações Urbanas Brasileiras

• METROPOLITANAS São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Campinas.
• NÃO-METROPOLITANAS São Luís, Maceió, Natal, Teresina, João Pessoa, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Cuiabá, Aracaju, Londrina, Santos, Florianópolis, Vitória, Sorocaba, Joinville, São José do Rio Preto, Caxias do Sul, Pelotas/Rio Grande, Jundiaí, Maringá, Ilhéus/Itabuna, Volta Redonda/Barra Mansa, Caruaru, Blumenau, Limeira, Cascavel, Petrolina/Juazeiro, Juazeiro do Norte/Crato, Araraquara/São Carlos, Ipatinga, Araçatuba, Criciúma, Itajaí, Cabo Frio, Mogi-Guaçu/Mogi-Mirim, Guaratinguetá/Aparecida, Itabira.

Fonte: Caracterização, 1999.

Considerando separadamente as aglomerações urbanas de caráter metropolitano, percebe-se que sua participação no total da população brasileira denota relativa estabilidade – na ordem de 33% em três períodos consecutivos –, sem apresentar sinais de inflexão (Tabela 1). As demais aglomerações mantêm em contínua ascendência sua proporção no total da população, partindo do patamar de 11%, em 1980, para o de mais de 13%, em 2000. Entre as 12 aglomerações metropolitanas, sete apresentam taxas de crescimento superiores a 2% ao ano, entre 1991 e 2000, com destaque para as de Brasília, com 4,54% a.a., e de Curitiba, Campinas e Goiânia, com mais de 3% a.a. – todas, porém, com crescimento mais expressivo na década anterior. Do mesmo modo, com inflexão relativa, entre as 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas, 24 crescem mais que 2% a.a. entre 1991 e 2000. O crescimento mais expressivo – superior a 3% a.a. – ocorre nas aglomerações de Cabo Frio, de Itajaí e de Florianópolis, ressaltando-se que as duas últimas integram um mesmo complexo urbano no leste catarinense.

Em relação aos centros regionais isolados (Quadro 2), constata-se, ao longo das últimas décadas, que há um ligeiro acréscimo da sua participação no total da população brasileira e que o crescimento de sua população apresenta altas taxas, apesar de inferiores às da década passada[1]. As categorias de centro metropolitano, reservada apenas a Manaus, de centros regionais e de centros sub-regionais de nível 1 crescem mais que 2% a.a. Manaus, com

1. Para os cálculos referentes a esse tipo de centro, foram separados, da relação de centros regionais e sub-regionais do estudo do IPEA, os que compõem aglomeração urbana.

Tabela 1
Composição, participação e crescimento da população segundo recortes espaciais e classes da rede urbana[1]
Brasil - 1980 a 2000

Recorte espacial	Composição	Participação no total da população (%)			Taxa de crescimento (% a.a.)[2]	
	Unidades	1980	1991	2000	1980/1991	1991/2000
Aglomerações						
Metropolitanas	12	32,30	33,06	33,85	2,15	1,90
Urbanas	37	11,12	12,68	13,25	3,15	2,15
Centros Metropolitanos[3]	1	0,53	0,69	0,83	4,34	3,77
Centros Regionais[4]	3	0,46	0,69	0,74	5,80	2,76
Centros Sub-Regionais 14	15	2,38	2,55	2,66	2,57	2,29
Centros Sub-Regionais 24	43	4,17	4,37	4,24	2,38	1,38
Brasil Urbano		67,58	75,47	81,25	2,96	2,48
Brasil Rural		32,42	24,53	18,75	-0,62	-1,38

Fonte: IBGE: Censos Demográficos.
1. Conforme pesquisa coordenada pelo IPEA (CARACTERIZAÇÃO, 1999).
2. Considera a base territorial de 1991.
3. Manaus é o único Centro Metropolitano que não configura aglomeração urbana.
4. Exclui centros que conformam aglomerações urbanas.

Quadro 2
Centros Regionais Isolados

• METROPOLITANO
Manaus

• REGIONAIS
Campo Grande, Porto Velho e Rio Branco

• SUB-REGIONAIS DE NÍVEL 1
Feira de Santana, Uberlândia, Juiz de Fora, Campos dos Goitacazes, Bauru, Campina Grande, Imperatriz, Anápolis, Vitória da Conquista, Macapá, Uberaba, Presidente Prudente, Boa Vista, Dourados e Palmas.

• SUB-REGIONAIS DE NÍVEL 2
Piracicaba, Montes Claros, Franca, Santarém, Ponta Grossa, Santa Maria, Foz do Iguaçu, Governador Valadares, Mossoró, Marília, Guarapuava, Arapiraca, Divinópolis, Nova Friburgo, Sete Lagoas, Jequié, Passo Fundo, Cachoeiro de Itapemirim, Marabá, Lages, Caxias, Rondonópolis, Chapecó, Sobral, Teófilo Otoni, Parnaíba, Santa Cruz do Sul, Linhares, Paranaguá, Uruguaiana, Alagoinhas, Poços de Caldas, Bragança Paulista, Araguaína, Castanhal, Barreiras, Garanhuns, Rio Verde, Barbacena, Jaú, Catanduva, Botucatu e Ji-Paraná.

Fonte: Caracterização, 1999.

taxa de 3,77% a.a., entre 1991 e 2000, reproduz o padrão de crescimento das aglomerações urbanas, certamente não compondo aglomerado em razão de sua extensão territorial. Os centros regionais crescem 2,76% a.a., sendo compostos exclusivamente por três capitais estaduais de regiões com intenso crescimento: Campo Grande, Manaus e Rio Branco. Como essas, destacam-se entre os centros sub-regionais de nível 1, com maior crescimento (superior a 3% a.a.), as capitais Palmas, Macapá e Boa Vista.

Entre os centros isolados classificados como sub-regionais de nível 2 – única categoria com participação no total da população em declínio e com as menores taxas de crescimento do conjunto –, chama a atenção o maior crescimento dos que desempenham papel de articuladores de outros centros menores situados em eixos peculiarizados pela dinâmica econômica, configurando morfologias também aglomeradoras, como ocorre em Chapecó e Foz do Iguaçu – considerados nos estudos regionais polarizadores de aglomerações "descontínuas" e "de fronteira", respectivamente (Ipardes, 2000) –, ou situados em frentes de expansão agropecuária, como Barreiras, no Nordeste, ou Castanhal e Marabá, no Norte.

Neste ponto, questiona-se o elevado crescimento que vem sendo atribuído a cidades de porte médio. Sem descartar-lhes a importância, há que considerar com parcimônia as numerosas análises realizadas sobre essa categoria, a partir de identificações meramente físicas – por exemplo, o tamanho da população[2] –, devendo-se a leituras não-individualizadas, agregando num mesmo conjunto as cidades de médio porte que polarizam aglomerações urbanas, ou integram áreas metropolitanas, ou mesmo integram aglomerações não-metropolitanas.

Separando os centros que polarizam e/ou integram aglomerações e que, portanto, reproduzem o padrão concentrador e as contradições das metrópoles, também já se pode minimizar o esperado papel de contentoras do crescimento metropolitano excessivo, que poderia ser exercido por essas cidades. O que se reforça é que, embora respondendo por uma fração reduzida da população brasileira, algumas delas vêm se consolidando como pequenos nós da rede urbana, desempenhando um papel relevante, mesmo que extremamente suscetível.

Ainda que alguns centros urbanos isolados demonstrem crescimento significativo, também há que relativizar abordagens mais enfáticas quanto à

2. Publicação do ipea sobre o tema, embora ainda mantendo a definição da categoria pelo porte populacional, já distingue cidades com mais de 50 mil habitantes que fazem parte das regiões metropolitanas e também separa as que conformam aglomerações, somando a população da área aglomerada à população do pólo, quando de seu dimensionamento (Ver Andrade e Serra, 2001).

"dispersão" das centralidades pelo território. Análise realizada comparando a hierarquia de centros para a Região Sul, a partir de pesquisas do IBGE aplicadas em 1978 e 1993 (IBGE, 1987 e 2000), conclui que houve, na verdade, uma reconcentração das polaridades nas primeiras categorias da escala, correspondendo às espacialidades de concentração identificadas nessa região, em detrimento das centralidades intermediárias (MOURA e WERNECK, 2001)[3].

No restante do território, pontuado por pequenos centros e grandes áreas rurais, como contraponto do processo concentrador, um grande número de municípios de todas as regiões apresenta crescimento abaixo da média nacional e muito próximo ao vegetativo, ou até mesmo inferior a zero, com perdas, fundamentalmente, de população rural, mas também de urbana[4].

MORFOLOGIAS URBANAS: A ORDEM DAS ESPACIALIDADES DE CONCENTRAÇÃO

Com base nessa "atualidade marcada pela difusão diferencial do meio técnico-científico-informacional e nas heranças do passado", Santos e Silveira (2001) propõem uma divisão regional – "reconhecida grosseiramente, mas como sugestão para um debate", conforme os autores – que distingue quatro brasis:
1) o da Região Concentrada, composto pelo Sudeste e pelo Sul, que se caracteriza pela implantação do meio técnico-científico-informacional sobre uma base mecanizada, portadora de denso sistema de relações devido à urbanização, ao padrão de consumo de empresas e famílias, à vida comercial mais intensa. Nele a distribuição espacial da população e do trabalho se dá em numerosos e importantes núcleos;
2) o do Nordeste, área de povoamento antigo, onde a constituição do meio mecanizado ocorreu de forma pontual e pouco densa, com precariedade de circulação, seja pelo tipo e natureza das atividades, seja pela estrutura de propriedade. Compõe-se de um grande número de núcleos urbanos, em decorrência da baixa mecanização do território; no entanto, "se as aglomerações são numerosas, a urbanização é, de modo geral, raquítica. São causas e conseqüências da fraqueza

3. Na Região Sul, entre os municípios pesquisados em 1978 (IBGE, 1987) e 1993 (IBGE, 2000), a análise evidencia a manutenção daqueles com centralidade no "padrão metropolitano" (2, em ambas as pesquisas), a ampliação daqueles com padrão "predominantemente submetropolitano" (de 1 para 6 municípios) e a redução dos que apresentam padrão predominantemente de "capital regional" (de 29 para 8) e de "centro sub-regional" (de 48 para 28), reduzindo, assim, as centralidades intermediárias que garantiriam uma organização mais equilibrada da rede de cidades (MOURA e WERNECK, 2001).

4. Tomando como exemplo a Região Sul, entre 1980 e 1991, 43,9% dos municípios tiveram crescimento inferior a zero; 46,9%, entre 1991 e 1996, e 40,5%, entre 1996 e 2000, o que confirma um esvaziamento em curso, que pode ser generalizado para as demais regiões.

da vida de relações, formando um círculo vicioso" (Ibid., p. 272). Nesse "brasil", a instalação do meio técnico-científico-informacional em certas áreas (como nas irrigadas do vale do São Francisco) se dá sobre um quadro socioespacial praticamente "engessado", porém com "perspectivas de importantes fraturas na história social, com mudanças brutais dos papéis econômicos e políticos de grupos e pessoas e também de lugares" (Ibid.);

3) o do Centro-Oeste, área de "ocupação periférica" recente, na qual o meio técnico-científico-informacional se implantou sobre um território praticamente "natural", "pré-técnico", onde a vida de relações era "rara e precária". Sua rede de cidades se assenta sobre uma produção agrícola moderna – na qual os produtos de uma agricultura globalizada são cultivados numa área que abriga as maiores densidades de uso de tecnologia –, e suas necessidades relacionais criam um espaço inteiramente novo e com ampla participação no processo de globalização;

4) o da Amazônia, último a ampliar sua mecanização, tanto na produção econômica quanto no próprio território. É região de rarefações demográficas e baixas densidades técnicas, povoada em concentrações, dada a agricultura limitada em capital e técnica. A vastidão e a necessidade de interligar os lugares densificam os fluxos aéreos e os fluviais, porém não reforçam centralidades. "As cidades mais importantes acabam sendo o lugar da confluência entre sistemas locais e o traço-de-união com o mundo e com centros dinâmicos do país. Elas mantêm relações esgarçadas, tardias e lentas com a hinterlândia" (Ibid., p. 273).

Essa regionalização sucinta abriga, quase sem conflitos, as três grandes estruturas urbanas com seus respectivos 12 sistemas urbano-regionais, identificadas no estudo coordenado pelo IPEA, quais sejam, 1) a do Centro-Sul, que se encaixa na Região Concentrada dos autores Santos e Silveira; 2) a do Nordeste, também em consonância ao Brasil Nordeste desses autores; e 3) a do Centro-Norte, unindo, nesse caso, os dois brasis mais tardiamente urbanizados. Tais estruturas, com grandes dimensões territoriais, particularizam-se segundo o ritmo da urbanização, o nível de adensamento da rede de cidades, o grau de complementaridade entre os centros urbanos que as compõem e o nível de desenvolvimento atingido pelos habitantes, refletindo os distintos tempos do processo de urbanização nacional, ou seja, suas dinâmicas diferenciadas.

Nas distintas estruturas, ou nos grandes "brasis", as morfologias urbanas se reproduzem. Percebe-se a presença de *aglomerações urbanas metropolitanas* ou *de caráter não-metropolitano* em todos os quadrantes, isto é, a grande maioria dos centros não se restringe mais a uma unidade espacial circunscrita aos seus limites político-administrativos, mas configura espacialidades integradas por mais de um município.

O que é diferente no interior das "regionalizações" apontadas é a eventual articulação dessas unidades formando *complexos urbanos*, que constituem processos aglomeradores, reunindo em uma mesma dinâmica mais de uma aglomeração. São bastante comuns na Região Concentrada, mas se verificam desde o Nordeste até o Sul. A situação mais emblemática ocorre no complexo Rio de Janeiro/São Paulo, que agrega na mesma espacialidade, além dessas duas áreas metropolitanas, extensões do interior paulista que incluem a aglomeração urbana de São José dos Campos, a de Campinas e a da Baixada Santista.

Outras vezes, essas aglomerações são manchas de ocupação contínua unipolarizadas, como se dá na maioria das áreas metropolitanas brasileiras, mas que se peculiarizam ao compor recortes complexos, como o que agrega municípios goianos e mineiros, polarizados pelo Distrito Federal, conformando a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride); ou, em menor escala, as aglomerações que se repetem entre fronteiras estaduais, como as aglomerações de Petrolina (PE)/Juazeiro (BA) e Teresina (PI)/Timon (MA).

Casos extremos se exemplificam na articulação, em uma mesma dinâmica, de centros de diferentes países, como ocorre em Foz do Iguaçu, que configura mancha de ocupação contínua com Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina), cumprindo, dessa forma, o complexo papel de polarizar uma *aglomeração de fronteira* entre três países. Esse papel se sucede em morfologias menores, mas com crescimento também acima da média dos estados, que unem, quase sempre, apenas duas cidades, pontuando os limites territoriais do Brasil, e que devem ser mais apropriadamente chamadas de *ocupações contínuas de fronteira*. Tais feições, identificadas pelos estudos regionais, não foram incluídas entre as 49 aglomerações urbanas, por não descreverem estritamente os parâmetros físicos e funcionais definidos pela pesquisa coordenada pelo IPEA, mas não deixam de representar um fenômeno cuja complexidade de gestão impõe novas reflexões.

Também percebidas pelos estudos regionais que subsidiaram essa pesquisa, configurações concentradoras descontínuas assumem importante papel no comando regional da rede de cidades, como conjunções de centros fortemente articulados e envolvidos na mesma dinâmica socioeconômica, muitas vezes interestadual, sem a presença, ou apenas com tendência à formação, de

5. Tomando como exemplo as espacialidades dessa ordem identificadas para a Região Sul do Brasil (IPARDES, 2000), dentre as aglomerações descontínuas, tem-se: no Rio Grande do Sul, as de Passo Fundo (com Carazinho, Erechim e Marau) e Ijuí (com Cruz Alta, Santa Rosa, Santo Ângelo, Horizontina e Panambi); em Santa Catarina, a de Chapecó (com Xaxim, Xanxerê, Joaçaba, Concórdia e Videira); e

manchas contínuas de ocupação. Configuram *aglomerações descontínuas*[5] ou *eixos articulados*[6], que compõem conjuntos peculiarizados por atividades agroindustriais, agropecuárias, industriais ou terciárias, reproduzindo-se nas estruturas urbano-regionais ou nos "quatro brasis". O peso concentrador dessas espacialidades é notório pelo fato de que os municípios que as constituem, juntamente com os que integram as aglomerações urbanas, situam-se entre os poucos com crescimento populacional superior à média dos respectivos estados, por mais de uma década desde os anos 1970. Ademais, têm participação relativamente mais expressiva na composição da renda estadual.

As *ocupações contínuas litorâneas* também conformam morfologias representativas das áreas com o mais elevado crescimento populacional, alta densidade e continuidade de mancha, apresentando mudança no perfil de ocupação e de funcionalidade do espaço e criando uma dinâmica local que extrapola a sazonalidade de uso. Delineiam um *continuum* em grande parte da costa brasileira.

Pequenas aglomerações urbanas completam o quadro das morfologias concentradoras dispersas pelo território. Juntamente com as aglomerações descontínuas, os eixos articulados e as ocupações contínuas de fronteira e litorâneas, não integram o rol das identificadas na pesquisa do IPEA. Embora tenham menor porte populacional e baixa diversidade funcional, exibem o mesmo padrão de crescimento elevado e características morfológicas similares às de maior porte no processo de ocupação, fortemente condicionado pelo mercado de terras urbanas.

Esse conjunto, que está fora dos cálculos de concentração populacional do Brasil aglomerado, não deixa de representar feições peculiares de um mesmo processo operado sob lógicas aglomeradoras. Se agregado às aglomerações identificadas pelo estudo do IPEA, implicará que certamente a proporcionalidade de concentração venha a superar a ordem de metade da população brasileira.

Mas estariam os demais centros e as demais áreas do país alheios a esse processo concentrador? Sob a perspectiva das morfologias concentradoras e aglomeradas espacialmente – marcas mais características do processo de urbanização recente –, não seriam elas contraditórias ao fato de estar se consolidando

no Paraná, a de Ponta Grossa (com Castro e Carambeí). Desse conjunto de municípios, Passo Fundo, Chapecó e Ponta Grossa integram a rede de centros sub-regionais (CARACTERIZAÇÃO, 1999).

6. Entre os eixos articulados, tem-se o do mobiliário (entre São Bento do Sul, Rio Negrinho, Mafra e Piên) e o da agroindústria da carne (que aproxima Francisco Beltrão, Pato Branco e Dois Vizinhos à aglomeração descontínua de Chapecó), ambos articulando municípios do Paraná e de Santa Catarina; o da madeira e fruticultura (entre Caçador e Mafra), em Santa Catarina; e o do turismo (com Gramado, Canela, São Francisco de Paula e Nova Petrópolis), no Rio Grande do Sul.

uma expansão horizontal da urbanização e do meio técnico-científico-informacional, ou seja, da "modernização" do território?

> Não se trata disso. A partir do momento em que o território brasileiro se torna efetivamente integrado e se constitui como mercado único, o que à primeira vista aparece como evolução divergente é, na verdade, um movimento convergente. Há uma lógica comum aos diversos subespaços. Essa lógica é dada pela divisão territorial do trabalho em escala nacional, que privilegia diferentemente cada fração em dado momento de sua evolução. A lógica é comum, os resultados regionais e locais são diferentes (Santos e Silveira, 2001, p. 273-74).

Dessa forma, no reverso da concentração, um vasto espaço organiza-se sob a mesma ordem, polarizado por elevado número de pequenos e médios centros que não constituem ou apresentam tendência à formação de aglomerações e que se revestem de características particulares.

A produção agropecuária obtém seu suprimento imediato na maioria desses centros, cuja funcionalidade urbana quase sempre se torna particularmente especializada. Algumas vezes, além de oferecerem apenas a possibilidade de acesso a bens e serviços, como portadores da "racionalidade" a ser usada pelas atividades da região, essas cidades tornam-se produtoras de informação. É o caso, por exemplo, da presença de instituições de ensino e pesquisa pura e aplicada, centralizando a vida de relações de inúmeros deles. Essa informação, diferentemente da difundida pelas aglomerações, é fortemente influenciada pela peculiaridade regional.

Ao mesmo tempo, tais centros são subordinados a determinantes externos, que orientam demandas, custos e preços nacionais e internacionais de sua produção "commoditizada". É sua capacidade de articular-se regionalmente e de cumprir as determinações externas que garante seu reforço no sistema de cidades. Segundo Santos e Silveira (2001, p. 281), os

> sistemas de cidades constituem uma espécie de geometria variável, levando em conta a maneira como as diferentes aglomerações (ou centros) participam do jogo entre o local e o global. É dessa forma que as cidades pequenas e médias acabam beneficiadas ou, ao contrário, são feridas ou mortas em virtude da resistência desigual dos seus produtos e de suas empresas face ao movimento de globalização.

Focos das contradições existentes entre os aspectos ligados à produção

propriamente dita, seu lado técnico, e as articulações ligadas à realização de sua inserção no mercado, seu lado político, as

> cidades médias comandam o essencial dos aspectos técnicos da produção regional, deixando o essencial dos aspectos políticos para as aglomerações maiores, no país ou no estrangeiro, em virtude do papel dessas metrópoles na condução direta ou indireta do chamado mercado global (Ibid., p. 283).

Ao redor desses centros, a produção rural se dá sob influência das mesmas leis que regem os aspectos da produção econômica como um todo, ou seja, subordinada à competitividade global, que impõe o uso da base técnico-científico-informacional. Os efeitos dessa difusão técnica também se fazem perceber no surgimento ou na ampliação, em regiões mais dinâmicas, de um conjunto de atividades e ocupações não-agrícolas, que insere esses espaços em outro patamar de articulação, no qual o rural não mais pode ser visto simplesmente como fornecedor de produtos primários para os centros urbanos.

Constata-se, assim, que o Brasil se transforma, de um país agrário, em um país com urbanização generalizada, enfatizando o fim da separação tradicional entre o rural e o urbano. Como regulador das atividades do campo, é no resultado de embates e nas suas articulações decorrentes que o espaço urbano vai sendo produzido e, ao mesmo tempo, participando da produção do espaço como um todo, o que reflete na urbanização do território (Santos, 1993).

Conseqüentemente, esse mundo rural modernizado esvazia-se de grandes contingentes populacionais e isola pedaços do território, incapazes de cumprir as exigências de uma produção que se opera sob racionalidades externas. Observa-se, tanto no meio rural quanto em pequenos núcleos urbanos, uma parcela da população residente totalmente integrada – por meio dos circuitos de produção, comunicações e transportes – ao mais avançado padrão de produção e consumo ofertado pelos grandes centros. Simultaneamente, nos grandes e médios municípios, existem significativos contingentes populacionais marginalizados do processo de modernização e geração de renda. São uma expressão do atual ciclo da acumulação, que produz, em qualquer porção do território, uma face moderna, de alta renda e complexidade, e outra com características opostas.

DESORDEM NA REESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA: A GOVERNANÇA SUBORDINADA

Condutores da reestruturação do território, São Paulo e Rio de Janeiro são reforçados em sua posição na escala nacional ao se distinguirem como

"metrópoles globais", em razão da crescente internacionalização de seus fluxos de bens, serviços e informações (Caracterização, 1999).

Nessas duas metrópoles são geradas e transitam as decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas que moldam a economia nacional. Concentram perícia e conhecimento em serviços ligados à globalização, sedes de corporações multinacionais ou transnacionais, de centros financeiros expressivos, e atividades inovadoras. São centros nodais da rede, já que têm como funções principais a atuação como foco de irradiação das decisões tomadas em escala global para as demais cidades do sistema nacional. Essas condições as qualificam para assumir a posição superior na hierarquia de centros brasileiros.

Muito se questiona tal classificação, pois nas principais escalas do sistema mundial de cidades apenas São Paulo se destaca como "ponto de comando da organização da economia mundial" (Sassen, 1998). Analisando classificações pertinentes, Marques e Torres (2000) citam Friedmann (1986), que inicialmente posiciona São Paulo como "centro global periférico" e o Rio de Janeiro como "centro global periférico de segunda ordem", voltando a referir-se posteriormente apenas ao primeiro como "centro com importante articulação internacional" (Friedmann, 1995). Marques e Torres ressaltam ainda a classificação de Godfrey e Zhou (1999), que, com base na localização da segunda sede das principais empresas multinacionais, situam São Paulo à frente das demais cidades latino-americanas. Santos e Silveira (2001) também se atêm particularmente a São Paulo, pela centralidade econômica que cada vez mais fortemente se afirma, mas apontando a centralidade política, que, de certo modo, se fortalece em Brasília.

Como justificativa, o estudo coordenado pelo ipea assevera que a classificação de ambas ocorre, principalmente, pelo fato de, "juntas, representarem um mercado com dimensão e grau de diversificação produtiva comparável às mais importantes metrópoles do Primeiro Mundo" (Caracterização, 1999, p. 362)[7].

Polêmicas à parte, ambas reproduzem os fenômenos que se disseminam em outras metrópoles globais, mundialmente, e que caracterizam o processo de reestruturação econômica, sumarizados na seletividade das atividades mais sofisticadas (gestão e produção), na terceirização da estrutura ocupacional, no aumento da informalidade do mercado de trabalho, com polarização das

7. Além da posição no *ranking*, é importante salientar a reflexão que se dá em torno da categoria "cidade global", cujo conceito não traduz apenas um processo histórico, mas dá origem a um novo paradigma, fortemente ideologizado (Carvalho, 2000; Compans, 1999), que se torna o marco de referência para uma determinada prática. As metrópoles buscam o *status* de "global", aderindo a um projeto que faz crer que essa condição, por si, levaria à superação dos problemas urbanos.

ocupações, e nos demais efeitos da adesão ao modelo econômico de integração competitiva internacional.

Esses efeitos podem ser considerados sob três ordens. A primeira resulta da enorme desigualdade social, assentada nos padrões regressivos da distribuição de renda que o processo de reestruturação produtiva instaura – com impactos socioambientais agudizados pelos volumes populacionais que absorve, em relação às demais metrópoles e centros urbanos nacionais. A segunda, do fato de compor aglomerações caracterizadas por enormes extensões horizontais continuamente urbanizadas, heterogêneas e carentes de mecanismos apropriados de gestão que articulem a ação de vários municípios e, concomitantemente, as relações em rede que as conectam ao mundo. A terceira, da subordinação à abertura da economia, que permite a essas centralidades – e aqui se inclui Brasília, com o relevante papel de pólo político nacional – "exercer apenas uma 'regulação delegada', isto é, uma regulação cujas 'ordens' se situam fora de sua competência territorial" (Santos e Silveira, 2001, p. 268).

Configuram verdadeiras cidades-regiões e contrariam a expectativa de que seriam passíveis de desmetropolização, apoiadas nas novas tecnologias de comunicação e informação, porquanto seguem crescendo, embora menos, em todo o mundo, exatamente num momento histórico em que se declara que o fim da geografia está próximo e que o planeta está se convertendo em um espaço de fluxos. "De fato, em vez de as cidades-regiões estarem se dissolvendo como objetos sociais e geográficos pelo processo de globalização, elas estão se tornando progressivamente centrais à vida moderna" (Scott et al., 2001, p. 11). No entanto, mesmo diante da importância que assumem, pouco avançam no tocante ao estabelecimento de mecanismos apropriados à complexidade de sua gestão. Pelo contrário,

> os processos de integração econômica em escala mundial e de crescimento urbano acelerado tornam as estratégias de planejamento e política urbana tradicionais nessas regiões muito problemáticas, enquanto abordagens mais adequadas permanecem em um estágio experimental. Novas formas para pensar esses processos e novos caminhos para alcançar benefícios e controlar seus efeitos negativos são urgentes (Ibid.).

Essa urgência transcende as metrópoles globais e se insere no âmbito das demais aglomerações, metropolitanas ou não. O intrincado tecido de morfologias que transpõem fronteiras político-administrativas, sejam de municípios, estados ou países, exige repensar práticas de planejamento e gestão, concebidas

no âmbito de municípios autônomos. São anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento urbano, pois não contemplam exigências extralimites municipais. Esse anacronismo se agrava com a imposição ao município de incrementar sua própria competitividade, usando estratégias empresariais orientadas à produção global do espaço. A cidade protagonista não responde às heterogeneidades internas dessas novas espacialidades de aglomeração, pois suas práticas desconsideram o aglomerado em sua totalidade. Numa ação inversa, a simples instituição de unidades regionais, como as "regiões metropolitanas", pode criar apenas um recorte a mais, que nem sempre traduz uma configuração espacial ou induz ao estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política com efetivo poder regional (Moura e Firkowski, 2001).

À medida que essas áreas tornam-se espaços diversificados, com maior divisão do trabalho e aprofundamento dos processos econômicos e sociais, consolidando-se como espaços informacionais, e não mais apenas fabris, o desenvolvimento de novas relações sociais cria privilegiadas condições de operação de grandes empresas

> que agem na esfera da produção, da circulação e do consumo, e cujo papel direto, ou por intermédio do poder público, no processo de urbanização e reformulação das estruturas urbanas, sobretudo das grandes cidades, permite falar de urbanização corporativa e de cidades corporativas (Santos, 1993, p. 106).

Nelas, os movimentos de organização dos espaços urbano-regionais, submissos às ordens expressas por decisões globais, deixam de buscar a consecução das funções públicas de interesse comum ao conjunto de municípios que se aglomeram em seu entorno, já que se empenham em priorizar a construção de atributos de competitividade e atratividade a grandes empreendimentos, verticalizando seu universo de relações. Tais relações atendem às exigências corporativas de promoção de equipamentos técnicos e adaptação jurídica, fiscal e institucional do município, comprometendo o poder econômico e político e tornando ainda mais desiguais a economia e a sociedade desses espaços, dada a priorização de investimentos públicos na direção contrária às demandas sociais (Santos, 1999).

> Com a globalização, confunde-se a lógica do chamado mercado global com a lógica individual das empresas candidatas a permanecer ou a se instalar num dado país, o que exige a adoção de um conjunto de medidas que acabam assu-

> mindo um papel na condução geral da política econômica e social. O argumento, fundado no chamado "pensamento único", inclui um receituário de soluções, sem as quais – diz-se – um determinado país se torna incapaz de participar do processo de globalização. Em nome da inserção desse país na nova modernidade e no mercado global são estabelecidas regras que acabam por constituir um conjunto irrecusável de prescrições. Isso equivale, para cada país, a uma abdicação da possibilidade de efetuar uma verdadeira política nacional, tanto econômica quanto social (Santos e Silveira, 2001, p. 255).

As empresas criam a ordem para si e a desordem para o resto. O espaço organizado para seu serviço torna-se "fragmentado, incoerente e anárquico". O padrão de urbanização resultante contrapõe, em convivência espacialmente próxima, áreas de extrema densidade de fluxos informacionais, materializados em uma arquitetura arrojada, a áreas nas quais é baixa a qualidade de vida urbana.

Verificam-se o crescimento físico elevado das manchas de ocupação, principalmente no entorno de metrópoles, com adensamento excessivo de áreas desprovidas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais, e o agravamento da situação de informalidade da ocupação do solo urbano, com favelização e ocupações irregulares – um nítido comportamento de segregação socioespacial. Em paralelo, pontuam vazios urbanos infra-estruturados como retenção especulativa do solo. No conjunto, esses processos provocam agressão ao meio ambiente urbano, com comprometimento dos recursos naturais (Caracterização, 1999).

Ao mesmo tempo que a cidade se torna uma vitrine de intervenções urbanísticas modernizadoras, constatam-se deficiências nos sistemas de transportes e circulação urbana e na oferta de bens e serviços públicos. Enfim, tem-se uma "modernidade incompleta" (Santos, 1990).

Há possibilidades de libertar-se dessa lógica? Há perspectivas de reversão desse processo concentrador e desigual?

HÁ ORDEM NA DESORDEM

Quanto ao arranjo das espacialidades no território brasileiro, que tendências podem ser anunciadas que confirmem ou sinalizem novas configurações espaciais?

Santos (1993, p. 83) reforça a tendência à aceleração do fenômeno da urbanização e discute a questão relativa à "desmetropolização", em pauta no início dos anos 1990. Mostra que o que "se está verificando é a expansão da

metropolização e, paralelamente, a chegada de novas aglomerações à categoria de cidade grande e cidade intermediária". Demonstra ainda que esses fenômenos, aparentemente contraditórios, são, na verdade, complementares, e o que vemos é "o reforço da metropolização juntamente com uma espécie de desmetropolização" (Santos e Silveira, 2001, p. 286). Santos (1993) destaca também que algumas metrópoles – exemplifica com São Paulo – apresentam-se "onipresentes", ou seja, no comando de um mercado centralizado, apoiado em bases informacionais, desorganizando e reorganizando as atividades periféricas em todo o território.

Outra tendência que pode ser confirmada é que a produtividade e o desempenho econômico devem seguir favorecidos pela concentração urbana, seja por garantir a eficiência do sistema econômico, seja por intensificar a criatividade, a aprendizagem e a inovação. Assim, as aglomerações acenam para um aperfeiçoamento do desempenho do papel de "motores" da base econômica (Scott et al., 2001).

Nas condições históricas atuais, pode-se prever que, além das aglomerações, as áreas contínuas, manchas ou pontos do território, constituídos nos espaços da racionalidade e da globalização pela incidência mais expressiva do meio técnico-científico-informacional (Santos e Silveira, 2001), permaneçam articulando as demais áreas. No entanto é importante estar explícito que esses recortes apenas aparentam ser mais integrados às novas dinâmicas produtivas, já que as demais espacialidades, mesmo com menor crescimento populacional ou menor participação na composição da renda nacional, também se integram plenamente ao mesmo processo e às mesmas lógicas que orientam a estruturação do território como um todo e, conseqüentemente, às suas contradições.

Daí que a alguns assusta a "urbanização do território", ou a produção do espaço a partir das lógicas emanadas do meio urbano. A despeito dos aspectos negativos associados a ele, particularmente pelo peso da concentração e da desigualdade, deve-se ter definitivamente claro que o desenvolvimento será mais favorecido em associação com a urbanização do que na sua ausência (Scott et al., 2001).

O que deve ser motivo de preocupação é "que estamos diante de verdadeiro comando da vida econômica e social e da dinâmica territorial por um número limitado de empresas" (Santos e Silveira, 2001, p. 291). Tal tendência ao corporativismo, não só da cidade mas do próprio território, pode conduzir ao crescimento econômico, "mas à custa da perda do controle de seu destino pelas regiões assim modernizadas" (Ibid., p. 292). O território torna-se "instável" em conseqüência do seu "uso competitivo", dessa "lógica territorial das empresas" e da "guerra global entre os lugares", dada a busca contínua de readaptação

ao mercado e às necessidades da corporação. "Cria-se assim uma permanente produção da desordem [...]" (Ibid., p. 298).

Essa lógica responde a muitas das questões enunciadas no início desta leitura; e às indagações que restam, já se pode antecipar que não devemos nos aprisionar pelo jogo ideologizado da "naturalização" dos processos. Há demonstrações claras de novos movimentos que indicam direções diferentes (Souza Santos, 2002), "diferentes futuros" (Santos, 2000), e que, aos poucos, adquirem maior visibilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade, T. A.; Serra, R. V. (org.). (2001) *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro, ipea.

Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. 1999. Brasília, ipea; Rio de Janeiro, ibge; Campinas, Unicamp/ ie /Nesur. 2v. (Coleção Pesquisas, 3).

Carvalho, M. de. (2000) Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Seade, v. 14, n. 4, p. 70-82. out.-dez. (Metrópole e Globalização.)

Compans, R. (1999) O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, Anpur, n. 1, p. 91-114, maio.

Diniz, C. C. (1993) Desenvolvimento regional no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte: ufmg/Face/dce, v. 3, n. 1, p. 35-64, set.

Diniz, C. C.; Crocco, M. A. (1996) Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, ufmg/Face/dce, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul.

Friedmann, J. (1986) The world city hypothesis. *Development and Change*, v. 17, n. 4.

_____. (1995) Where we stand: a decade of world city research. In: Knox, P.; Taylor, P. (org.). *World Cities in a World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Godfrey, B.; Zhou, Y. (1999) Ranking world cities: multinational corporations and the global urban hierarchy. *Urban Geography*, 20 (3).

ibge. (1987) *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro, ibge. 210 p.

_____. (2000) *Regiões de influência das cidades – 1993*. Rio de Janeiro, ibge.

Ipardes. (2000) *Redes urbanas regionais*: Sul. Brasília, ipea. (Série Caracte-

rização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, Unicamp/IE/Nesur, Ipardes.

MARQUES, E.; TORRES, H. (2000) São Paulo no contexto do sistema mundial de cidades. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 56, p. 139-68, mar.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2001) Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX., Rio de Janeiro. *Anais*... Rio de Janeiro, Anpur, 2001, v. 1, p. 105-14.

MOURA, R.; WERNECK, D. Z. (2001) Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, Ipardes, n. 100, p. 25-56, jan.-jun.

PACHECO, C. A. (1992) Dinâmica econômica regional dos anos 80: notas para uma discussão dos resultados do Censo de 1991. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 8., Brasília. *Anais*... Brasília: ABEP.

_____. (1996) *A questão regional brasileira pós-1980*: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. Campinas. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas.

SANTOS, M. (1990) *Metrópole corporativa fragmentada*: o caso de São Paulo. São Paulo, Nobel.

_____. (1993) *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.

_____. (1999) *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. 3. ed. São Paulo, Hucitec.

_____. (2000) *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo, Record.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2001) *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro, Record.

SASSEN, S. (1998) *As cidades na economia global*. São Paulo, Studio Nobel. (Série Megalópolis).

SCOTT, A. J. et al. (2001) Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*, n. 41, p. 11-25.

SOUZA SANTOS, B. de. (org.). (2002) *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v. 1.

PARTE III

CIDADE, VIOLÊNCIA E COESÃO SOCIAL

SOCIABILIDADE VIOLENTA:
POR UMA INTERPRETAÇÃO DA CRIMINALIDADE CONTEMPORÂNEA NO BRASIL URBANO

Luiz Antonio Machado da Silva
Sociólogo, doutor em Arquitetura – Estruturas Ambientais Urbanas – pela FAU/USP, professor titular do IPPUR/UFRJ, coordenador do Observatório do Observatória das Metrópoles.

"A violência se liberou de qualquer fundamento ideológico".
Hans M. Enzensberger

"(...) o historiador de costumes obedece a leis mais duras do que as que regem o historiador de fatos; aquele deve tornar tudo provável, até o verdadeiro, ao passo que no domínio da história propriamente dita, o impossível é justificado pela razão de ter acontecido".
Honoré de Balzac

1. INTRODUÇÃO

Este ensaio analisa uma das formas de organização social das relações de força que são legal e administrativamente definidas como crime comum violento, tal como elas se configuram contemporaneamente nas grandes cidades brasileiras, com particular referência ao caso do Rio de Janeiro[1]. Tomo esse

1. O foco no Rio de Janeiro justifica-se pelo singelo motivo de que esta é a cidade onde moro e que conheço melhor, tanto pela experiência existencial direta quanto pelo trabalho sociológico. Entretanto, além disso, creio que o Rio pode ser tomado como um "caso particular do possível", "bom para pensar" a sociabilidade violenta.

complexo de práticas como uma das expressões atuais do desenvolvimento histórico do individualismo, ou seja, uma de suas formas cristalizadas, e o focalizo em seu impacto sobre a estruturação das rotinas cotidianas.

Essa questão poderia ser discutida em seus aspectos mais amplos e mais profundos, remetendo a quadros de referência abstratos e culturalmente inconscientes, responsáveis últimos pelos significados culturais que subjazem à formação do sentido e à orientação da ação por "criaturas" desse ordenamento. O produto desse modo de reflexão seria uma metanarrativa voltada para a compreensão global do processo social que, ao menos idealmente, explicaria tanto as particularidades do comportamento dos criminosos ao longo do tempo e do espaço quanto as próprias interpretações sociológicas "de alcance médio" a respeito delas.

Alerto o leitor para o fato de que meu interesse é outro. Sem recusar sua relevância para as questões que elaboro, quero evitar essa abordagem, que me parece conduzir a um modo de análise "desencarnado", que não é compensado pelas vantagens cognitivas que pode oferecer. A alternativa que proponho implica considerar a relação entre a produção simbólica e certas práticas sociais – isto que pressuponho uma expressão particular, tópica, específica, do individualismo contemporâneo – em sua concretude e singularidade mais imediata. Dar prosseguimento a esse interesse requer definir um foco e um recorte que são estritamente analíticos. Comparada à alternativa anterior, esta também tem um alto custo: o abandono voluntário da possibilidade de produzir um argumento totalizador do tipo, por exemplo, da dialética do geral-particular-singular. Em outras palavras, para efeitos do presente texto, o crime comum violento não é o "momento" de um processo, mas sim um "objeto construído", parcial, autônomo e, portanto, autocontido[2].

Creio que, com essa decisão, mantenho-me colado ao que torna o crime comum violento um problema central da agenda pública e, em conseqüência, uma questão sociológica. Perco na abrangência da explicação, mas isso talvez seja compensado pela apreensão da profundidade da mudança nas relações sociais que o ganho em concretude proporciona. E aumento o volume de interlocutores potenciais, na medida em que posso participar diretamente de um debate crucial na atualidade, embora, como tentarei indicar adiante, meu argumento caminhe em direção muito distinta do ponto de vista mais

2. Apresentando de uma terceira maneira o estatuto do meu argumento, eu diria que não estou interessado em falar sobre a "verdade" das relações de força de que trato, mas em propor uma interpretação, entre outras possíveis, sobre como os envolvidos as vivem – como as praticam, experimentam e representam.

difundido nessa discussão, em especial entre cientistas sociais, políticos e administradores.

Uma segunda observação introdutória que considero oportuna é decorrência direta do modo de análise que escolhi. Segundo penso, ele implica necessariamente trabalhar no plano do modelo típico-ideal, que é contrafactual por definição e não deve ser confundido com a descrição empírica da realidade. Adianto que não creio haver contradição entre essa afirmativa e a menção anterior à vantagem de ganhar em concretude: basta acrescentar a) que estarei lidando com um modelo típico-ideal "histórico", e não "sociológico", para usar a clássica distinção de Weber, e b) que o recorte que proponho privilegia as regularidades dos cursos de ação cotidianos, mais que sua institucionalização formal.

Finalmente, uma última observação antes de iniciar o desenvolvimento do argumento. Visando compreender como as relações de força que estruturam, na atualidade, um complexo de práticas associadas ao que é definido como crime comum violento, interferindo radicalmente sobre a organização da vida cotidiana nas grandes cidades brasileiras, esboçarei a noção, que reconheço ainda muito incipiente, de "sociabilidade violenta". A intenção central é captar a natureza e o sentido do que me parece ser uma radical transformação de qualidade das relações sociais a partir das práticas de criminosos comuns, mudança que a crescente produção sociológica[3], excessivamente absorvida pelo debate sobre políticas de segurança e administração da justiça, tem tido enorme dificuldade de apreender. Isso significa dizer que meu argumento tem mais a ver com a perspectiva de análise do que com a apreensão empírica das características das práticas estudadas.

Assim, não é apenas devido às restrições de espaço de um artigo que tenho pouco a acrescentar ou discutir a respeito dos atributos descritivos do comportamento "real" dos atores, de modo que as escassas referências que faço são meramente ilustrativas. Sem dúvida, essa ausência acrescenta muita fragilidade ao raciocínio. No entanto creio que ela não o inviabiliza, ao menos enquanto hipótese de trabalho plausível – que é o limite de minhas expectativas quanto a este texto –, na medida em que a base de conhecimento "de fato" do complexo de práticas aqui discutidas é detalhada e amplamente compartilhada. É obvio que tal conhecimento é pouco sistematizado e nada tem de homogêneo ou consensual, uma vez que combina, de um lado, as racionalizações da

3. Dentre os inúmeros balanços críticos contendo uma revisão da bibliografia brasileira, cf. Kant de Lima, Misse e Miranda (2000) e Adorno (1993). Cf., ademais, o pioneiro trabalho de Zaluar (1985) e, para uma interpretação mais recente, Peralva (2000).

experiência vivida e sua crítica sociológica e, de outro, interesses e valores em conflito ou simplesmente distintos entre si e divergentes. Mas este é, como já indiquei, meu ponto de partida e meu tema: não pretendo "superar" essa complexidade nem tampouco "desencarnar" minha interpretação[4]. Posto de forma um tanto brutal, creio que conhecemos muito, e cada vez mais, sobre as práticas da sociabilidade violenta, mas isso não nos tem levado a uma avaliação adequada sobre seu significado histórico e cultural.

Nesses comentários iniciais, está implícito que não serão tratados certos temas que também envolvem de alguma forma a ênfase na dimensão desestabilizadora da força envolvida nas relações sociais, discutindo aspectos críticos na rotina da vida cotidiana que também fazem parte dos problemas da agenda pública contemporânea. Isso porque sua construção cognitiva e seus significados culturais – os debates que esses temas envolvem – seguem caminhos diversos. Explicitando melhor, ao adotar o recorte proposto, não estarei tratando de todas as formas de organização das relações sociais de força (mesmo considerando apenas a violência física; a "violência doméstica", por exemplo, não é aqui abordada), nem de todas as formas de crime comum (fica fora da análise o "crime de colarinho branco"), nem do conjunto da acumulação econômica da qual a "violência urbana" é um dos elos (a economia das drogas não é tratada), nem da organização social da violência em outras formações sociais (o "caso" colombiano, combinando narcotráfico e guerrilha, parece apontar para um desenvolvimento da violência privada com características muito distintas das do Brasil).

4. Ironicamente, até onde estou informado, é uma obra de ficção de Paulo Lins que contém o equivalente a uma "descrição densa" (Geertz) do crime comum violento mais compatível com a perspectiva aqui proposta (Lins, 1997). O presente texto estava em final de redação, inclusive com esta citação já incluída, quando o filme que levou o livro de Paulo Lins à tela se transformou em sucesso de bilheteria e crítica, gerando enorme polêmica sobre a postura moral adotada por produtores e diretores. Em uma palavra, à parte a denúncia de procedimentos pouco ortodoxos na realização das filmagens, seus críticos identificam o que seria uma incompatibilidade entre o tratamento estético e uma postura moral dos criadores diante dos aspectos factuais do enredo. Creio que seria possível sugerir que, sob a roupagem de um debate ético-político, essa discussão expressa a dificuldade da percepção social convencional (leiga e/ou sociológica) em reconhecer a mudança de qualidade do crime violento, mas, ao mesmo tempo, o fascínio com o que está fora de sua capacidade de apreensão. No centro da polêmica está a produção de uma antinomia que a perspectiva dominante não consegue dissolver: de um lado, o modo de tratamento estético de práticas criminosas, considerado por alguns uma glamorização moralmente indefensável; de outro, o reconhecimento da imensa riqueza factual de uma descrição "interna" desses fenômenos que demonstra sua distância das relações sociais mais convencionais, expondo-lhes o caráter radicalmente singular, que não é questionado em sua facticidade, mas apenas em seu significado moral – interditando, em conseqüência, sua apreensão cognitiva. Em suma, creio que o problema construído pelo debate suscitado pela recepção do filme não diz respeito à especificidade do crime violento – que é o elemento comum, que unifica os pólos da discussão –, mas antes ao seu estatuto, ou seja, se ela deve ser publicamente exposta e discutida e, em caso afirmativo, qual a tematização ética e/ou esteticamente legítima e politicamente oportuna.

Estou certo de que o leitor perdoará a repetição de algumas idéias que considero centrais para a compreensão de meu argumento, bem como a extensão do recurso às notas de rodapé, cujo objetivo é conservar a linearidade e a economia na apresentação do raciocínio.

2. O CRIME COMUM VIOLENTO E A "VIOLÊNCIA URBANA" COMO REPRESENTAÇÃO

Meu ponto de partida é uma constatação: existe uma expressão muito difundida e coletivamente aceita pelas populações urbanas para a) descrever cognitivamente e b) organizar o sentido subjetivo das práticas que envolvem o que legalmente se define como crime comum violento e suas vítimas atuais ou potenciais – *violência urbana*. Narrativas que visam explicar motivos da ação, assim como avaliações morais de condutas e fenômenos da vida cotidiana nas grandes cidades, fundamentam-se nessa expressão para serem aceitas e compreendidas. Isso permite tomar a *violência urbana* como uma representação coletiva, categoria de senso comum constitutiva de uma "forma de vida". Nesse sentido, ela não pode ser corrigida nem falsificada – mas pode ser objeto de crítica racional[5].

Analisada em seus conteúdos de sentido mais essenciais, a representação da *violência urbana* seleciona e indica um complexo de práticas que são consideradas ameaças a duas condições básicas do sentimento de segurança existencial que costuma acompanhar a vida cotidiana rotineira – integridade física e garantia patrimonial. Ela aponta para o crime comum, mas o foco de atenção é a força nele incrustada, a qual é definida como responsável pelo rompimento da "normalidade" das rotinas cotidianas, isto é, de seu caráter cognitiva e axiologicamente não-problemático e moralmente lícito. Essa é a razão pela qual *violência urbana* não é simples sinônimo de crime comum nem de violência em geral.

Trata-se, portanto, de uma construção simbólica que destaca e recorta aspectos das relações sociais que os agentes consideram relevantes, em função dos quais constroem o sentido e orientam suas ações. Dessa perspectiva, possui um significado instrumental e cognitivo, na medida em que representa,

5. "A 'incorrigibilidade' do senso comum como recurso necessário para a análise social não deveria esconder seu *status* de tópico [...] Se o senso comum é em si organizado como um 'tópico', as crenças que estão envolvidas [...] estão, em princípio, abertas à avaliação racional" (Giddens, 1997, p. 296). Considero que, adotando essa perspectiva, não preciso tratar a *violência urbana* nem como falsa consciência, nem como dado bruto da realidade, nem como categoria mental abstrata e arbitrária, passível de ser sociologicamente desmontada em suas regras de construção. Fico também desobrigado de desenvolver uma discussão conceptual sobre a violência "em geral".

de maneira percebida como objetivamente adequada a determinadas situações, regularidades de fato relacionadas aos interesses dos agentes nesses contextos. Mas, como toda representação, a *violência urbana* é mais do que uma simples descrição neutra. No mesmo movimento em que identifica relações de fato, revela aos agentes modelos mais ou menos obrigatórios de conduta, contendo, portanto, uma dimensão prático-normativa institucionalizada que deve ser considerada[6].

Conjugando esses dois aspectos, uma vez constituída como representação, a *violência urbana* é um "mapa" que apresenta aos atores um complexo de relações de fato e cursos de ação obrigatórios – expressão simbólica de uma ordem social, para todos os efeitos práticos. Mais explicitamente: a representação da *violência urbana* constrói um componente de obrigação normativa subjetivamente aceito que, em certas situações e sob determinadas condições, substitui cursos de ação relativos a outras referências sem, entretanto, cancelá-las.

Antes de dar por apresentado esse ponto de partida e passar a descrever esquematicamente como se estruturam as práticas representadas como *violência urbana*, alguns comentários adicionais são relevantes.

Em primeiro lugar, é pertinente propor, ao menos como hipótese de trabalho, que, como categoria de entendimento e referência para modelos de conduta, a *violência urbana* está no centro de uma formação discursiva que expressa uma forma de vida constituída pelo uso da força como princípio organizador das relações sociais. Ou seja, a representação da *violência urbana* capta, simbolicamente, um âmbito da vida cotidiana em que ocorre a universalização da força como fundamento de um complexo orgânico de práticas que suspende – sem, entretanto, cancelá-la ou substituí-la integralmente – a tendência à monopolização da violência pelo Estado, generalizando e "desconcentrando" seu uso legitimado. Assim, essa representação pode ser considerada a chave para a compreensão sociológica de um complexo de práticas sociais que não são coerentes com as rotinas cotidianas estatalmente organizadas, mas que tampouco podem ou devem ser evitadas ou negadas. Por outro lado, deve-se também notar que a *violência urbana* se constitui como uma compreensão

6. No que diz respeito à compreensão da *violência urbana*, a conexão entre os modelos de conduta e a perda de valores éticos tem galvanizado a atenção da observação sociológica (denunciando seu compromisso essencial com uma perspectiva jurídico-institucional de análise), geralmente em uma perspectiva de denúncia tão apaixonada que algumas vezes chega a impedir, outras, a distorcer, a própria percepção de que, junto com garantias exteriores de imposição, esses modelos são aceitos como obrigatórios. Se a aceitação de tais máximas de conduta e a legitimação da autoridade a elas relacionada se associam ou não a uma ética mundana – questão apresentada pelo que parece ser uma absoluta falta de transcendência nos conteúdos normativos dos modelos de conduta da sociabilidade violenta (que nem por isso pode ser considerada uma simples ordem empírica) – é outro problema.

"exterior" desse complexo de práticas, pois seu ponto de vista é o das rotinas convencionais (por isso produz-se como um problema na realidade da vida cotidiana, e por isso tal problema tem os contornos específicos que procuro apresentar neste texto), mas ao mesmo tempo expressa *adesão* ao modo como elas se organizam[7]. Como matéria inicial e desafio para a análise sociológica, sua riqueza está exatamente nesta ambigüidade: ela expõe a vivência coletiva do caráter fragmentado da forma de vida urbana no Brasil de hoje e introduz a possibilidade de apreender um padrão de sociabilidade construído (pelos dominados) como *violência urbana*[8], a partir da incorporação crítica dessa representação.

Como conseqüência dessa observação, convém ressaltar um segundo ponto. As afirmativas supracitadas, se corretas, reduzem a importância das freqüentes discussões sobre a magnitude real do incremento das práticas relativas à *violência urbana*, bem como sugerem a irrelevância de considerações sobre a "paranóia" da violência, apresentada como uma falha na percepção das populações urbanas, induzida pelo tratamento dado pela mídia ao crime violento. Do ponto de vista aqui adotado, essas são falsas questões, pois o que caracteriza a *violência urbana*, como qualquer construção simbólica, é justamente o fato de que ela constitui o que descreve[9]. E, mais importante, a noção de *violência urbana*, como já foi dito, não se refere a comportamentos isolados, mas à sua articulação como uma ordem social (característica que permanece quer se venha a demonstrar ou não sua relação com o crescimento quantitativo do crime comum violento).

Finalmente, é necessário reconhecer que o raciocínio aqui desenvolvido é pouco freqüente. Mesmo não sendo objetivo deste ensaio empreender uma crítica das inúmeras interpretações atuais da *violência urbana*, pode ser útil à confrontação com o que me parece ser uma das bases desse relativo isolamento. Explícita ou implicitamente, muitos estudos sobre a *violência urbana* tomam-na como uma manifestação particular da violência "em geral", em alguns casos

7. As reiteradas afirmativas a respeito da "banalização" da violência, sustentando-se no que consideram um aumento quantitativo do crime comum violento, parecem reconhecer a dimensão de adesão, mas não o caráter problemático captado pela *violência urbana*.

8. É tentadora a possibilidade de relacionar esses comentários à noção fenomenológica de "mundos paralelos", mas não resta dúvida de que ela só caberia como metáfora.

9. Esses comentários não desqualificam as análises que apontam o efeito ideológico – estigmatização e reforço do preconceito – contido no uso, intencional ou não, da representação da *violência urbana* como reforço do "mito das classes perigosas". O que eles desqualificam é o recurso a essas interpretações como forma de recusar o caráter "real" – sua concretude como experiência vivida – da ordem social captada por ela.

concebida como um atributo de qualquer relação social, em outros, como historicamente contingente. A partir daí, segue-se uma análise da intensificação do fenômeno nos últimos anos, explicada segundo uma lógica fundada na hierarquização das formas de violência, às vezes causal – a violência de tipo X causa ou favorece o aparecimento da violência de tipo Y –, às vezes histórica – a violência de tipo X é mais freqüente ou intensa em certas conjunturas do que em outras.

Da perspectiva aqui adotada, essas modalidades de interpretação incorrem em dois erros. Em primeiro lugar, deslocam a violência de seu estatuto de objeto (na medida em que a análise sociológica deve incorporar a representação dos agentes) para o de conceito. Neste caso, ao mesmo tempo que ela é o tema ou a questão a ser entendida, torna-se também o fundamento da análise. Por conseguinte, em segundo lugar, a *violência urbana* é concebida em um espaço homogêneo (a violência "em geral"), ao longo do qual se hierarquizam vários subtipos.

Sem querer reduzir a riqueza das interpretações contemporâneas da violência a esses aspectos, fica portanto sugerido que há nelas uma certa circularidade (confusão entre objeto e conceito) e reducionismo (homogeneização) que precisam ser contornados. Uma das razões mais fortes que impõem essa necessidade é o fato de a especificidade da *violência urbana* – que, afinal de contas, é o que interessa – se perder quando ela é concebida como um caso particular que só pode ser apreendido por meio do conhecimento da espécie a que pertence.

Retornemos às atribuições de sentido que caracterizam a *violência urbana*, as quais, como acaba de ser dito, privilegiam e destacam um âmbito das rotinas cotidianas configurado por um complexo de práticas reconhecidas como ameaças à integridade física e patrimonial, em relação às quais se constroem modelos de comportamento e experiências vividas não-convencionais. Tanto as justificativas subjetivas para a aceitação desses modelos quanto seu caráter imperativo parecem ter escassa relação com motivos, garantias externas e demais condições situacionais relacionadas a outras esferas da vida social.

A capacidade de isolar e ordenar autonomamente esse âmbito, que é intrínseca à representação da *violência urbana*, gera o sentido comum de uma vasta gama de práticas. Há muito tempo que assaltos, roubos, seqüestros, linchamentos etc. vêm aceleradamente deixando de ser percebidos como desviantes e ocasionais – por agentes, vítimas e observadores –, sem que, por isso, se possa afirmar que se trata tão-somente de um processo de incorporação dessas relações sociais à ordem institucional-legal, aos costumes dominantes ou às

rotinas vividas como não-problemáticas. Ao contrário, há fortes indícios de que os padrões convencionais de sociabilidade, regulados no âmbito do Estado, em determinados contextos e sob certas condições discutidas adiante – e a ênfase nessas condicionalidades é absolutamente central para uma boa compreensão do argumento aqui desenvolvido –, perdem validade e são substituídos segundo disposições subjetivas e coerções reciprocamente articuladas, que constituem o âmbito próprio da *violência urbana*. É provavelmente devido a esse destaque radical que as relações sociais construídas como "típicas" conservam a capacidade de mobilizar tão intensamente a atenção, os sentimentos e as emoções das populações das grandes cidades. E é também isso que permite afirmar que a *violência urbana* representa um complexo de práticas hierarquicamente ligadas – ou seja, uma ordem social –, e não apenas um conjunto inorgânico de comportamentos individuais, cujo sentido está fora deles, nos padrões de conduta que constituem a ordem social da qual tais comportamentos se desviam. Por outro lado, como venho insistindo, nada disso autoriza a afirmação de que a *violência urbana* destrói ou substitui os padrões convencionais de sociabilidade. A inovação histórica e o núcleo do problema teórico-metodológico são justamente a convivência, por contigüidade e não como "luta de valores", entre os dois padrões.

Finalmente, vale a pena reiterar que as atribuições de sentido da *violência urbana* implicam, direta ou indiretamente, o reconhecimento pelas populações urbanas da fragmentação de suas rotinas cotidianas. Nesse sentido, os modelos de conduta a que se refere essa representação procuram lidar com o medo e a percepção de risco pessoal e expressam, implicitamente, uma participação subordinada no complexo de práticas que constitui a *violência urbana*. Em outras palavras: as populações que produzem essa representação e por ela organizam (parte de) suas condutas não são as "portadoras" (os agentes produtores) do sentido dessa ordem social. Construir a representação da *violência urbana* apenas lhes permite uma adesão orgânica que, em última instância, valida essa ordem social e, ao mesmo tempo, reorganiza a vivência e permite a compreensão de uma rotina cotidiana fragmentada.

Antes de apresentar em breves traços a organização de uma sociabilidade violenta – núcleo do programa de trabalho que tento desenvolver neste artigo, de modo que aqui ela pode ser apenas esboçada –, considero útil a reconstrução crítica do que creio ser a perspectiva dominante[10] de sua interpretação, na

10. Talvez fosse melhor substituir a expressão "perspectiva dominante" por "perspectiva erudita", para sublinhar o fato de que se trata de um entendimento muito generalizado entre cientistas sociais, políticos e administradores, mas nem tanto entre os segmentos subalternos, ou, pelo menos, não em toda a

medida em que ela torna inviável a compreensão do que proponho: que, nas grandes cidades brasileiras, está em adiantado processo de consolidação, no âmbito das rotinas cotidianas, uma ordem social cujo princípio de organização é o recurso universal à força. A recuperação deste que me parece ser o sentido mais fundamental da representação da *violência urbana* passa, portanto, pela recusa do ponto de vista adotado pelas análises mais difundidas.

3. CONTRA A INTERPRETAÇÃO DOMINANTE

Nas últimas décadas, em virtude de uma dramática intensificação da experiência coletiva de insegurança pessoal, as populações urbanas vêm dando atenção especial aos problemas de manutenção da ordem pública nas cidades brasileiras, focalizando as dificuldades das agências de controle e repressão ao crime, mas envolvendo todo o processo institucionalizado de administração da justiça. De fato, parece estar cada vez mais distante o tratamento da questão como simples "caso de polícia", estritamente ligado aos desvios de comportamento dos policiais, ou como mero problema de eficiência dos aparelhos repressivos[11]. O tema enquadra-se como um dos aspectos do debate sobre a expansão da cidadania, com o foco ampliado de modo a incorporar de maneira mais direta a relação entre democratização e administração da justiça.

Entretanto, apesar de representar grande avanço no conhecimento sobre questões por todos os títulos relevantes relacionadas à segurança das populações urbanas e à garantia de direitos civis, considero que o ponto de vista a partir do qual ele tem sido tratado inviabiliza o entendimento das próprias práticas tidas como responsáveis pelos riscos que dão origem à preocupação coletiva com a questão. Isso porque, como tentarei sugerir em seguida, o ponto de vista

sua coerência. O leitor já terá percebido que uma de minhas hipóteses é que há pouca consistência entre a "perspectiva dominante" (erudita) e a *violência urbana* enquanto matriz de representações orgânicas vinculadas a um complexo de práticas essencialmente semelhantes. Na próxima seção procuro apresentar uma explicação para a disjunção entre elas. No entanto devo reconhecer que, infelizmente, não disponho de elementos – evidências e aparato conceptual – para um tratamento sistemático dessa questão, em particular porque, como o leitor também terá percebido, não creio que sejam aplicáveis sem uma revisão muito profunda, que não estou preparado para empreender, os quadros de referência construídos a partir das várias acepções da idéia de "luta simbólica".

11. Essa afirmativa, é claro, não nega que o evidente descalabro – administrativo, político, econômico etc. – dessas agências responde em boa parte pela visibilidade e permanência do tema na agenda pública, bem como pela própria hegemonia do enquadramento cognitivo que descrevo em seguida. [No Brasil, desde as pioneiras contribuições de Edmundo Campos Coelho (por exemplo, Coelho, 1978, 1987) ainda no final da década de 1970, vem se acumulando um volume crescente de pesquisas sobre a atuação da polícia na repressão ao crime comum, em especial a Polícia Militar, e sobre a vida nas penitenciárias. Entretanto, dadas as dimensões e o foco do presente artigo, essa literatura não pode ser aqui incorporada.]

a partir do qual o problema tem sido apreendido tem a peculiar característica de desmanchar o próprio objeto.

A primeira dificuldade diz respeito à compreensão do ator e da ação. A perspectiva dominante define os agentes que ameaçam a ordem pública pelas características jurídico-formais de suas atividades como criminosos (ou seja, praticantes de certas categorias de ilícitos penais que constituem o crime comum violento). Em conseqüência, as condutas em questão passam a ser compreendidas em termos das próprias regras violadas, e não em termos do sentido construído pelos criminosos para suas práticas. Nessa linha, a ineficácia dos aparelhos de manutenção da ordem, às vezes relacionada a problemas econômico-financeiros e de formação de pessoal e sempre à impunidade e à corrupção, é apresentada como a variável causal mais importante. Em outras palavras, a conduta criminosa é explicada pelo seu baixo "custo de oportunidade", em um tipo de interpretação no qual a formação dos comportamentos é vista como uma reação mecânica a condições contextuais, de modo que os criminosos seriam meros "aproveitadores" circunstanciais do estado de anomia provocado pela desorganização do sistema de administração da justiça. Supõe-se, sem maiores questionamentos, que os criminosos agem por referência às próprias regras infringidas, ou seja, pressupõe-se que os conteúdos de sentido que articulam motivos, orientações subjetivas e referências normativas são idênticos tanto para os criminosos quanto para o restante das populações urbanas.

Esse esquema, que, como já comentei, pode ser remetido à mais convencional teoria do desvio, se generalizou como a base de uma lógica explicativa que organiza amplo debate público com argumentos bastante variados, todos convergindo, porém, como acabo de sugerir, para referências a custos de oportunidade das condutas criminosas supostamente muito baixos. Além do fato de escorar-se no pressuposto não demonstrado de que a formação da conduta é idêntica para criminosos e não-criminosos, pode-se acrescentar outra dificuldade na sustentação empírica desse ponto de vista. Todas as pesquisas disponíveis demonstram que os riscos de toda ordem a que se expõem os criminosos são inequivocamente altíssimos, de modo que a insistência em baixos custos de oportunidade para explicar suas práticas sugere uma espécie de esquizofrenia analítica.

De qualquer forma, vale a pena neste momento adiantar outra dificuldade do esquema explicativo dominante, relacionada a suas implicações para o debate sobre propostas de intervenção política. Na medida em que o crime, mais especificamente o crime violento organizado, aparece como resultado

da ineficácia dos controles estatais em suas várias instâncias, favorecendo a adoção de comportamentos desviantes, segue-se como conseqüência lógica o suposto de que tais condutas poderiam ser canceladas, inviabilizadas ou ao menos reduzidas a proporções toleráveis pela manipulação de variáveis institucionais. O funcionamento interno dos aparelhos estatais de controle social, portanto, fica reforçado como objeto privilegiado da atenção, o que contribui para manter em uma posição de mero epifenômeno as próprias práticas que deram origem a toda a reflexão.

De fato, uma vez que a construção de suas ações pelos próprios criminosos deixa de ser o objeto de atenção a ser considerado, o problema posto por suas práticas desaparece por uma espécie de efeito bumerangue, convertendo-se em uma questão de *institution building*, que envolve a reorganização das agências da ordem estatal, suas relações com a sociedade civil e a formulação de políticas democráticas de segurança pública. Nessa linha, é certo que a compreensão das dificuldades de funcionamento das formas convencionais de regulação da vida cotidiana pode ser, e tem sido, ampliada. E também é certo que o debate em torno de políticas de segurança mais eficientes e democráticas que se articula a partir dessa compreensão é extremamente relevante e vem dando bons frutos. No entanto, arrisco afirmar que se trata de um sucesso muito relativo, na medida em que, como acabo de sugerir, as práticas que, em última instância, estão na origem da reflexão ficam reduzidas a uma simples condição intersticial de desvio (cuja explicação é remetida ao baixo custo de oportunidade das condutas assim classificadas) e indicação de anomia (remetida à ineficácia regulatória do Estado).

A tentativa de criticar ou ultrapassar as representações de senso comum organizadas a partir da *violência urbana*, quebrando a unidade entre práticas e representações, tem como efeito a dissolução do objeto original, as práticas de agentes sociais definidos como criminosos. O problema do comportamento dos criminosos é substituído por uma reorientação do interesse analítico a partir da qual as deficiências do sistema de administração da justiça podem aparecer como um complexo causal, e as ações dos criminosos (a *violência urbana*), como conseqüências ou derivações – assim justificando, implicitamente, a ausência da análise específica da formação das condutas dos "portadores" da *violência urbana*.

Tem-se, como efeito, uma problemática desfocada que gera uma série de distorções, das quais a mais importante é um certo etnocentrismo, indiretamente mencionado anteriormente: a suposição de que os conteúdos de sentido que organizam as ações de criminosos e não-criminosos são os

mesmos, em ambos os casos expressões subjetivas dos contextos normativos regulados pelo Estado[12].

No entanto é preciso acrescentar que todas essas críticas, por muitas que sejam, não desqualificam a interpretação dominante, apenas negam que ela constitua uma explicação causal da *violência urbana*. De fato, ela corresponde a toda uma imensa e multifacetada discussão que tematiza a crise institucional e de legitimidade em que vivemos – e, nesse sentido, parece-me irretocável.

Neste ponto devo desviar-me por um instante da questão central do presente texto, para acrescentar um rápido comentário que explicite como, por que e em que termos posso aceitar a adequação da interpretação dominante apesar das críticas que venho apresentando.

Considero que atravessamos, nas últimas décadas, uma profunda crise de legitimidade que expõe com toda a intensidade a fraqueza estrutural do Estado brasileiro. Especificamente, creio que estamos saindo do que poderia ser considerado uma versão cabocla dos "30 anos gloriosos", capaz de reproduzir nossa secular desigualdade social e ao mesmo tempo de favorecer a inclusão social e modernizar a configuração do Estado, absorvendo e pacificando os conflitos. Refiro-me a um tripé que começou a ser produzido por volta dos anos 1930, mas atingiu sua forma mais acabada durante as três décadas subseqüentes ao pós-guerra, o qual pode ser muito brevemente esquematizado como se segue[13]:

a) no plano da economia, um forte e sustentado crescimento baseado em um bem-sucedido processo de substituição de importações, favorecendo a mobilidade ascendente e a inclusão social;
b) no plano político-institucional, a "cidadania regulada" (Santos, 1979), que organizou a expansão econômica de maneira a não ameaçar a desigualdade fundamental da sociedade brasileira (por sua vez, uma das condições do caminho adotado para o crescimento econômico) e reduziu, alongando no tempo, o processo de inclusão social, controlando as pretensões universalistas contidas nas lutas sociais do período à medida que as absorvia;

12. É evidente que fica no ar a questão de por que – dado que os controles estatais não funcionam bem, tornando a *violência urbana* "racional" para os atores individuais devido ao baixo custo de oportunidade – só uma pequena parte da população pratica o crime violento. É nesse quadro, como forma talvez inconsciente de resolver essa dificuldade, que se desenvolvem as interpretações economicistas que, de diferentes maneiras, associam pobreza e crime. A propósito, cf. a brilhante crítica de Coelho (1978).

13. Ainda de forma esquemática, porém um pouco mais desenvolvida do que a possível no espaço deste artigo, comento essa questão focalizando as características mais permanentes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em Machado da Silva (1990). Ali também sugiro que a constituição do assalariamento em nosso país foi incompleta e a incorporação à cidadania foi seletiva.

c) no plano simbólico-cultural, a "ideologia do desenvolvimento", que articulava as justificativas para o caminho de crescimento econômico adotado e fazia as lutas sociais convergirem para a reprodução da "cidadania regulada", em duas dimensões conjugadas. Por um lado, os gargalos da expansão econômica eram atribuídos às relações internacionais (desequilíbrio nos termos de troca do comércio com os países centrais, "dependência", imperialismo etc.), reorientando e diminuindo a virulência dos conflitos internos. Por outro, a ideologia do desenvolvimento favoreceu uma espécie de socialização antecipatória que garantia a univocidade das lutas sociais, na medida em que os "cidadãos de segunda classe" (ou simplesmente não-cidadãos) podiam perceber-se como futuros "cidadãos completos", seja pela via da mobilidade individual, considerada uma expectativa viável, seja pelo progressivo fortalecimento coletivo como categoria econômica, considerado capaz, em futuro discernível, de forçar a porta de entrada na cidadania plena.

Em condições "normais", esse tripé garantia a transformação de conflitos de legitimidade – que questionariam a desigualdade básica da sociedade brasileira – em conflitos distributivos capazes de serem absorvidos na estrutura institucional como parte rotineira da luta política. No entanto, volta e meia essa pacificação era posta em dúvida, fazendo aparecer a fragilidade básica do Estado brasileiro, que sempre perseguiu uma legitimidade que só obtinha parcialmente. Mas a crise era resolvida por meio do mecanismo da cidadania regulada, pela incorporação das categorias sociais mais ameaçadoras – e todo o arranjo (obviamente não-intencional) que acaba de ser esboçado se reproduzia por mais algum tempo.

Esse modo de integração social começa a desabar em meados dos anos 1970. A crise do petróleo se superpõe ao esgotamento do processo de substituição de importações, que já se manifestava, inviabilizando a reprodução do sistema de dominação que se consolidara nas décadas anteriores. Além disso, expõe a fragilidade básica de um Estado nacional que não foi capaz de reduzir significativamente as desigualdades sociais, tendo apenas conseguido contornar a radicalidade das lutas sociais da maneira como foi esquematizada. Explicita-se, assim, em toda a sua crueza, uma crise de legitimidade, durante muito tempo abafada, a qual se revela, entre outros aspectos, pela incapacidade do conjunto das instituições estatais de garantir padrões de sociabilidade inclusivos e coletivamente aceitáveis.

Considero que o que venho chamando de interpretação dominante da criminalidade violenta representa uma das inúmeras tematizações da dupla face dessa

crise: institucional e de legitimidade. Sua atenção concentra-se na capacidade de controle social por parte do Estado, e a análise orienta-se para a busca de formas de reforçá-la, ultrapassando o arranjo anterior, de modo a combinar eficiência com controle da sociedade e, assim, a garantir a adesão ativa da população.

Nesse sentido, o que venho chamando de ponto de vista dominante constrói uma problemática "real", além de ética e politicamente relevante. Pondo em tela de juízo certas "garantias externas" da legitimidade do Estado – isto é, a eficácia das agências de segurança pública e seu teor mais ou menos democrático –, aponta, em última instância, para a profunda crise de autoridade amplamente reconhecida, por isso mesmo questão central da agenda pública.

Entretanto, a fim de explicar o sentimento de insegurança generalizada que está no centro da experiência de vida urbana na atualidade, essa perspectiva estabelece uma seqüência de nexos causais entre a) uma crise de legitimidade do Estado; b) o enfraquecimento da capacidade de controle social por parte das agências estatais, em particular as que constituem o sistema de administração da justiça criminal; c) o esgarçamento da ordem pública, devido ao mau funcionamento de suas "garantias externas"; d) a ampliação do recurso à violência como meio de obtenção de interesses e, finalmente, e) a expansão e organização da criminalidade que recorre a esse meio. Trata-se, portanto, da imputação de uma cadeia causal que explica a desconcentração da violência física (o uso generalizado de violência pelos criminosos indica que o Estado perde seu monopólio de fato, embora o mantenha formalmente) por processos estritamente internos à própria ordem estatal, considerada padrão universal de sociabilidade. Nessa lógica, o que era inicialmente objeto da atenção, posto pela vivência da insegurança cotidiana – as práticas ameaçadoras de agentes definidos como criminosos comuns violentos –, agora reaparece como resultado ou conseqüência mecânica de relações sociais "desencaixadas" (Giddens, 1990) das próprias condutas criminais e apresentadas como explicação destas. O momento de "reencaixe" pelos criminosos do sistema político-institucional aparece como simples correia de transmissão daquelas relações, já que é visto como gerador de uma simples conduta desviante, expressão da ausência de uma sólida sustentação dos parâmetros normativos nas áreas urbanas. Fundamentado nesse esquema explicativo, desenvolve-se, como é mais do que sabido, um amplo debate sobre propostas de intervenção corretiva, todas girando em torno da atividade regulatória e das políticas substantivas do Estado[14].

14. Deixando de lado as diatribes moralistas, muito comuns mas aparentemente inócuas, destaco, dentre a miríade de possíveis ilustrações dessa lógica explicativa, matéria publicada na revista *Veja*,

Para tornar menos abstratos esses comentários, olhemos mais de perto a explicação dominante. Ela toma como unidade de análise a relação entre dois agentes: de um lado, os próprios criminosos e, de outro, os policiais como encarregados diretos da atividade institucional de manutenção da ordem pública em sua operação mais imediatamente incrustada nas rotinas cotidianas. Entretanto, não parece exagero sugerir que praticamente todo o peso da lógica explicativa que tenta apreender essa relação recai sobre as condições e o modo de funcionamento do aparelho repressivo. Começando com a atuação dos policiais, mas raramente restringindo-se a eles, a explicação enfatiza a crise moral e de autoridade das instituições responsáveis pelo controle social e pela administração da justiça, causa de uma incapacidade radical de cumprimento de suas atribuições, a qual se manifesta sob as mais variadas formas de corrupção dos agentes da ordem, de impunidade dos criminosos e de tratamento discriminatório das populações mais pobres. O resultado final é a criminalização da própria polícia, o aprofundamento da desproteção das camadas populares (agravamento do problema de garantia de seus direitos civis) e o estímulo ao desenvolvimento do crime organizado.

De passagem, note-se que esse é o nível mais imediato e tópico de uma explicação cujo sentido profundo é extraído do reconhecimento de que ela trata da expressão localizada de uma crise institucional que é antes política que econômica (o que vejo como uma vantagem do ponto de vista dominante sobre as explicações economicistas, que não desapareceram, mas são cada vez menos difundidas). De fato, embora seja recorrente a menção à penúria das agências governamentais, em uma linha de raciocínio cada vez mais generalizadora que a remete à crise fiscal e à reconversão da economia, essas causas de natureza econômico-financeira têm antes o estatuto de variáveis intervenientes na interpretação dominante, pois a ineficiência e a desmoralização interna do aparelho policial são vistas como parte de uma crise política que afeta o conjunto da relação entre Estado e sociedade.

Essa descrição, obviamente muito esquemática e superficial, não pretende captar a riqueza e a variedade das análises, mas apenas expor o ponto de vista que fundamenta a lógica explicativa da insegurança da vida cotidiana

de 8/9/1993, a propósito do episódio conhecido como a "chacina de Vigário Geral", que me parece paradigmática tanto pela extensão – 13 páginas, vários autores – quanto pela proximidade das análises acadêmicas. Recheada de referências à "falência do Estado", "ausência do Estado", "apodrecimento da polícia" etc., como conclusões sobre a ineficiência dos órgãos públicos (inclusive, mas não apenas, da polícia) e seu "descaso" para com as regiões de moradia da pobreza urbana, a mencionada relação causal ali aparece de forma sintética e explícita: "A ordem desertou a favela (sic). [...] A debandada dos serviços básicos rendeu Vigário Geral aos traficantes" (p. 29). Cf. Machado da Silva (1995).

nas grandes cidades brasileiras. A intenção foi apenas descrever o que considero o nexo causal básico da interpretação, construída como uma relação entre ordem pública e criminalidade violenta na atualidade: de um lado, como variável independente, uma profunda crise de autoridade que gera impunidade e corrupção e torna ineficaz o funcionamento das agências estatais, inclusive e especialmente as relacionadas ao controle social e à administração da justiça; de outro, como a variável dependente a ser explicada, o crescimento do crime violento organizado nos espaços em que a atividade regulatória e as políticas substantivas do Estado não conseguem preencher.

Creio que posso, agora, resumir os principais elementos de minha crítica ao que considero ser o ponto de vista dominante no debate em torno da criminalidade violenta contemporânea, sem levar o leitor a pensar que pretendo desqualificá-lo integralmente:

a) o agente é definido em termos do estatuto legal de seu comportamento, e não da análise de suas práticas concretas, a qual levaria à discussão das características específicas da formação da conduta dos "portadores" da *violência urbana*;
b) o objetivo implícito é, portanto, romper com as representações de senso comum da *violência urbana*;
c) o esquema interpretativo fundamenta-se na suposição de que o comportamento de qualquer agente individual pode ser compreendido como uma reação adaptativa a contextos normativos definidos. Nesse aspecto, não há diferença entre criminosos e não-criminosos;
d) esse esquema articula uma análise objetivada e exteriorizada das práticas que geraram todo o esforço de entendimento, em virtude de seu caráter vivido como problemático, por ameaçarem as rotinas cotidianas organizadas em torno da ordem normativa garantida pelo Estado;
e) dessa forma, desloca-se o foco das práticas para o aparato político-institucional responsável pelo controle normativo;
f) a associação entre os aspectos "b" e "e" da numeração acima sustenta uma concepção totalizadora da vida social que se expressa concretamente na suposição da universalidade da ordem estatal (o que não implica pressupostos de consenso nem de integração social monolítica, pois é justamente a falta de um grau aceitável de ambos que se torna objeto da atenção);
g) por tudo isso, condições contextuais de possibilidade de desenvolvimento de certos cursos de ação (as práticas que o senso comum define como *violência urbana*) transformam-se em causas dessas condutas, de modo que

a formação das ações que deram origem a toda a reflexão desaparece das considerações[15].

Na próxima seção, procuro sugerir que um ponto de vista que recupere a análise das práticas sociais propriamente ditas e não pretenda negar ou ultrapassar a *violência urbana* pode revelar e pôr em discussão, como hipótese de trabalho, uma tendência que a explicação dominante não tem condições de perceber: a transformação da violência, de meio de obtenção de interesses, minimizado pela sua concentração como monopólio formal do Estado, em centro de um padrão de sociabilidade em formação que não se confronta com a ordem estatal, mas que lhe é contíguo. Creio que é justamente isso que confere especificidade histórica à violência contemporânea nas grandes cidades – sua capacidade de fragmentar, no sentido forte desse termo, a vida cotidiana –, tornando-a um objeto sociológico singular e um problema social muito mais complexo e profundo do que sua apreensão pelo que considero ser a interpretação dominante faz crer.

4. Traços da morfologia da sociabilidade violenta

Fundamentado nas considerações desenvolvidas nas seções anteriores, gostaria de apresentar um esboço de interpretação alternativa que, como acabo de sugerir, não pretende negar a relação entre baixa legitimidade, dificuldade de controle social (isto é, de validade da ordem legítima) e possibilidade de desconcentração da violência, desenvolvendo a noção, ainda muito incipiente, de "sociabilidade violenta".

Creio ser possível começar lembrando que a característica central da representação da *violência urbana* é captar e expressar uma *ordem social*, mais do que um conjunto de comportamentos isolados. Ou seja, as ameaças percebidas à integridade física e patrimonial não provêm simplesmente de agentes e comportamentos isolados, mas de um complexo orgânico de práticas. Essa construção gera disposições de conduta que levam em consideração os códigos organizadores desse complexo. Mas não parece despropositado agregar que a *violência urbana*, como referência para a formação das ações, está longe de

15. Outra condição de possibilidade, que diz respeito às bases materiais de reprodução da *violência urbana*, é sua associação com o tráfico de drogas e com o acesso a tecnologias cada vez mais sofisticadas (armamentos) que ele permite. Esta, porém, não me parece ser uma relação necessária, como em geral é considerada; em princípio, as práticas definidas como *violência urbana* podem ligar-se a qualquer outro suporte que garanta continuidade ao longo do tempo. (Nesse sentido, a "descriminação" da produção e uso de drogas pode dificultar a reprodução da *violência urbana*, mas não é garantia de sua eliminação.)

cancelar ou substituir orientações subjetivas relacionadas à ordem estatal. Até porque é a partir destas que a representação da *violência urbana* se constrói, pois a experiência que a fundamenta é a ameaça à segurança, e a avaliação desta se reporta a uma ordem institucional-legal ideal tomada como parâmetro. Daí minha sugestão anterior de que a *violência urbana* é uma categoria produzida pelos dominados, caracterizando uma apreensão "exterior" dessa ordem social, mas nem por isso menos coerente com ela.

Assim, a *violência urbana* apreende uma novidade em gestação nas últimas décadas. Seu ponto de partida é o reconhecimento de que os comportamentos violentos – de agentes individuais ou de bandos que se formam e desmancham aleatoriamente, sem permanência no tempo – não desaparecem, porém já não gravitam mais em torno da ordem estatal, destacando-se e organizando-se como uma ordem instituída. Entretanto, se estou certo quanto à convivência entre dois conjuntos distintos (mas não necessariamente opostos) de orientações da ação, isso deve ser apenas o ponto de partida da reflexão. De fato, o desafio teórico e político é explorar como é possível essa relação de mera contigüidade, uma vez que ela nega a unidade fundamental da vida social representada, no quadro conceptual geral que estou adotando, pela idéia de "luta (inconsciente) de valores" que se processa na subjetividade dos agentes durante a formação de suas condutas, ao perseguirem fins objetivamente contraditórios. Para tornar o ponto ainda mais claro, repito que, se minha descrição da *violência urbana* é correta, não há luta, mas convivência de referências conscientes ou pelo menos claramente "monitoradas" a códigos normativos distintos e igualmente legitimados, que implicam a adoção de cursos de ação divergentes.

Não tenho a pretensão de resolver o problema, mas uma hipótese para estudos posteriores pode começar repetindo a indicação da configuração básica do complexo de práticas apreendido pela representação da *violência urbana*: a transformação do uso da força, de meio eventual de obtenção de interesses em princípio de regulação das relações sociais[16]. Mas esse padrão de articulação das práticas sociais autonomiza um âmbito das rotinas cotidianas, produzindo uma "forma de vida" que não se "desencaixa" e, portanto, não interfere sobre os cursos de ação articulados em torno da ordem estatal. Na medida em que o princípio que estrutura as relações sociais é a força, não há espaço para a distinção entre as esferas da política, da economia e da moral. Da mesma maneira, podem-se caracterizar os agentes responsáveis pela gênese e consolidação desse

16. É justamente esse aspecto essencial que a interpretação dominante, ao abandonar a representação da *violência urbana* como parte integrante de seu objeto, deixa de captar.

ordenamento como uma espécie de caso-limite do desenvolvimento do individualismo, em que o abandono de referências coletivas moderadoras da busca dos interesses individuais acaba por eliminar também o autocontrole (mas não o raciocínio instrumental que garante a forma social de "fins" ou "interesses" a puros "desejos" irrestritos ou "pulsões")[17]. Para os portadores da *violência urbana*, o mundo constitui-se em uma coleção de objetos (aí incluídos todos os demais seres humanos, sem distinguir seus "pares") que devem ser organizados de modo a servir a seus desejos. Há, certamente, limites para a realização de tais desejos, mas eles têm o estatuto da resistência material representada pela objetividade do mundo (inclusive os limites impostos pelo reconhecimento da força dos demais portadores).

Se essas considerações estão corretas, haveria uma disjunção na formação das condutas entre os portadores da *violência urbana* (os quais, como acabo de sugerir, não podem ser vistos como um coletivo organizado em torno de interesses ou valores comuns, que em última instância simplesmente não existem) e os contingentes dominados, capazes, sob certas circunstâncias, de aderir a essa ordem sem cancelar a aceitação da ordem estatal.

Uma ordem social como essa não pode ser meramente entendida como uma configuração empiricamente dada, mas, por outro lado, as noções de reciprocidade, solidariedade, intersubjetividade etc., tão caras à tradição do pensamento social, têm uma utilidade limitada para sua análise, uma vez que a ação se constitui como um conjunto de comportamentos monocordicamente organizados sob a forma de tentativas de controle de um ambiente que só oferece resistência física à manipulação do agente. O que "une" essas condutas em um complexo de práticas organizadas é justamente o reconhecimento (estritamente instrumental) da resistência física representada pela força de que podem dispor os demais agentes.

Em outras palavras, a formação das práticas típicas da *violência urbana* não passa por justificativas de valor (a não ser as que os dominados desenvolvem como parte da representação da *violência urbana*. Mas essa é uma compreensão "exteriorizada", dos dominados, que expressa seu reconhecimento da fragmentação da vida cotidiana), relacionando-se apenas com desejos, pulsões e/ou interesses estritamente individuais regulados pura e simplesmente pelo reconhecimento de uma hierarquia de força física (com maior ou menor recurso a tecnologias que a tornam mais eficiente) produzido pela reiteração

17. Neste ponto, talvez seja útil lembrar que essa é uma argumentação típico-ideal, que empurra para seus limites lógicos os aspectos destacados para a análise e que, portanto, não existe, em sua pureza, na realidade.

de demonstrações factuais, e não por acordo, negociação, contrato ou outra referência comum compartilhada[18].

Se essa linha de reflexão tiver alguma plausibilidade, podem-se extrair algumas implicações que talvez sejam úteis para orientar estudos posteriores.

A primeira delas diz respeito ao fato de que a "sociabilidade violenta" não dispõe de linguagem própria, recorrendo, para expressar-se como "forma de vida", a uma profunda re-significação da linguagem corrente. Não me atrevo a elaborar essa questão, que demanda muito mais pesquisa e conhecimento empírico do que possuo. Chamo apenas a atenção para o fato de que eventuais erros de "tradução", ao desconsiderarem esse ponto, podem acarretar – na realidade, creio que têm acarretado –, por parte dos analistas, o puro e simples desconhecimento da peculiaridade da "sociabilidade violenta" que tentei elaborar acima[19]. Talvez uma releitura da linguagem da "sociabilidade violenta" devesse começar considerando que, se é possível pensá-la, com Weber, como "empresa", dever-se-ia ao mesmo tempo considerar que não faz sentido aplicar esse conceito continuando a aceitar a separação entre "esferas de valor", isto é, distinguindo entre política e economia.

Uma segunda implicação que gostaria de mencionar, diretamente ligada à anterior, dirige-se à problematização do que pode ser entendido como "organização da criminalidade", uma questão que vem sendo muito debatida e que está apenas implicitamente tematizada no presente trabalho (meus comentários sobre a *violência urbana* como ordem social pouco têm a ver diretamente com a formação de grupos de criminosos). O "portador" – ou seja, o estrato dominante – da "sociabilidade violenta" é o criminoso comum, especialmente (mas não apenas) o envolvido com o tráfico de drogas. Entretanto, os modelos correntes de entendimento da organização da violência criminal ("banditismo pré-moderno", "gangue juvenil", "máfia" etc. e, no limite, "exército") simplesmente não se aplicam. Isso porque todos eles se baseiam em princípios como

18. É provavelmente essa característica fundamental que, despercebida, muitas vezes leva o observador a definir como gratuitos e inexplicáveis (ou explicáveis como puro sadismo, perversão, patologia de natureza psicológica) inúmeros atos de força muito explorados pela mídia.

19. Esse pode ser o caso, por exemplo, da recuperação pelos criminosos de categorias religiosas, como "diabo", que precisariam ser mais bem situadas no contexto da sociabilidade violenta. Identificações com o *diabo*, relativamente comuns na retórica dos criminosos, podem indicar uma adesão a valores religiosos, negando, pelo menos em parte, o argumento que venho desenvolvendo. Mas também podem indicar o "empréstimo" de uma categoria disponível para formular a auto-imagem dos "portadores" da *violência urbana*, traduzindo o mal representado pelo diabo na esfera religiosa em força autônoma, princípio de organização da forma de vida que eles instituem. Se esse for o caso – ponto que só a pesquisa pode elucidar –, então, em vez de simples inversão, como em geral se acredita, tratar-se-ia de re-significação.

honra, lealdade, companheirismo, cooperação, solidariedade, que reproduzem as idéias tradicionais de intersubjetividade e alteridade, ao apontar para uma pacificação entre os iguais (redução do recurso à violência aberta entre os pares) e ao considerar que as práticas violentas voltam-se especialmente para o "exterior". Considero que o erro dessas interpretações reside no fato de que elas mantêm inalterada a compreensão do uso da força como meio de obtenção e garantia de interesses, e não como princípio de organização das práticas.

Mas negar a adequação desses modelos não implica o desconhecimento da existência, não propriamente de "ação coletiva" – se considerarmos o sentido corrente dessa expressão, que sempre contém, de alguma forma, a idéia de cooperação em torno de objetivos comuns –, mas, digamos, de "práticas individuais conjugadas". Essas ações, embora possam gerar acumulação (ou articular-se com empreendimentos que visam ao lucro e/ou ao poder, quase sempre eles também ilegais operando nos limites exteriores da ordem estatal), não são propriamente empresas, no sentido de uma hierarquia orientada para fins coletivos. O complexo formado por essas práticas também se fundamenta no mesmo princípio geral de subjugação pela força, constituindo uma espécie de amálgama de interesses estritamente individuais, com um sistema hierárquico e códigos de conduta que podem ser sintetizados pela metáfora da "paz armada": todos obedecem na medida em que são e sabem que são, pela demonstração de fato em momentos anteriores, mais fracos, com a insubmissão implicando necessariamente retaliação física. No limite, pode-se dizer que não há "fins coletivos" nem "subordinação"; todas as formas de interação constituem-se em técnicas de submissão que eliminam a vontade e as orientações subjetivas dos demais participantes como elemento significativo da situação.

Se é correto afirmar, como proponho, que na ordem da *violência urbana* as práticas se articulam através de demonstrações factuais de força, e não por intermédio de referências de valor compartilhadas, a aplicação desses modelos de organização da violência criminal apenas expressa uma postura etnocêntrica que não reconhece a especificidade da configuração que analisam. De fato, minha hipótese é que não se trata de "contrapoderes" ou de formas localizadas de "capitalismo aventureiro" (pois este último só faz sentido quando relacionado ao "sóbrio capitalismo burguês" e ambos só fazem sentido a partir da diferenciação entre esferas de valor – que, como venho sugerindo, desaparece na *sociabilidade violenta*).

Finalmente, uma palavra sobre a distribuição territorial da coexistência entre ordem estatal e *violência urbana*. Nenhum aspecto do argumento aqui desenvolvido implica suposições sobre uma eventual homogeneidade geográ-

fica ou ecológica dessa combinação. De fato, parece ser inquestionável que, ao contrário, há grande heterogeneidade, em razão tanto de práticas intencionais de auto-isolamento dos estratos mais favorecidos quanto de processos mais impessoais que explicam o peso relativo de cada uma das ordens nas áreas das grandes cidades[20], sem esquecer as considerações logísticas, instrumentais, dos portadores da *sociabilidade violenta.*

Assim é que, embora a *violência urbana* seja uma característica geral da configuração social das cidades brasileiras, que abrange, portanto, todo o seu território, é mais ou menos consensual que ela afeta mais direta e profundamente as áreas desfavorecidas, sobretudo as favelas, provavelmente devido à forma urbana típica desses locais, em geral muito densos e com traçado viário precário, dificultando o acesso de quem não está familiarizado com eles, logo favorecendo o controle pelos agentes que neles lograrem estabelecer-se. Os moradores dessas áreas estão mais diretamente submetidos à *violência urbana* e, portanto, merecem um comentário especial.

Como toda a população urbana, eles articulam suas práticas segundo uma dupla inserção, como participantes da ordem estatal e, paralelamente, da *sociabilidade violenta*. Quanto à primeira, eles têm se organizado em torno de variados projetos, individuais e coletivos, com diferentes graus de adesão. Pode-se dizer, assim, que estão ativamente engajados no entendimento de sua própria situação, independentemente da direção das práticas que esse entendimento indica (as quais, como sabemos, variam muito no tempo e no espaço). Nesse sentido, mesmo nos momentos mais autoritários de funcionamento do controle estatal sobre a organização de suas condutas, tem havido espaço para o desenvolvimento de uma capacidade autônoma de formas de ação visando à obtenção de seus interesses. Mas quanto à adesão à *sociabilidade violenta*, ela se caracteriza antes como submissão que como subordinação, na medida em que este último termo importe a existência, em algum grau, da formação de condutas autônomas. Enraizada como um âmbito da vida cotidiana, ela não produz um distanciamento entre as fontes institucionalizadas de poder e as rotinas cotidianas, reduzindo a limites mínimos a comunicação necessária à produção do entendimento da própria situação, que é a base da formação autônoma da conduta. A *sociabilidade violenta*, levando nesses locais o risco pessoal ao paroxismo, gera medo nos agentes sociais que continuam a se constituir de forma tal que não estão preparados para "abandonar-se" à violência

20. A partir de um enquadramento muito diferente do meu, de certa forma Caldeira (2000), em sua discussão da relação entre crime, segregação e cidadania, incorpora a dimensão espacial das questões aqui tratadas.

como princípio (é por isso que eles são o estrato dominado). A conhecida "lei do silêncio" parece ser mais perniciosa do que normalmente se imagina: não se trata apenas do fechamento para os "de fora" das populações mais diretamente afetadas pela *sociabilidade violenta*, mas da incomunicabilidade entre seus próprios membros produzida pelo medo e pela desconfiança. Essa talvez seja a conseqüência mais perversa da implantação da *sociabilidade violenta como ordem instituída*. As populações que ela submete continuam, de certa maneira, a viver sua vida "normal", organizadas como subalternas que são à ordem estatal, mas sob a condição de serem impedidas de se apropriar coletivamente da "outra parte" dessa mesma normalidade cindida.

5. CONCLUSÃO

Este texto apresenta um programa de trabalho e, como tal, não comporta conclusão. Entretanto, mesmo correndo o risco de reforçar o caráter anticlimático deste final, eu gostaria de retomar comentário anterior, de que a interpretação dominante articula uma reflexão a partir da qual uma intervenção social de caráter "corretivo", que recomponha a legitimidade do Estado, enfatizando assim a eficácia dos controles representados pelo sistema de administração da justiça, teria como resultado a recomposição da integração social nas grandes cidades brasileiras. De fato, boa parte da discussão pública na atualidade diz respeito à natureza, ao sentido e aos protagonistas das intervenções mais adequadas para esse fim. Como sugeri ao longo deste trabalho, o elemento comum que estrutura esse debate é a crença de que medidas político-institucionais, reorganizando o quadro normativo em que se desenvolvem os conflitos e as práticas, são suficientes para recompor o tecido social.

Boa parte deste artigo volta-se para justificar uma rejeição desse ponto de vista e propor um programa de investigação voltado para a compreensão do desenvolvimento de uma forma radicalmente nova (mas, como deve ter ficado clara, nada revolucionária) de organização social que, longe de representar simples expressão da ineficácia dos controles estatais, tem um desenvolvimento relativamente independente destes. Acho muito prematura mesmo uma mera tentativa de lidar com propostas de manipulação da sociabilidade violenta, seja para cerceá-la, seja para reorientá-la. Mas talvez seja possível começar pela idéia de que, qualquer que venha a ser o caminho, ele terá de nortear-se para medidas capilares, no plano das práticas cotidianas, que estimulem o reconhecimento mútuo, de modo a reconstituir a alteridade cancelada pela forma de vida representada pela *violência urbana*.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sergio. (1993) A criminalidade urbana no Brasil: um recorte temático. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 1-24.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000) *Cidade de muros – crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34; Edusp.

COELHO, Edmundo Campos. (1987) *A oficina do diabo. Crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo/ Iuperj.

_____. (1978) A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*, v. 12, n. 2, p. 139-61, abr.-jun.

GIDDENS, Anthony. (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge, Polity Press.

_____. (1997) *Política, sociologia e teoria social*. São Paulo, Unesp.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. (2000) Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil – uma bibliografia. *BIB – Boletim Informativo Bibliográfico em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 50, 2° sem.

LINS, Paulo. (1997). *Cidade de Deus*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. (1990). A (des)organização do trabalho no Brasil urbano. *São Paulo em Perspectiva*, v. 4, n. 3/4, p. 2-5, jul.-dez.

_____. (1995) Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. *Sociedade e Estado,* n. 2.

PERALVA, Angelina. (2000) *Violência e democracia. O paradoxo brasileiro.* São Paulo, Paz e Terra.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979) *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Forense.

ZALUAR, Alba. (1985) *A máquina e a revolta*. São Paulo, Brasiliense.

CULTURA JURÍDICA, ADMINISTRAÇÃO INSTITUCIONAL DE CONFLITOS E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA:
A APROPRIAÇÃO PARTICULARIZADA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

ROBERTO KANT DE LIMA
Graduado em direito e doutor em antropologia pela Universidade de Harvard. É professor titular de Antropologia da UFF e Coordenador do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública da UFF.

Este trabalho pretende, inicialmente, argumentar que os dados obtidos em pesquisa de campo realizada nos últimos vinte anos sobre os sistemas jurídicos criminais do Brasil e dos Estados Unidos (KANT DE LIMA, 1995, 1995a, 1999) e, mais recentemente, que os dados obtidos pela leitura de etnografias de aspectos relevantes do sistema francês (em especial, GARAPON, 1997; MONJARDET, 1996) autorizam identificar a presença de dois *modelos* para o controle social (GEERTZ, 1978), que enfatizam formatos e representações distintas do conflito, da ordem pública e do espaço público nessas sociedades. A ênfase em um ou em outro dos modelos – que aqui denominarei de naturalizadores, ou da igualdade, ou da desigualdade – varia em cada modelo, de acordo com os valores sociais preferencialmente adotados em cada uma dessas sociedades, em momentos históricos dados, caracterizando suas *sensibilidades jurídicas* determinadas (GEERTZ, 1998).

Essas ênfases alternadas indicam também a fraqueza dos modelos explicativos que apenas opõem as categorias público/privado, oposição freqüentemente utilizada para analisar dados e propor interpretações referentes às relações entre a sociedade e o Estado, os indivíduos e a coletividade e/ou

a esfera pública e o domínio das relações de privacidade. Meu argumento é que muito se poderia ganhar, do ponto de vista interpretativo, se às análises fossem incorporadas outras nuanças, como as oposições entre os âmbitos geral e local das regras que regem os espaços públicos e sua aplicação particular e/ou universal, esclarecedoras de outras dimensões da sociedade que nos são reveladas pelo método comparativo, da maneira como é exercido na antropologia contemporânea.

Dessa perspectiva, dois modelos de espaço público se apresentam como uma referência comparativa potencialmente frutífera, por sua presença em nossa sociedade, inscritos não só em nossas estruturas políticas mas também em seus modelos jurídicos para o controle social. Modelos que se explicitam tanto nas doutrinas, códigos e leis como também em nosso dia-a-dia, nas cotidianas práticas de administrar disputas e promover acordos que fazem parte da vida social de qualquer grupo. Tais diferenças, digamos assim, de *tradições*, ou *sensibilidades legais*, que, explícita ou implicitamente, pretendem produzir a verdade e administrar conflitos no espaço público saltam aos olhos, mesmo quando dirigimos um rápido olhar para os modelos jurídico-políticos empíricos para controle social enfatizados no Brasil e nos Estados Unidos, que mostram desde logo quão gritantes essas distinções podem ser, gerando reflexos contrastantes nas representações políticas de cada sociedade.

O espaço público – em inglês, *public* – aparece assim, preferencialmente, como um espaço *coletivo* negociado *pela comunidade da qual ele faz parte*, que pertence ao local e que se compromete a conviver com as diferenças "normais" – quer dizer, as que foram explicitamente discutidas e aceitas – num sistema que opõe *iguais*, mas diferentes, e que procura, muitas vezes pela sua separação imposta ou voluntária, prevenir claramente o conflito latente entre indivíduos únicos com interesses divergentes. A imagem com que essa sociedade prefere se representar é a de um paralelepípedo, em que a base é igual ao topo e não só todos, mas cada um, separadamente, têm direito à mesma trajetória, trilhada de forma desigual por cada um, dadas suas próprias condições de habilitação e capacitação. Como diz Da Matta (1979), todos separados, mas juntos.

Nesse modelo, o campo jurídico tende a identificar direito, regras sociais e prescrições morais enquanto constituintes de um *sistema de normas* usualmente aprovado pela maioria como adequado para o comportamento social em geral. A desobediência à lei – e, por extensão, a qualquer regra social – será identificada socialmente como uma transgressão moral, uma ruptura de um genérico e abstrato contrato social, uma agressão, não a um Estado distante e impessoal, mas aos direitos de outros indivíduos caracterizados como "próximos" física e

moralmente, diferentes mas formalmente iguais, que estão procurando conviver com a diferença alheia.

O que "cola" esse sistema de representações é a idéia que ele produz de si mesmo como um mercado de opções, cuja eficácia está fundamentada no acesso universal – quer dizer, de forma igual para todos – dos "consumidores" às informações sobre os "produtos" disponíveis. Esse acesso é a garantia da previsibilidade sobre a "normalidade" das escolhas, pois não se pode querer adquirir o que não está oferecido explicitamente no mercado. É um sistema em que opções diferenciadas das disponíveis são sistematicamente classificadas como desvios da norma: anormalidades. Como conseqüência, exige-se que o que é explicitado ao público seja verdadeiro, para que as opções possam ser feitas com conhecimento de causa e haja previsibilidade do comportamento coletivo. Pune-se a mentira e privilegiam-se os mecanismos disciplinares, de internalização da norma por parte de todos os cidadãos, havendo igualdade de direitos e deveres entre eles. O segredo, o saber de acesso particularizado, a informação privilegiada são elementos profundamente disruptores desse sistema e não podem e não devem produzir resultados válidos, sendo perseguidos e eliminados onde se manifestarem, como representantes confessos do privilégio e da hierarquia excludente. Só é válida em público a informação a que todos têm acesso, sob pena de instaurar-se o caos.

Por conseguinte, as posições sociais diferenciadas desigualmente atingidas por segmentos diversamente situados na estrutura social – como, por exemplo, os grupos étnicos e as minorias de gênero – são justificadas como decorrência da natureza – humana – desigual desses grupos, propiciando regimes de segregação que implantam a desigualdade onde a igualdade foi naturalizada (Dumont, 1985).

Já no Brasil, o sistema jurídico não reivindica uma origem "popular" ou "democrática". Ao contrário, alega ser o produto de uma reflexão iluminada, uma "ciência normativa", que tem por objetivo o controle de uma população sem educação, desorganizada e primitiva, composta não de indivíduos, mas de segmentos desigualmente dotados dos atributos e valores indispensáveis para a vida em sociedade. Ainda assim subsiste a idéia de que tais segmentos não são opostos, mas *complementares*, como é próprio das hierarquias em que a desigualdade é naturalizada. Os modelos jurídicos de controle social, portanto, não têm nem poderiam ter como origem "a vontade do povo", como reflexo de seu estilo de vida, mas são resultado dessas formulações legais especializadas, legislativa ou judicialmente. Nessas circunstâncias, não é difícil compreender que, ao não ser considerada fórmula ideal a "aplicação da lei pelo povo", valores

legais, quando se aplicam, tendem a ser vistos como constrangimentos externos ao comportamento dos indivíduos. Assim, o capital simbólico do campo do direito não reproduz ampliadamente seu valor porque expressa a "vontade do povo" ou um conjunto de prescrições morais partilhadas e internalizadas pelo cidadão comum, mas porque o conjunto de regras e prescrições expressa uma imposição das "autoridades", não importa quão legal e legitimamente tais regras e prescrições são produzidas e postas em vigor.

Difere esse modelo ainda daquele comum à *civil law tradition*, que opera com "códigos" legais legitimados pelo Poder Legislativo, a serem decifrados pelos juristas, pela sua ênfase em processos de "inquirição" como a melhor forma de estabelecer a verdade e evitar a explicitação de conflitos na sociedade. Nessa versão do sistema de produção de verdades judiciárias, existe uma valorização positiva explícita do conhecimento detido de forma particular, não universalmente disponível na sociedade: quem pergunta sempre sabe mais do que quem responde e é desse saber que advém a autoridade do seu discurso. Decorrem daí, inclusive, regimes retóricos distintos dos da argumentação que busca o consenso: aqui predomina o embate escolástico de teses opostas, em que apenas uma deve ganhar, por ter saber mais autorizado do que o da outra. Vale o argumento de autoridade, em prejuízo da autoridade dos argumentos.

Nesse contexto, a obediência ou a desobediência às leis e às regras que regem a apropriação e o uso dos espaços públicos não se apresenta como questão de transgressão moral a regulamentos explícitos facilmente acessíveis, a serem literalmente interpretados, mas como o resultado da escolha entre a liberdade de agir e o constrangimento externo, a opção entre a implementação do desejo individual e da reprodução social de cada um, por um lado, e a submissão a um interesse geral e difuso, quase certamente manipulado em beneficio da reprodução alheia, por outro.

Como conseqüência, o domínio do *público* – a *Res Publica*, a "coisa pública" –, contraditoriamente ao domínio da sociedade, não é representado como o lócus da regra local, consensual e explícita, de aplicação universal, a todos acessível e, portanto, a todos aplicável por igual, que é a condição indispensável e necessária para a interação social entre indivíduos diferentes mas iguais, de acordo com a representação anglo-americana da sociedade, que, de modo categórico, é enfaticamente veiculada naquele sistema jurídico. Ao contrário, o domínio do público – seja moral, intelectual ou até mesmo o espaço físico – é o lugar controlado pelo Estado, de acordo com "suas" regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja proibido ou reprimido pela "autoridade", que detém não só o conhecimento

do conteúdo, mas sobretudo a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais, sempre realizada por meio de formas implícitas e de acesso privilegiado. Esse é o caso, por exemplo, dos efeitos imprevisíveis que podem ter as coisas "publicadas" no "Diário Oficial", de que todos têm a "obrigação" de saber e que podem, inclusive, levar alguém a ser julgado e condenado *à revelia*, isto é, sem que nem mesmo tenha sido pessoalmente informado que está sendo alvo de uma acusação judicial.

O espaço público, nessa versão, tem que estar sempre submetido a regras gerais – nunca locais. Nesse sentido, é semelhante ao *espace publique* francês – em que o sistema de controle social também rejeita a estratégia das minorias separadas em lugares diferenciados para preservar a igualdade formal. Essas regras – que não se originam dos cidadãos envolvidos nos conflitos –, como devem ser aplicadas particularizadamente, pressupõem uma competição entre os envolvidos pelo favorecimento de sua aplicação e uma suposta neutralidade do aplicador em relação às partes. O sistema, assim, coloca todos juntos, mas separados e hierarquizados na conquista dos melhores lugares em uma estrutura que pode ser representada como piramidal. E como toda estrutura hierarquizada, piramidal, constituída de partes desiguais mas complementares, ela rejeita a explicitação do conflito, uma força disruptora que ameaça desarrumá-la. Quem está no topo, no vértice, é o único que tudo vê, cuja perspectiva é a verdadeira, pois os demais elementos têm apenas visões parciais do conjunto, tanto mais distorcidas quanto mais próximos à base eles se encontrem. Só vale a pena saber o que poucos sabem, pois só assim se tem a garantia de obter efeitos confiáveis; a informação a que todos têm acesso de nada vale.

Diferentemente do sistema francês, no entanto, há no modelo jurídico brasileiro espaço para o reconhecimento explícito da desigualdade entre os cidadãos, manifestada em nosso dia-a-dia pelos rituais do "Você sabe com quem está falando?" e, mesmo, no reconhecimento jurídico a direitos diferentes explicitamente atribuídos a *pessoas* supostamente desiguais, como é o caso dos privilégios concedidos oficialmente a certas categorias de cidadãos não só pelo instituto da *prisão especial*, que concede especiais condições, diante dos tribunais, aos acusados dotados de certos atributos, entre os quais destaca-se, sintomaticamente, a educação superior, como também pelos que sustentam diversos privilégios atribuídos às pessoas dos que exercem, ou exerceram, certos cargos públicos no Legislativo e no Executivo – como as imunidades parlamentares em seus diversos níveis –, atribuindo-lhes foros e tratamentos privilegiados quando envolvidos em crimes e infrações não diretamente ligados ao exercício de suas funções públicas, como, por exemplo, a extensão de

privilégios por competência de função a crimes passionais. Os mecanismos institucionalizados de controle social se articulam em torno da internalização da hierarquia, não da norma. Se não há direitos iguais para todos, como pode haver deveres iguais? Somente as técnicas repressivas podem controlar e administrar os conflitos entre os que não têm os mesmos direitos no espaço público. Cercamentos de espaços públicos e ausência de sinalização adequada representam, sistemática e explicitamente, esse acesso restrito, garantido apenas a alguns, aos espaços da comunidade.

Ora, na Constituição brasileira estão inscritos dispositivos que enfatizam o modelo igualitário, do paralelepípedo, ficando assim caracterizado que a vigência de tais disposições, claramente inconstitucionais, evidencia, sem sombra de dúvida, o caráter paradoxal de nosso sistema, em que o paralelepípedo e a pirâmide parecem, explicitamente, superpor-se, para serem alternada e alternativamente enfatizados ao sabor das situações sociais e jurídicas particulares.

O domínio público, assim, é o lugar *apropriado particularizadamente*, seja pelo Estado, seja por outros membros da sociedade autorizados, ou não, por ele, e, por isso, sempre aparentemente opaco, caótico e imprevisível ao olhar coletivo, onde tudo pode acontecer e de onde "quero tudo aquilo a que tenho direito", significando não só que reivindico o que sei merecer, mas que desejo ter, substantivamente, tudo o que os outros têm, cujo conteúdo e significação, eventualmente, posso até mesmo desconhecer.

A naturalização da desigualdade leva a uma reivindicação radical de igualdade substantiva, que opõe, necessariamente, a legitimidade da anarquia à injustiça da hierarquia. A liberdade, nesse contexto, não é associada à liberdade de escolher no mercado em que as opções dadas foram previamente negociadas, como no sistema anglo-americano, mas à possibilidade aberta de todos poderem "ter" tudo. A idéia de igualdade, assim, torna-se substantiva, associada à semelhança, não à diferença, entre as *pessoas*; as negociações se tornam deslocamentos estruturais, que afetam posições desiguais em uma hierarquia excludente, não composições que visam à produção de uma hierarquia social includente e gerida por regras consensuais, de um *rank*.

Assim, desde os cercamentos dos espaços públicos da cidade até a invasão da privacidade alheia pelo alto volume dos aparelhos particulares de som, em público, passando pela sinalização inadequada dos logradouros públicos, pela dificuldade de manter limpas as ruas e praças etc., são o maior indicador da sistemática e generalizada apropriação particularizada do espaço público, que é efetuada tanto pelas camadas mais favorecidas quanto pelas menos favorecidas e, recentemente, por criminosos. Trata-se, evidentemente, da marca dessa

desigualdade estrutural, em contraste com as definições formais de igualdade perante a lei, que enfatiza as liberdades mas não explicita as formas de seu exercício por todos, igualmente, no espaço público. O que possibilita, portanto, a ordem social em um sistema, que se constrói a partir da explicitação dos conflitos de interesses individualizados, em franca oposição, gerando a construção coletiva de regras explícitas, de aplicação literal e universal, constituindo-se em legitimação de sua ordem jurídica, em que a concepção de igualdade é formal – o direito igual de todos à diferença –, é o que dificulta a existência do outro, fundado na conciliação forçada dos conflitos, visando à imposição da harmonia e do *status quo*, para manter a hierarquia e a complementaridade entre elementos substantivamente desigualados do sistema, produtor de regras gerais, sempre interpretadas particularizadamente pelos detentores do saber privilegiado, o qual os legitima para fazer justiça adequada a todos esses segmentos desiguais.

No primeiro sistema, o acesso universal à informação constitui a base do controle social, o fator normalizador da sociedade. Almejam-se não só a repressão das diferenças inaceitáveis, mas o controle da população pela imposição de uma homogeneidade construída através da normalização pela informação: o objetivo do sistema é a *neutralização* das desigualdades, definidas como meras diferenças. No segundo sistema, o acesso particularizado à informação é o que define a hierarquia das interpretações e as redes de sociabilidade responsáveis pela *compensação* das desigualdades de toda sorte, reconhecidas explicitamente como inevitáveis na sociedade. Não será por coincidência que os contrastes entre os sistemas de educação fundamental no Brasil e nos Estados Unidos são tão marcantes, evidenciando lá suas raízes protestantes, em que a capacidade para a leitura e o argumento da necessidade de acesso universal e literal aos textos sagrados – e, conseqüentemente, aos responsáveis pela ordem na sociedade – são requisitos indispensáveis para a incorporação dos segmentos reconhecidamente diferenciados da população e para a compreensão do seu papel na administração e controle da diversidade dos homens no mundo.

A tradição particularista se opõe, aparentemente, aos anseios de universalidade de uma cultura política explícita, de caráter individualista e igualitário, que precisa fundar-se em mecanismos universais de resolução de conflitos pela produção de verdades negociadas. Ao contrário da tradição jurídica enfatizada nos Estados Unidos, onde os princípios processuais são constitucionais e se aplicam universal e localmente, a tensão entre o político e o jurídico – que, no Brasil, enfatizam explicitamente modelos distintos para o controle social – cada vez mais opõe uma concepção de generalidade baseada em diferenças substantivas entre as pessoas e as coisas, próprias dos sistemas hierárquicos

e particularistas, a uma universalidade baseada na aplicação local de regras consensuais e na estratificação das igualdades formais, própria dos sistemas individualistas. A questão que se apresenta, portanto, não é apenas a das contradições entre as formas de apropriação e uso do público e as do privado, mas entre os sistemas de aplicação particularistas ou universalistas das regras, sejam elas de âmbito geral, sejam de âmbito local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DA MATTA, Roberto. (1979) Você sabe com quem está falando? In: _____. (org.). *Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar.

DUMONT, Louis. (1985) *O individualismo. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro, Rocco.

GARAPON, Antoine. (1997) *Bien Juger. Essai sur le Rituel Judiciaire*. Paris, Editions Odile Jacob.

GEERTZ, Clifford. (1978) *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, Zahar.

_____.(1998) O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: _____. (org.). *O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, Vozes. p. 249-356.

KANT DE LIMA, Roberto. (1995) *A polícia da cidade do Rio de Janeiro*: seus dilemas e paradoxos. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense.

_____. (1995a) Bureaucratic rationality in Brazil and in the United States: criminal justice systems in comparative perspective. In: HESS, David; DA MATTA, Roberto. (org.). *The Brazilian Puzzle. Culture on the Borderlands of the Western World.* New York, Columbia University Press. p. 241-69.

_____. (1999) Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista de Sociologia e Política*, UFPR, n. 13, p. 23-38, nov.

MONJARDET, Dominique. (1996) *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris, Éditions La Découverte.

VIOLAÇÃO DE DIREITOS E VIOLÊNCIA:
RELAÇÕES ENTRE QUALIDADE DE VIDA URBANA, EXPOSIÇÃO À VIOLÊNCIA E CAPITAL SOCIAL

NANCY CARDIA
Psicóloga, Ph.D. em psicologia pela London School of Economics and Political Science, vice-coordenadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

O fato de que a violência constitui um grave problema nos centros urbanos brasileiros é consenso entre a população que se expressa nas pesquisas de opinião, nos discursos dos políticos, no espaço que a mídia dedica ao tema e no comportamento das pessoas. Isto as leva, a cada dia que passa, a dedicarem mais atenção, energia e recursos financeiros em busca de alguma forma eficiente de proteção individual contra a violência. Menor, entretanto, é o consenso quanto ao papel que a falta de acesso a direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais desempenha nesse processo de crescimento contínuo da violência.

No seminário "Metropóles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito" discutiram-se várias questões referentes ao impacto das transformações econômicas sobre o espaço urbano, em particular sobre a desigualdade de acesso a direitos e, até mesmo, sobre a possibilidade de superar estas desigualdades.

Neste texto exploramos as relações entre a violência e o acesso profundamente desigual a direitos, em especial ao acesso a trabalho e renda, e seu impacto sobre a coesão social, em particular sobre o capital social. Muito se tem

discutido em nossa sociedade sobre a relação entre violência e economia. Qual a relação existente entre violência e pobreza, entre violência e desigualdade, entre desemprego e violência, entre características do mercado de trabalho e violência? Estes são alguns dos pontos abordados aqui. Por fim, exploramos os efeitos que um mercado de trabalho mais competitivo, e mais perverso, pode ter sobre a violência interpessoal e criminal, e sobre a coesão social e até mesmo o capital social das comunidades mais afetadas, quer pela violência, quer pelo mercado de trabalho, ingredientes básicos para ações coletivas que busquem ampliar o acesso a direitos.

VIOLÊNCIA E SUPERPOSIÇÃO DE CARÊNCIAS

Em publicação recente, Cardia, Adorno e Poleto (2003) examinaram a relação entre as taxas de homicídio, por 100 mil habitantes, dos 96 distritos censitários do município de São Paulo e uma série de 12 variáveis que indicam o grau de acesso a alguns direitos: saúde, emprego, habitação decente, saneamento básico, escolaridade, renda, bem como o perfil demográfico da população[1]. Por meio de correlações, análises de regressão e análises fatoriais, identificou-se que as taxas de homicídio crescem à medida que piora o acesso a empregos, que aumenta o número de chefes de família com baixa escolaridade (menos de quatro anos de escolaridade), que a moradia apresenta condições mais precárias (com congestionamento domiciliar e pouco acesso à rede de esgotos) e que pioram as taxas de mortalidade infantil e de acesso a leitos hospitalares. Além disso, há relação entre as altas taxas de homicídio e altas taxas de crescimento de jovens e crianças e a pequena presença de pessoas mais idosas e uma reduzida presença de moradores com alta renda e alta escolaridade. Ou seja, as taxas de homicídio são maiores nos distritos onde ocorre uma superposição de carências, que vão desde o acesso a saúde, a educação e a moradia até o acesso a emprego, e onde há um percentual considerável de população jovem, em geral mais vulnerável a situações de violência, no qual os fatores de proteção parecem mais escassos – entre eles, a presença de pessoas com melhor escolaridade e renda, e de adultos mais velhos, talvez com mais condições de exercer uma supervisão das crianças e jovens.

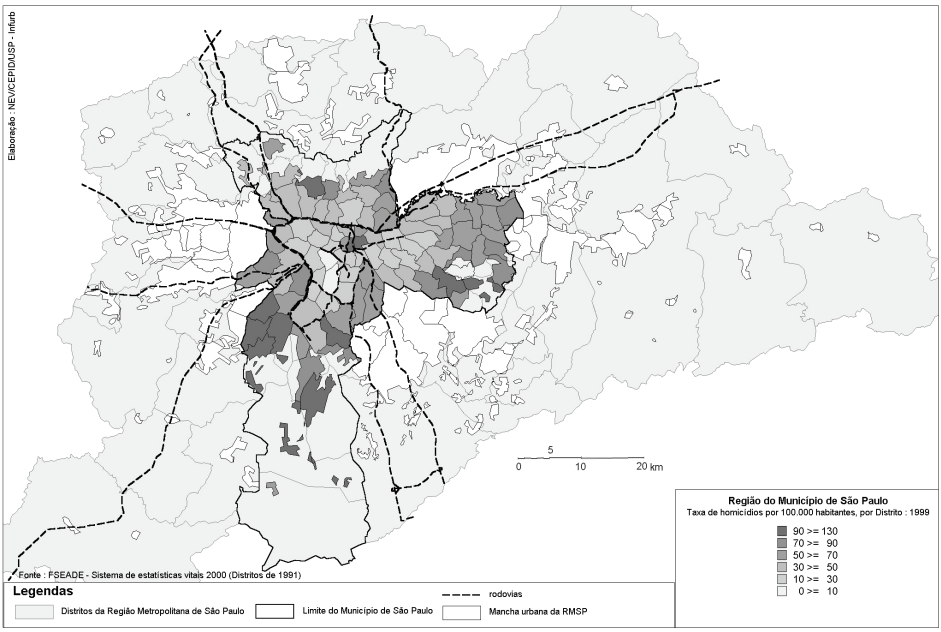
Resultados semelhantes já haviam sido obtidos em outros estudos brasileiros que trabalharam com menos variáveis. Piquet Carneiro (2000), por exemplo, apontou a associação entre homicídios e pobreza, desigualdade, nível

1. Neste exercício utilizamos dados do Censo 2000 (FIBGE), da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) e da Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (Seade).

de escolaridade do chefe de família e presença de famílias monoparentais. Relação semelhante foi observada em dois estudos da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo (São Paulo, 2002a, 2002b). A pesquisa descrita acima inova por trabalhar com um número maior de variáveis e por demonstrar que elas interagem entre si, comprovando que o fato de várias carências se sobreporem não é neutro, mas pode ampliar os efeitos de cada uma destas variáveis.

A que grau de carência nos referimos? Como vêm evoluindo esses contextos de violência fatal? Dentre os 96 distritos censitários que compõem o município de São Paulo, 24 – que representam 34,8% da população – apresentam taxas de homicídios superiores à média da cidade, que, em 1999, foi de 66,89 homicídios por 100 mil habitantes (Mapa 1).

Mapa 1
Distribuição dos homicídios por distrito na
Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, 1999



Esses 24 distritos onde ocorrem mais homicídios se diferenciam dos demais pelas seguintes características:

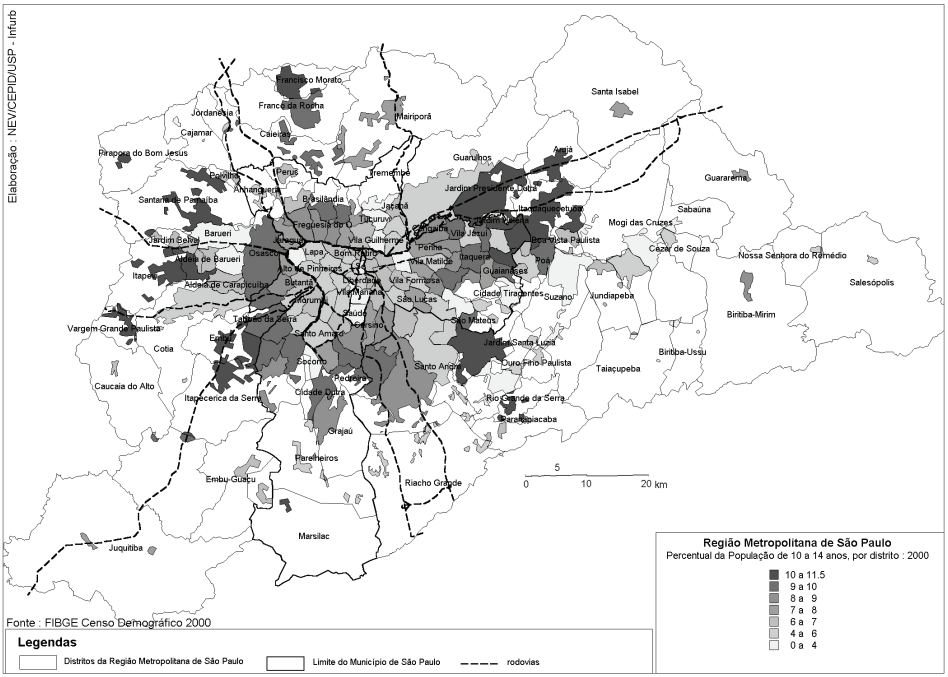
1. Apresentam um perfil demográfico distinto dos demais

Ao longo da década de 1990, as taxas de crescimento populacional foram muito superiores à média da cidade – enquanto, em média, a cidade crescia 0,88% ao ano, nesses distritos o crescimento chegou a ser até nove vezes superior (Cidade Tiradentes – 7,89% ao ano)[2].

Estão nesses distritos as mais altas concentrações de população jovem: 41,5% das crianças entre 0 e 4 anos da cidade; 40,6% daquelas entre 5 e 9 anos; 38,9% dos jovens entre 10 e 14 anos (Mapa 2); 37,7% dos adolescentes entre 15 e 19 anos. Isto significa que não só há um grande contingente de jovens passíveis de risco de violência hoje, como a super-representação desta população continuará, nesses distritos, no futuro próximo a garantir a continuidade das altas taxas de risco de violência.

Esses distritos também registram as menores taxas de envelhecimento populacional da cidade (proporção de moradores com 65 anos de idade ou mais e população entre 0 e 14 anos de idade).

Mapa 2
Distribuição de jovens de 10 a 14 anos por distrito na RMSP, 2000

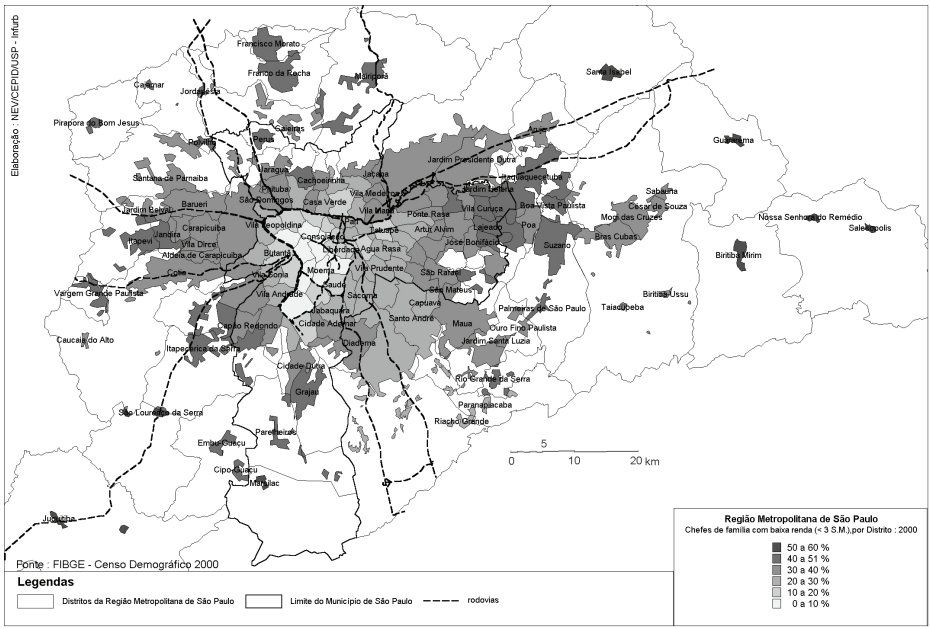


2. As exceções a esta tendência são representadas por distritos mais consolidados, como Morumbi, Sé, Brás, Jaçanã e Cidade Ademar, que apresentam altas taxas de homicídios, mas que envolvem especifi-

2. Concentram a maior parte da população com menor renda da cidade e aquela que aparentemente sofreu mais perdas ao longo da década de 1990. Houve um grande aumento de chefes de família sem renda, entre 1991 e 2000, em todo o município de São Paulo: em 1991, o total de chefes nestas condições era de 4,8%; já em 2000, este percentual mais que dobrou – 10,4% dos chefes de família se declararam sem renda; 49,1% dos chefes de família sem renda da cidade moram nesses 24 distritos; 45,6% dos chefes de família com renda abaixo de três salários mínimos ou sem renda, da cidade, estão nesses distritos.

Se excluirmos distritos como Morumbi, Sé e Brás, que apresentam processos muito específicos, a concentração de chefes de família com baixa renda ou sem renda dentro dos distritos varia de um mínimo de 43% com muito baixa renda (Jaçanã) até 64,1% dos chefes nestas condições – caso do distrito de Parelheiros (Mapa 3).

Mapa 3
Distribuição de chefes de família com baixa renda por distrito na RMSP, 2000



cidades: no Morumbi, a violência se concentra em partes do distrito com características bem marcadas; na Sé, a taxa de homicídios é inflada pelo baixo número de residentes no distrito; os outros três distritos devem sofrer uma análise mais refinada a partir dos setores censitários neles contidos.

3. Concentram chefes de família com mais baixa escolaridade.
Enquanto na média da cidade a escolaridade dos chefes de família, ao longo dos anos 1990, apresentou melhora, com a redução de chefes com baixa escolaridade (menos de quatro anos de escolaridade) e o aumento de chefes de família com mais escolaridade (com 15 anos ou mais), nos 24 distritos ocorreu, com freqüência, o fenômeno oposto, um aumento dos chefes de família com baixa escolaridade.

Em 1991, São Paulo apresentava pouco mais de um quinto (22%) dos chefes de família com baixa escolaridade e 13,1% dos chefes com mais de 15 anos de estudo. Em 2000, os chefes com baixa escolaridade representavam 17,8%, e os com alta escolaridade 14,1%. Os 24 distritos abrigavam, em 1991, 35,9% dos chefes com baixa escolaridade da cidade, e em 2000 este percentual atingiu 43,1% dos chefes. Uma das possíveis explicações para este aumento, em um período em que a escolaridade da população como um todo melhorou, é que, entre as novas unidades familiares que se constituíram ao longo dos anos 1990, aumentou a presença de chefes com menor escolaridade. Assim como a gravidez precoce tem aumentado nas comunidades mais carentes, é possível que estes novos chefes sejam mais jovens e tenham menor escolaridade. Ou seja, podemos estar observando o crescimento de unidades familiares em condições de maior carência em relação às que as antecederam e o aumento da desigualdade dentro desses distritos mais desprovidos.

4. Reúnem um grande número de famílias chefiadas por mulheres.
Em 1991, as famílias chefiadas por mulheres representavam 20,8% das unidades familiares; em 2000, este percentual havia crescido quase um terço, atingindo 29,1% das unidades familiares do município. Nos 24 distritos com as maiores taxas de homicídio, temos 32,4% das unidades chefiadas por mulheres da cidade. Ou seja, novamente temos uma super-representação, nesses distritos, de fatores considerados de risco para a violência.

5. Apresentam condições de saúde e salubridade mais precárias.
Na cidade houve uma tendência de redução da mortalidade infantil: da média de 17,9 óbitos por mil nascidos vivos em 1998, para 15,8 óbitos em 2000. Esta tendência não se distribui de modo homogêneo pela cidade – nas áreas com taxas de homicídio mais altas a mortalidade infantil atinge índices superiores aos da cidade.

O mesmo se passa com o acesso à rede de esgotos e a leitos hospitalares: os distritos considerados têm um acesso menos universal à rede de esgotos.

Embora, na média da cidade, entre 1991 e 2000, o percentual de domicílios conectados à rede de esgotos tenha melhorado, passando de 87,09% para 87,44% dos domicílios, esta melhora não foi homogênea, e alguns dos 24 distritos são também aqueles que menos acesso têm à rede de esgotos.

Nesses distritos a população tem pouco ou nenhum acesso a hospitais (exceto Morumbi e Brás). Vários distritos com mais de 250 mil habitantes não dispõem de um só hospital nas imediações.

A permanência de altos índices de mortalidade infantil é explicável em parte por estas superposições perversas: famílias com baixa renda, baixa escolaridade, moradoras em áreas com pouca infra-estrutura, com deficiências de saneamento e de atendimento à saúde.

6. Apresentam altos índices de congestionamento das habitações (congestionamento dentro da moradia e entre moradias).

Em 1991 já havia sido identificado um alto índice de congestionamento das moradias, medido em termos do número de moradores em relação ao número de cômodos habitáveis do domicílio (exceto garagem, corredores). O número médio de moradores por domicílio passou de 3,74 pessoas por domicílio para 3,46. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda não havia divulgado o número médio de cômodos por distrito censitário relativo ao Censo 2000 quando este texto foi redigido, porém, em 1991, tínhamos em média cerca de 0,89 pessoa por cômodo nos 24 distritos mais violentos (índice que indica congestionamento da moradia), enquanto nos outros distritos a média era de 0,66 pessoa por cômodo. Se excluirmos os distritos de Morumbi, Sé e Brás, os sinais de congestionamento são ainda mais graves – tem-se uma média de 0,93 pessoa por cômodo.

O congestionamento entre moradias, dentro do distrito, é determinado pela densidade líquida, medida que se obtém dividindo-se o número de habitantes pela área efetivamente urbanizada. Esta área é calculada a partir da mancha urbana. Dados da mancha urbana de 1991[3] mostram que aumentou a densidade líquida nos distritos: de uma média de 114,94 habitantes por hectare para 121,89 habitantes por hectare. Nos 24 distritos mais violentos, o número de habitantes por hectare superava a média da cidade, e esta diferença cresceu mais durante os anos 1990.

7. Têm pouca disponibilidade de postos de trabalho.

3. Fotos de satélite estão sendo usadas para atualizar a mancha urbana de São Paulo.

Dados da Pesquisa Origem-Destino de 1997[4] revelaram que, em média, a cidade de São Paulo dispunha de 46,94 postos de trabalho por 100 habitantes. Novamente excluindo-se os distritos de Morumbi, Sé e Brás, os outros 21 distritos mais violentos apresentam déficits de postos de trabalho muito superiores à média da cidade. O distrito menos desfavorecido seria o Jaçanã (31 postos por 100 moradores), e o pior, Iguatemi, com apenas 12,12 postos por 100 moradores.

O APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES

Que os homicídios estejam concentrados nas áreas onde haja maior número de jovens com baixa escolaridade, com baixa renda, com baixos índices de emprego não surpreende. Já há algum tempo que os estudos sobre o homicídio vêm demonstrando as relações entre o homicídio e estas superposições de carências. Com o passar do tempo, em vez de se progredir na universalização do acesso aos direitos – educação, saúde, moradia, trabalho –, ampliam-se as desigualdades entre partes da cidade (distritos) e certamente também dentro dessas áreas. Isso sinaliza um aumento da competição entre os que têm pouco e os que nada têm, o que deve ter um substancial efeito sobre a possibilidade de ação coletiva por parte desses grupos. Surpreendem também, no caso de São Paulo, a continuidade e o agravamento desse processo sem que se tomem medidas para prevenir essa violência.

Como essas condições de carência convergem em situações de violência? O maior crescimento populacional nessas áreas significa maior pressão por serviços públicos em geral – escolas, creches, hospitais, saneamento, moradia, trabalho, transportes públicos –, isto sem falar em cultura, esportes e lazer. O setor público não tem tido recursos financeiros para realizar tais investimentos, e o setor privado não percebe na população local capacidade de pagar pelos serviços que poderia prestar. Novas famílias vão se formando precariamente porque há falta de emprego, e é difícil para o jovem assumir a responsabilidade por uma família sem ter capacidade financeira para prover seu sustento. Isto favorece o desenvolvimento de uniões mais instáveis. Um novo núcleo familiar raramente consegue se estabelecer nesses distritos com uma moradia própria. Como há escassez de moradias, os aluguéis são excessivamente altos. Um jovem casal pode até iniciar a vida conjunta alugando uma moradia, mas com freqüência acaba coabitando com os núcleos familiares de origem. Isso se dá pela construção de mais cômodos no lote original, aumentando o aden-

4. Pesquisa Origem-Destino, também conhecida como Pesquisa O-D, realizada pela Companhia do Metrô de São Paulo a cada dez anos desde 1967. Seus dados têm grande utilidade para os pesquisadores por fornecer um perfil da região metropolitana de São Paulo entre os períodos do Censo.

samento do lote, ou por um rearranjo interno da moradia original. O resultado é um adensamento maior, que favorece a tensão familiar[5]. A falta de espaço físico, acompanhada da falta de privacidade em um contexto de desemprego ou de instabilidade (e, portanto, imprevisibilidade) de rendimento, pode gerar muita disputa familiar. Em particular quando esta falta de espaço também se dá nos espaços externos à moradia.

No passado, de algum modo, ainda que o setor público não conseguisse satisfazer a demanda por moradia, a população conseguia "se virar", em parte devido à existência de um mercado de trabalho formal, que para esta população se traduzia em previsibilidade em termos de rendimento e múltiplas alternativas de captação de recursos: venda de férias, bônus de férias, 13º salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O crescimento dos chefes de família sem renda é resultado não só do desemprego, mas também do crescimento do trabalho informal, irregular, não previsível. O crescimento desse mercado de trabalho é conseqüência da reestruturação industrial que eliminou várias ocupações, inclusive as menos especializadas, que, por requererem pouca ou nenhuma qualificação, serviam de porta de entrada para os jovens não habilitados. Estas profundas alterações no mercado de trabalho têm impacto direto sobre a violência. Pelo menos é o que vêm demonstrando sucessivos estudos estrangeiros, como se verá a seguir.

Quais têm sido as principais mudanças observadas no mercado de trabalho no Brasil? Green, Dickerson e Arbache (2001), usando dados da Pesquisa sobre Emprego nas Áreas Metropolitanas (IBGE), nomeiam o crescimento do desemprego (de 5% em 1992 para 8% em 1998), o aumento do mercado informal de trabalho, que teria ultrapassado o mercado formal (em termos de número de trabalhadores), e o crescimento da produtividade por trabalhador sem que isto tenha se traduzido em benefícios para os trabalhadores como um todo. Lucraram neste processo os trabalhadores mais qualificados (Maia e Arbache, 2002). Esta melhora de produtividade teria ainda o efeito perverso de reduzir a oferta de postos de trabalho (Soares, Servo e Arbache, 2001). Tal redução foi mais aguda em certos setores da indústria, como o setor automobilístico, no

5. Não se pode subestimar o peso que a falta de privacidade tem sobre a tensão e agressão dentro das famílias e mesmo fora delas. Um dos mecanismos de defesa mais adotados por adultos e crianças contra este congestionamento é o "desligamento psicológico", uma filtragem das informações que leva as pessoas a exibir certa apatia com o meio e a ignorar "dicas", aumentando o risco de serem mal interpretadas e inadvertidamente iniciarem conflitos. Mesmo entre pais e filhos, congestionamentos como os identificados nos distritos de São Paulo levam a comportamentos de distanciamento dos pais em relação aos filhos e de maior crítica quanto ao comportamento deles, afetando os laços afetivos (Evans et al., 2001, 2000).

qual os autores apontam perdas de até 28% dos postos, e como pode ser visto hoje em dia no ABCD em São Paulo. A incorporação de novas tecnologias não só desempregou, mas, segundo Cardoso (2001), teria resultado em forte crescimento do setor de comércio e serviços, do trabalho informal, do desemprego, e na estagnação relativa da renda média e do sistema distributivo.

A abertura econômica, segundo Green, Dickerson e Arbache (2001, p. 1933), teria tido um efeito perverso. Estes autores analisaram o que ocorreu com o mercado de trabalho entre 1981 e 1999 e concluíram que:

> os salários crescem com a educação, mas é notável que para cada grupo de renda média o salário declinou entre 1981 e 1999. O declínio do salário foi menor entre os trabalhadores analfabetos e maior entre aqueles com níveis intermediários de educação completa. No período desde 1992, tanto os menos educados como os mais bem-educados melhoraram seus salários em relação àqueles com níveis intermediários de educação.

A estabilidade do salário médio no período esconde os ganhos dos trabalhadores de maior escolaridade e as perdas daqueles com escolaridade média. Rocha (2000) chegou a conclusão semelhante: as mudanças no contexto econômico com a liberalização da economia não alteraram os níveis de pobreza: a desigualdade de renda não diminuiu, a distribuição de renda não se alterou, e foram os trabalhadores mais qualificados e com nível universitário os que mais ganhos salariais tiveram.

Esses resultados são devastadores para a questão da violência: se jovens investiram em obter uma escolaridade melhor do que a de seus pais, na expectativa de obter melhores salários e uma condição de vida melhor que a deles, então frustraram-se brutalmente. Esta discrepância entre o que esperavam obter e o que têm conseguido pode ser um fator que reduza a resistência deles a delinqüir, dependendo de como interpretam a situação: se atribuem a eles próprios a falha em obter empregos que paguem salários mais justos, a tendência é de que se sintam responsáveis pelo "fracasso", e esta culpa inibiria o envolvimento deles com delitos; mas se atribuem a responsabilidade pela falta de acesso a condições de trabalho mais dignas ao sistema ou à estrutura econômica ou ao governo, os inibidores podem não estar lá. Não dispomos de dados sobre como os jovens reagem a esta discrepância entre o que esperavam atingir com uma escolaridade melhor e o que efetivamente têm obtido. Entretanto, quando se considera o número de jovens que, a despeito das enormes dificuldades objetivas, não desiste de investir na educação e busca ir mais além cursando escolas

de terceiro grau públicas ou privadas com grande custo pessoal e econômico, há fortes indícios de que a grande maioria, apesar da frustração, não desiste de continuar tentando preencher suas expectativas respeitando a lei[6].

O que aconteceu com os jovens que nesse período buscaram entrar no mercado de trabalho? Segundo Camarano (2002) e Quadros (2001), o processo de reestruturação econômica não ajudou os jovens que buscaram trabalho: estes autores avaliam que é mais difícil para um jovem entrar no mercado de trabalho hoje em dia do que há 20 anos. O desemprego prolongado quase dobrou (83,1%) entre 1992 e 1998. Os autores citados calculam que o desemprego entre jovens, em geral, seja de 21% para aqueles entre 20 e 24 anos e de 27% para aqueles entre 15 e 19 anos. No meio urbano, os números são maiores. Dados da Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (Seade) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) para São Paulo, em 1999, demonstram que o desemprego na faixa de 10 a 19 anos abrangia 27,7% da população economicamente ativa e 32,7% dessa população entre 20 e 29 anos.

Além do maior desemprego, Camarano (2001), comparando as condições do mercado de trabalho entre 1980 e 1999, concluiu que os salários iniciais estão mais baixos que em 1980; que conseguir o primeiro emprego está mais difícil, apesar do melhor nível educacional dos jovens que entram no mercado; que os contratos são mais precários – prazo determinado, ou informal, sem acesso a benefícios, como saúde, aposentadoria, salário-desemprego ou FGTS.

Em São Paulo, uma região profundamente industrializada, estes efeitos foram ainda mais intensos: a participação da cidade na atividade industrial do país, que chegou a representar 42,2% da produção nacional em 2000, atingia

6. Baron (2001), ao entrevistar jovens adolescentes moradores de ruas no Canadá, estudou a relação entre desemprego e comportamento delinqüencial. Este autor identificou que um dos efeitos do desemprego prolongado ou da exposição a empregos que pagam salários muito baixos, em tempo parcial e sem nenhuma segurança para o trabalhador, é o de desmotivar os jovens e aliená-los do mercado de trabalho. O envolvimento ou não com comportamentos criminais depende do tipo de explicação que dão para suas experiências no mercado de trabalho: quem é percebido como responsável. Se acreditam na meritocracia e culpam a si mesmos, isto inibe o envolvimento com a delinqüência; se culpam o sistema, há menos inibição para delinqüir. Duas conclusões deste estudo são muito interessantes para o nosso contexto: à medida que aumenta o número de experiências negativas com o mercado de trabalho, que não oferece segurança, benefícios ou satisfação, aumenta o desligamento dos jovens deste mercado. O mercado de trabalho passa a ser percebido como de fato não existindo para eles. Isso se generaliza para a percepção dos laços deles com a sociedade como um todo: "O desemprego libera o tempo (deles) e os expõe a outras oportunidades de sobrevivência, oportunidades estas que, com freqüência, são mais recompensadoras financeiramente do que o emprego do qual estão afastados" (p. 204). Afetivamente afastados do mercado de trabalho, marcados pela sensação de injustiça e de desigualdade, é no mundo do delito que encontram estrutura para o dia e recursos financeiros.

13,9% (IBGE, 29/7/2002). Se as indústrias se foram, é de esperar que também tenham ido embora empregos menos qualificados, o que dificultaria o ingresso dos jovens e dos trabalhadores menos qualificados. O desemprego em São Paulo tem sido consistentemente um dos maiores dentre as capitais do país, girando em torno de 20%[7], se se considera o desemprego aberto e oculto, nos últimos dois anos. Estima-se que, em média, o desemprego de jovens deve ser o dobro daquele dos adultos.

Os dados apresentados até agora descrevem um cenário em que a violência não deve surpreender: um mercado de trabalho que passou por profundas mudanças, resultando em desemprego prolongado e na eliminação de postos menos qualificados, mudanças nos contratos de trabalho, inexistência de uma rede de proteção social, frustração das expectativas em relação à melhoria na escolaridade média e forte concentração de adultos e jovens desempregados.

Nos Estados Unidos, a relação entre a violência e esses aspectos do mercado de trabalho tem recebido alguma atenção de pesquisadores. Lá, as mudanças na estrutura do mercado de trabalho começaram mais cedo e, portanto, seus efeitos se fizeram sentir há mais tempo. Estes estudos têm buscado estabelecer a relação entre aspectos específicos da violência, como a relação entre níveis salariais e crimes contra a propriedade (GROGGER, 1998), satisfação com o trabalho e delinqüência (HUIRAS et al., 2000), ou entre a natureza do mercado de trabalho, em particular o tipo de contrato de trabalho, desemprego e homicídio (CRUTCHFIELD e PITCHFORD, 1997; SHIHADEH e OUSEY, 1998; BELLAIR e ROSCIGNO, 2000).

O que os diferentes autores têm em comum é que todos abordam o papel do mercado de trabalho como uma fonte de socialização, isto é, um espaço em que os jovens adquirem ou consolidam valores e crenças sobre as formas de troca entre indivíduos, e entre indivíduos e instituições. Aprofundam nestes estudos o aspecto do significado do contrato: o mercado de trabalho proveria um espaço em que os termos dos contratos são postos à prova. Exige-se algo do jovem, exige-se uma disciplina, uma produção, um resultado e, por outro lado, a ele seria garantido um salário e uma série de benefícios, além da possibilidade de satisfação da necessidade de se realizar. O mercado de trabalho tem nestas abordagens um potencial indireto de prevenir o envolvimento em situações de risco, provendo não só recursos financeiros como outros ganhos igualmente importantes.

7. Pesquisa do Dieese e da Fundação Seade.

Quais são os principais aspectos do mercado de trabalho que afetam o comportamento criminal? Grogger (1998), adotando uma abordagem economicista, examinou a relação entre salário e delito juvenil no período de 1970 a 1990, momento em que a reestruturação do mercado teria provocado grandes perdas salariais, que teriam atingido mais fortemente os jovens do sexo masculino[8]. Focalizou os jovens que estavam fora da escola (em 1980) e identificou que, apesar de 100% deles estarem trabalhando, 25% obtinham alguma renda de delitos. Entre 1975 e 1980, os salários reais haviam caído 20,35%, e, após várias análises estatísticas, o autor concluiu que há uma relação entre o valor do salário que o mercado oferece aos jovens e delitos contra a propriedade.

Huiras et al. (2000) analisaram o papel da satisfação de jovens com o trabalho e o envolvimento com delinqüência. Verificaram que, quanto maior o investimento do empregador no trabalhador, maior a satisfação deste com o trabalho e maior a inibição para a delinqüência. Estes jovens estão satisfeitos porque percebem que há reciprocidade na relação entre a organização e eles, trabalhadores, e percebem que têm algo a ganhar observando as regras e investindo na manutenção do emprego. Catalano, Novarro e McConnell (1997, p. 1446) chegaram à mesma conclusão após estudarem o impacto da perda do emprego sobre a violência: "Os trabalhadores contêm o comportamento agressivo quando temem perder seus empregos". O oposto ocorre quando há insatisfação, o que foi identificado por Downes (1998), que concluiu que a falta de esperança de emprego regular, estável, que pague um salário decente em um contexto de forte apelo para o consumo representa uma combinação deletéria e profundamente corrosiva para a auto-estima das pessoas.

Crutchfield e Pitchford (1997) foram os pioneiros na análise das relações entre emprego e desemprego e a prática de crimes violentos e contra a propriedade[9]. Examinaram a influência que o desemprego e também o emprego informal, irregular e instável, com baixos salários têm sobre o envolvimento de jovens com delitos. Seus resultados ressaltam o papel que o desemprego e o emprego instável e irregular têm no delito. Se o emprego em que o empregador faz investimentos no trabalhador provoca maior satisfação e inibe a delinqüência, efeito oposto tem o emprego instável e irregular: o trabalhador não tem

8. Usou dados da pesquisa longitudinal *National Longitudinal Youth Survey*.

9. Estes autores também trabalharam com os dados da pesquisa *National Longitudinal Youth Survey: The Labor Market Experience.* Os dados usados se referem a dois coortes: de 1966 e de 1979. As variáveis utilizadas foram: dados pessoais, dados de emprego, idade, sexo, raça, *status* conjugal, educação, interação social com outras pessoas com o mesmo tipo de experiência de trabalho, e auto-relato de envolvimento com delitos.

motivos nem para buscar melhorar seu desempenho, nem para se conformar com regras. O trabalho informal, sem benefícios e sem previsibilidade, cristaliza a falta de compromisso do empregador para com o trabalhador. Não é só o desemprego estrutural que afeta o comportamento, mas a natureza do contrato de trabalho e o que se passa com os semelhantes a ele(a) em sua comunidade: se outros moradores têm uma situação melhor de emprego, isto sinaliza ao jovem que tenha esperança de que sua própria condição é passageira, e isso é um inibidor para o delito. Estes autores realçam pontos já levantados: não se pode subestimar o papel socializador do trabalho em todos os seus aspectos, desde a natureza do contrato, que tem um fator simbólico ponderável, até as expectativas de futuro que o trabalho consegue ou não gerar[10].

Assim, a natureza do trabalho, o valor do salário, o tipo de compromisso que se estabelece com ele(a) ou com outros como ele(a), o que se espera dele(a) e o que se promete a ele(a) – tudo pode afetar as decisões destes jovens quanto a aceitar ou não as regras. Quando há reciprocidade de direitos e obrigações contratadas, há uma troca. Seus termos vão dar, aos jovens, condições de avaliar se vale a pena ou não aderir aos limites e controles. Nesta decisão não entra apenas o balanço da própria experiência, mas o que testemunham estar ocorrendo com outros iguais a ele(a) ou mais velhos. O desemprego prolongado de adultos não é inócuo para os jovens, mas, ao contrário, afeta os mais jovens que se comparam com eles e temem passar pelo mesmo (McGahey, citado por Crutchfield e Pitchford, 1997). Isto levou os autores a considerar que grandes concentrações de desempregados teriam um efeito socializador negativo, pois mostrariam aos jovens que eles pouco teriam a ganhar por se submeterem às regras e normas sociais. Além disso, os adultos que sofrem desemprego prolongado perdem legitimidade diante dos jovens: adultos que sobrevivem do mercado informal, por meio de "bicos", não têm *status* profissional e credibilidade para serem ouvidos pelos jovens, ou seja, não conseguem ser modelos quer do futuro, quer do hoje.

Shihadeh e Ousey (1998) expandiram esta abordagem de Crutchfield e Pitchford para o homicídio, examinando a relação indireta entre a eliminação dos postos de trabalho menos especializados e o homicídio. O estudo cobriu o período de 1970 a 1990, analisou dados de 100 cidades nos Estados Unidos com ao menos 100 mil habitantes e examinou como a reestruturação econômica urbana e a transformação social com o aumento da pobreza se relacionam com

10. Contratos de trabalhos informais, irregulares ou com prazo determinado apresentam outros aspectos negativos: eles podem ter efeitos sobre a saúde do trabalhador ao provocarem profunda insegurança sobre o futuro e estresse psicológico, que se transformam em problemas clínicos (Rodriguez, 2002).

o homicídio de brancos e negros. O processo descrito pelos autores é muito semelhante ao observado em São Paulo: perda dos empregos industriais menos qualificados que ou desapareceram ou foram para áreas rurais ou centros urbanos de menor porte. Os empregos urbanos seriam mais exigentes em termos de qualificação profissional: requerem, em média, mais do que o secundário completo ou mais conhecimento do que as escolas públicas conseguem prover. O mercado de trabalho menos especializado, muito reduzido, provoca fortíssima competição entre os pobres, além de pagar mal e não oferecer benefícios nem proteção. Pagando salários mínimos, este mercado leva a população a viver em situação de profunda privação[11].

Os autores demonstram que, à medida que cai a oferta de trabalho menos qualificado, não só aumenta a pobreza, mas caem as ofertas de emprego em geral, cai também o salário médio, dada a grande oferta de mão-de-obra menos qualificada, e cresce o número de trabalhadores em tempo parcial. Os negros são os mais afetados por este processo: atingindo níveis de escolaridade menos satisfatórios, constituem o grupo que menos consegue competir pelos postos existentes e são os que mais sofrem privação econômica pela perda do trabalho menos qualificado. Aumentando a privação econômica, cresce o homicídio. Isto se dá não só pela perda do trabalho, mas porque esta perda afeta a estrutura social das comunidades: os adultos perdem o emprego e a autoridade sobre os mais jovens, e não dispõem de mecanismos para convencê-los de que é possível aspirar a uma mobilidade social ascendente.

A perda dos empregos não só empobrece as famílias, mas pode afetar a estrutura delas e, deste modo, o relacionamento dos jovens com os pais. Esta cadeia de eventos pode ter impacto sobre o desempenho dos jovens na escola, desempenho que talvez seja uma das poucas saídas, ainda que não totalmente segura, deste círculo vicioso de pobreza e desesperança. Foram estas relações que Bellair e Roscigno (2000) estudaram: qual a relação entre oportunidades (ou falta de) no mercado de trabalho e a delinqüência de jovens. Trabalhando com dados longitudinais (*National Educational Longitudinal Survey*) e dados sobre o mercado de trabalho (*US County Data on Labor Markets*), os autores exploraram as relações entre estrutura do mercado de trabalho, renda, integridade da família (presença do pai e da mãe naturais) e

11. Sobre as condições de vida dos trabalhadores americanos que ganham salário mínimo, ler o relato da jornalista americana Barbara Ehrenreich no livro *Nickel and Dimed on (not) Getting by in America.* Ela conta sua experiência de se passar por trabalhadora manual durante vários meses em grandes redes de alimentação e de varejo nos Estados Unidos, e as condições subumanas de trabalho e de subsistência a que esses trabalhadores são submetidos.

ligação afetiva de jovens aos pais e à escola, e uso de drogas e envolvimento em episódios de lesão corporal.

Estes autores concluíram que as mudanças na estrutura do mercado de trabalho provocaram alterações profundas nas famílias, crianças e adolescentes: a renda da família é diretamente afetada pelas mudanças na estrutura do mercado; o desemprego afeta a integridade da família; o baixo salário dos pais não afeta os vínculos dos jovens com a escola, mas o desemprego dos pais afeta; o desemprego dos pais afeta seu diálogo com os jovens, e isto afeta os vínculos dos jovens com a família e com a escola. O desemprego dos pais tem impacto muito profundo sobre a vida dos filhos: aumenta a agressividade dos jovens e seu envolvimento com episódios de agressão grave e com drogas. Assim, ao afetar os vínculos afetivos dentro da família, o desemprego afeta a socialização das crianças e dos adolescentes, e isto tem reverberações na escola, que deveria ser uma fonte de proteção e oferecer saída para esse círculo perverso. Tal situação leva os autores a conclamar os pesquisadores a incluir em seus estudos sobre o envolvimento de jovens com delitos:

> a renda e a estrutura familiar [dado que estas] são parcialmente moldadas pela disponibilidade de oportunidades legítimas de emprego, a estrutura e o funcionamento dos mercados de trabalho locais deveriam ser, em termos lógicos, focos fundamentais [para se estudar a delinqüência juvenil] (Bellair e Roscigno, 2000, p. 1533).

Estudos do Banco Mundial sobre as causas da violência nos centros urbanos da América Latina têm apresentado conclusões semelhantes: Fajnzylber, Lederman e Loyaza (2000) examinaram a relação entre crime e vitimização do ponto de vista econômico, fazendo análises comparativas entre países com dados de 25 anos, entre 1970 e 1994. Considerando variáveis econômicas: taxa de crescimento econômico, renda média, nível de desigualdade econômica; dados sobre crime e dissuasores (efetivos policiais, legislação penal), taxas de criminalidade violenta (roubo e homicídio), taxa de urbanização, presença e uso de drogas ilícitas, perfil etário e nível de escolaridade, entre outros, chegaram a conclusões próximas às dos autores anteriores, entre as quais se destacam:

1. A falta de crescimento econômico encoraja o crime. As análises destes autores os levaram a concluir que há uma relação entre a oferta de empregos, melhorias salariais e o crescimento econômico e a redução do crime tanto daquele contra a propriedade (roubo) como contra a pessoa (homicídio).

2. O crime violento continua a crescer se a uma melhoria do nível educacional não corresponde uma melhoria das oportunidades de trabalho.

Um aspecto pouco explorado pelos autores citados é que, sem salário-desemprego e sem outras fontes de proteção, o mercado de trabalho informal que surge pode ser bastante heterogêneo, inclusive quanto à sua legalidade e ao potencial para provocar violência. Algumas atividades que emergem podem não só envolver algum grau de ilicitude, como também resultar em alguma violência ou ser produto dela – a exemplo do comércio de cargas roubadas (muitos produtos obtidos pelo roubo de cargas são vendidos por comerciantes ambulantes), do contrabando ou do furto de *vans* para serem usadas como lotações.

Além disso, a inexistência de regulação em clima de forte competição faz surgirem formas "espontâneas" informais de regulação. Como, em geral, esta regulação não resulta de ampla consulta democrática junto aos provedores do serviço, a legitimidade dela pode ser contestada. Se isso ocorrer, a implementação de formas de auto-regulação em pontos de comércio ambulante, em rotas de lotações etc. pode provocar violência. Quando o poder público decide fiscalizar estas atividades, surgem novas fontes potenciais de conflitos e de violência, com freqüência até fatal[12].

Aumentando a consolidação da atividade, crescem as perdas potenciais para os responsáveis, e mais violentas se tornam as reações às tentativas de intervenção pelo poder público. O caso das lotações em grandes centros urbanos brasileiros é exemplar: ignoradas pelos governantes, mais e mais pessoas investiram na atividade; foram surgindo controladores de rotas, fiscais de rotas, estabelecidos horários e regras sobre a prestação de serviços e desenvolvidos mecanismos de defesa da atividade, como sistemas sofisticados de bases de rádio, informadas por olheiros posicionados de modo a alertar os motoristas, com antecedência, sobre a presença de fiscais da área de transportes. Muitas vezes, estes elementos geram violência. Tem sido freqüente em São Paulo a morte de motoristas de lotações em disputas por rotas ou reagindo a tentativas de assaltos, assim como a de fiscais atacados por motoristas. Uma vez que o controle da atividade e de quem a exerce é falho, a população corre riscos, pois é transportada tanto por cidadãos corretos e habilitados, que apenas tentam sobreviver, como por pessoas que não teriam condições físicas para o exercício

12. Isto não é exclusivo do Brasil. Na África do Sul, segundo Rogerson (2000), o mercado informal que surgiu parece se assemelhar ao brasileiro: não só o perfil de atividades contidas nesta informalidade (ambulantes, transporte de passageiros) como a grande competição entre trabalhadores por espaço para o exercício delas contribuem para a violência.

da atividade e ainda por alguns que a usam para "lavar dinheiro", quando não são procurados pela polícia. Esta é apenas uma das atividades de sobrevivência. O comércio ambulante padece dos mesmos problemas – loteamento e aluguel de espaços públicos, cobrança de proteção, extorsão por fiscais, competição exacerbada entre ambulantes. O fato é que esse empreendedorismo, que revela enorme criatividade, também traz um potencial de violência.

DESEMPREGO, TRABALHO INFORMAL E CAPITAL SOCIAL

Os cenários descritos são bastante sombrios: como reduzir as profundas desigualdades que proliferam em centros urbanos como São Paulo e que estão na raiz das violências descritas? As saídas que a população vem encontrando, por seus próprios meios, para fazer frente ao desafio de sobreviver economicamente – fazendo "bicos", montando um pequeno negócio na própria casa, aceitando trabalhar sem registro e por baixos salários – engendram mais desigualdade e violência. Infelizmente, não dispomos de dados de pesquisas longitudinais sobre emprego e desemprego, e menos ainda sobre os jovens. Também não temos estudos etnográficos sobre os efeitos do desemprego ou do emprego informal e seus impactos sobre a vida comunitária como os que Jahoda, Lazarsfeld e Zeisel (1971) realizaram na década de 1930 na Alemanha e revelaram as marcas profundas causadas pelo desemprego prolongado.

Observamos nesses bairros uma grande presença de homens nas ruas durante a semana em horário de trabalho. Com as famílias com que temos contato, notamos, com freqüência, que o pai e a mãe estão longe de casa por períodos cada vez mais longos, conseqüência tanto da má qualidade do sistema de transportes públicos como da necessidade de buscar trabalho em qualquer local da cidade. Não raro, os pais saem de madrugada e voltam tarde da noite. Quando retornam à casa, não têm energia nem condições de tentar acompanhar o que aconteceu com os filhos durante o dia. Esperam que tenham ido à escola e que lá tenham permanecido em segurança no período aprazado. Nem sempre isto ocorre, porque as faltas de professores são mais regra que exceção. A falta de adultos em condições de acompanhar as crianças (avós e avôs) decorre não só do perfil etário destas localidades (menos pessoas mais velhas), mas também do fato de que, se eles existem, também têm que buscar trabalho.

As pesquisas têm demonstrado o papel básico das relações afetivas dentro da família como um fator de proteção dos jovens contra o envolvimento em situações de risco de violência. Pais estressados têm menos condições de estar atentos e ativos na busca de diálogo e de manifestações de afeto com seus filhos. Temos observado que esta tensão é ainda maior entre rapazes e seus pais;

as mães ficam responsáveis por toda a manutenção da comunicação dentro da família. Parte da dificuldade de diálogo parece vir das imagens que pais e filhos fazem uns dos outros. Os pais, ao perderem empregos de longa data, que lhes davam uma identidade profissional, entram em depressão e se questionam sobre seu papel na família. Se não são mais os principais provedores, que papel têm? Como há pouco diálogo dentro da família, qualquer atitude mais desafiadora do filho adolescente é mal interpretada porque percebida como um desafio a uma autoridade que já está se sentindo enfraquecida, e assim os conflitos se acumulam. É fácil para o jovem buscar compreensão no próprio grupo de amigos, com o qual costuma ter mais intimidade do que com a própria família. Sem comunicação, os pais não podem saber o que está acontecendo com os filhos, o que estão pensando, o que desejam. Estas são algumas constatações baseadas em entrevistas e discussões em grupo.

Também se nota uma discrepância entre as gerações na maneira de perceber e interpretar aqueles que se envolvem com delitos. Enquanto os pais percebem os jovens que se envolvem com drogas, com o tráfico, com crimes contra a pessoa como "bandidos", seus filhos, que cresceram com esses jovens, que brincaram com eles quando crianças, que foram à escola com eles, têm uma percepção mais complexa deles. Eles conhecem as trajetórias, em parte conseguem entender por que chegaram lá e não conseguem exercer um julgamento mais simplista da situação atual. A maioria dos jovens que não tem nenhum envolvimento com o delito precisa lidar no cotidiano com múltiplas situações de dilema: manter relações de civilidade com aqueles que delinqüem, sem ter intimidade a ponto de serem confundidos pela polícia e por outros como sendo iguais. Não se trata de um desafio simples, e a energia que isto consome não pode ser subestimada.

Há urgência em entendermos como tais famílias que vivem há anos com a instabilidade e com a incerteza de não saber como irão conseguir recursos para subsistir lidam com tais desafios, para que se tenha algum tipo de política pública que ao menos diminua os impactos adversos. Também precisamos entender qual o impacto do desemprego dos pais sobre os jovens que em algumas áreas dos centros urbanos são obrigados a conviver de modo intenso e continuado com a violência. Estas superposições de experiências muito negativas estão afetando as expectativas dos jovens e alterando seus valores? Podemos esperar que a população mais afetada por estes processos consiga, por meio de formas de ação coletiva, forçar o poder público a implementar políticas que reduzam as desigualdades e carências? Como a violência afeta a capacidade de agir coletivamente da população, que danos causa a própria possibilidade de

existir uma comunidade como tal, onde as pessoas se percebam compartilhando valores, crenças e expectativas?

Os dados disponíveis surpreendem, ao indicarem que, a despeito de todas as carências e do grau de violência, os jovens expostos a ela apresentam resistência e mantêm valores que refletem o que circula na sociedade, como veremos a seguir. Mas de qual exposição estamos falando? Uma *survey* do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo-Centro de Pesquisa Inovação e Difusão/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (NEV-Cepid/FAPESP)[13] constatou que, entre 700 entrevistados no período de novembro de 2000 a outubro de 2001 na cidade de São Paulo, apenas 119 pessoas (17%) não haviam sido vítimas diretas ou indiretas de violência (Tabela 1). Já em três dos mais violentos distritos de São Paulo, situados na Zona Sul (Jardim Ângela, Jardim São Luís e Capão Redondo), apenas 41 pessoas (12%) entre 341 entrevistados não haviam sido vítimas diretas ou indiretas de violência[14]. Construiu-se um índice de exposição à violência combinando-se as respostas a várias perguntas sobre o grau de contato que os entrevistados tiveram com episódios de violência ao longo do período examinado. Este índice considera o tipo de violência, sua gravidade e a freqüência, e tem seis categorias:

1. "Pouca exposição" – incorpora aqueles que não foram vítimas diretas ou indiretas de qualquer tipo de violência (leve ou grave).
2. "Exposição leve" – quando a pessoa só ouviu contar casos (não graves) que ocorreram com parentes.
3. "Exposição moderada" – quando a pessoa sofreu violência leve (sem ameaça à integridade física) ou testemunhou violência mais grave.
4. "Exposição grave" – quando foi vítima de crime violento e ouviu falar de casos que ocorreram com amigos/parentes, mas não testemunhou caso ocorrido com outros.
5. "Exposição muito grave" – quando a pessoa foi vítima de crime violento, assistiu a eventos violentos e ouviu falar sobre casos ocorridos com amigos e parentes.

13. Pesquisa sobre exposição à violência, atitudes em relação à violência, expectativas de punição e percepção do sistema de justiça, realizada na cidade de São Paulo a cada dois anos.

14. Em média, cada pessoa foi vítima de 1,03 ocorrência violenta na cidade, enquanto na Zona Sul este número sobe para 1,28. Foram relatados, ainda, 1.793 casos de vitimização indireta (assistir à violência) na cidade e 955 na Zona Sul da cidade. Isto significa 2,56 ocorrências por pessoa em média, número que na Zona Sul sobe para 2,8 ocorrências testemunhadas. Além disso, 650 casos foram relatados como tendo ocorrido com amigos/parentes na cidade e 320 na Zona Sul.

6. "Exposição muito, muito grave" – reúne aqueles que foram vítimas de crime violento mais de uma vez e assistiram e ouviram falar de casos que envolveram amigos e parentes.

Tabela 1
Exposição à violência

Categoria	São Paulo número: 700	Zona Sul número: 341
	%	%
Pouca	17	12
Leve	10	11
Moderada	15	17
Grave	24	22
Muito grave	22	21
Muito, muito grave	12	17
Total	100	100

Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

QUEM ESTÁ MAIS EXPOSTO

Quem está mais exposto à violência mais grave? Em toda a cidade, são os jovens entre 16 e 24 anos, do sexo masculino, com mais escolaridade (segundo ciclo completo e/ou terceiro grau) e aqueles que trabalham por conta própria ou são empregados sem carteira assinada. Não são os mais pobres os mais expostos à violência, mas sim os grupos intermediários. Os negros e os pardos estão super-representados nesta exposição, sendo mais vítimas da violência mais grave. Além de os mais jovens serem aqueles repetidamente afetados pela violência mais grave, chama a atenção o fato de grande número deles ter mais acesso a eletrodomésticos em geral, em particular a computadores e até mesmo à internet. Este grupo não é o único afetado pela violência de modo mais intenso, mas se destaca. Nos bairros da Zona Sul, o perfil é o mesmo, só que neste caso o grupo mais vitimado está mais próximo de representar a "elite local".

Como os jovens são os mais afetados, procurou-se identificar em que medida esta exposição afeta seus valores. Eles continuam a dar importância, tanto como indivíduos quanto como grupo, a valores bastante convencionais. Ter saúde, ter uma família feliz, cursar uma faculdade são consenso entre os jovens da cidade, a despeito da exposição à violência (Tabela 2).

Eles diferem significativamente em alguns aspectos sutis:

1. Os jovens da Zona Sul apresentam menos consenso de valores que os jovens

da área central, talvez porque a maior violência dentro do bairro afete a comunicação entre eles. Isto se reflete, por exemplo, na menor importância que dão aos amigos; a vida parece se dar ao redor da família, o núcleo de confiança.
2. Os jovens mais expostos à violência valorizam menos ter uma casa própria e ter boa reputação no bairro, e valorizam mais se formar no secundário. Ter uma casa própria pode parecer algo mais distante e menos plausível que terminar o secundário, e ter boa reputação em um bairro violento talvez não seja uma defesa eficiente.
3. É baixa a valorização dos trabalhos em prol da comunidade, o que indica que a violência pode estar estimulando o individualismo.

Se o sucesso e a sensação de realização de estar conseguindo vencer

Tabela 2
Importância dos valores

Qual o grau de importância que o(a) sr.(a) dá a		
	SP	Zona Sul
	Muito importante	Muito importante
	N: 90	N: 46
	%	%
Ter boa saúde	75,3	67,4
Ter uma família feliz	72,5	67,4
Cursar uma faculdade	68,9	65,2
Ter bons amigos com os quais contar	60,2	37
Dar duro para progredir	59,8	53,3
Estudar bastante para ter boas notas	59,1	56,5
Ter um emprego que pague um bom salário	58	56,5
Ter uma boa reputação no seu bairro	55,1	43,5*
Se formar no secundário	54,5	63*
Ter casa própria	51,7	54,3*
Ajudar seu bairro fazendo trabalho comunitário	34,8	34,8
Ter muito dinheiro	32,2	21,7

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

os desafios são elementos que protegem os jovens contra a violência, como é que o grupo do qual fazem parte mede o sucesso? Novamente, as medidas de sucesso refletem uma visão de mundo convencional: conseguir prover/ajudar financeiramente e com trabalho os pais, ter senso de humor, ser ético com os amigos (não traí-los, não abandoná-los, saber se comportar socialmente quando sob o efeito de álcool, poupar os amigos de embaraço social) são os aspectos mais consensuais (Tabela 3). Outros elementos que poderiam indicar

sucesso aparentemente não são valores do grupo: podem até ser valores que eles individualmente adotem ante o grupo, mas não percebem como condição para serem aceitos pelo grupo. É importante ressaltar que rejeitam tudo o que tem a ver com violência, usar armas, ameaçar professor ou ter reputação de durão com a polícia.

Tabela 3
Valores do grupo

Um jovem, para ter sucesso, ser admirado entre outros jovens ou amigos, na sua opinião, precisa ou não precisa:		
	SP	Zona Sul
	Precisa	Precisa
	N: 90	N: 46
	%	%
Ajudar os pais/família (dinheiro/trabalho)	88,8	88
Ter senso de humor	84,6	95,7
Não mexer com a(o) namorada(o) do(a) amigo(a)	68,2	71,7
Não deixar os amigos sós quando uma briga vai acontecer	62,4	54,3
Beber sem ficar desagradável	61,2	55,6
Morar numa casa legal	55,2	58,7
Ter boas notas na escola	53,4*	65,2
Usar roupas legais (de grife/de marca)	42,2	39,1
Ser muito bom em algum esporte (*skate,* patins, futebol etc.)	38,2	9,1*
Conquistar todas as garotas/rapazes que quiser	26,4	11,1
Não se aproveitar de quem é mais fraco	21,6	34,8
Matar aula com a turma	15,4	10,9
Ser durão/a polícia não se mete com ele	11,1	2,2
Ter uma arma	3,3	6,7
Provocar medo nos professores	1,1	4,4

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

Se os jovens estão entre os mais vitimados e se mantêm, em geral, valores bastante individuais, voltados mais para o bem-estar do núcleo familiar, é possível que parte deste alheamento do espaço coletivo seja um efeito negativo da violência que lá campeia. Se a violência afeta a confiança interpessoal nessas comunidades, ingrediente básico para a ação coletiva, que recurso para a mudança existe dentro delas? Sobrevive alguma forma de controle social nessas condições de forte exposição à violência? Os dados do *survey* são am-

bíguos: o impacto da violência sobre o capital social – definido aqui como a confiança interpessoal e a disposição para agir em prol de outros, na proteção de outros mais frágeis dentro da comunidade – parece ser mais complexo do que inicialmente suposto.

COMO OS GRUPOS SE PERCEBEM MUTUAMENTE

Quanto maior a exposição e a própria experiência de terem sido vítimas da violência, maior é a percepção de que ninguém – nem os pais, nem a polícia – conseguiria impedir e, deste modo, controlar o consumo público de álcool e drogas por jovens menores de idade, nem o envolvimento deles em brigas. Professores e vizinhos são percebidos como os grupos mais ineficazes nesses cenários (Tabela 4). A percepção da eficiência da polícia em evitar esses comportamentos varia de acordo com a experiência que o grupo tem com a

Tabela 4
Percepção da eficácia da ação de grupos dentro do bairro na proteção dos jovens

Se, em seu bairro, menores beberem ÁLCOOL em local público, qual a chance de serem pegos?							
COM CERTEZA NÃO SERIAM PEGOS							
		Total	Exposição	Mto./mto.	Total	Exposição	Mto./mto.
		SP (%)	leve (%)	grave (%)	Zona Sul (%)	leve (%)	grave (%)
Pelos professores		49,8	45,3	47,5	45,5	52,6	50,9
Pelos vizinhos		46,1	44,4	49,4	44,6	51,4	44,6
Pela polícia		39,8	32,2	45,1	37,4	35	43,9
Pelos pais		34,2	29,2	42,7	23,3	15,4	29,3
Se, em seu bairro, menores consumirem DROGAS em local público, qual a chance de serem pegos?							
COM CERTEZA NÃO SERIAM PEGOS							
		Total	Exposição	Mto./mto.	Total	Exposição	Mto./mto.
		SP (%)	leve (%)	grave (%)	Zona Sul (%)	leve (%)	grave (%)
Pelos professores		47,4	42,2*	50,6*	44,2	44,7	50
Pelos vizinhos		42,2	44,7	42,2	40,8	36,8	45,6
Pelos pais		28,7	26	25,9	23,2	18,4	24,6
Pela polícia		27,4	20,8*	20,5*	19,2	20,5	22,4
Se, em seu bairro, jovens se envolverem em BRIGAS na rua, qual a chance de serem pegos?							
COM CERTEZA NÃO SERIAM PEGOS							
		Total	Exposição	Mto./mto.	Total	Exposição	Mto./mto.
		SP (%)	leve (%)	grave (%)	Zona Sul (%)	leve (%)	grave (%)
Pelos professores		46,7	47,6	46,3	42,2	54,3	42,1
Pelos vizinhos		39,3	49	34,5	34	38,9	29,8
Pela polícia		27,1	29,1	22,5	20,7	15,8	29,3
Pelos pais		26,2	27,2	21,7	20,5	10,8	17,5

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

violência: quanto maior a exposição à violência, pior a avaliação da eficiência da polícia. Os pais, apesar de todas as limitações, seriam de modo mais consensual os que teriam mais condições de agir ante os cenários descritos. A imagem que prevalece é que o uso de drogas lícitas ou ilícitas ou o envolvimento de menores de idade em brigas são eventos contra os quais ninguém pode fazer muito, ou seja, ninguém conseguiria agir de modo efetivo. Isto sugere a idéia de que, se existem inibidores para esses comportamentos, são inibidores internos aos jovens, e não externos.

A percepção de que os vizinhos são ineficazes para exercer algum tipo de controle social sobre os jovens moradores do bairro pode ser decorrente de um isolamento destes vizinhos em relação às crianças e aos jovens do bairro: se as pessoas não se conhecem e se elas não conhecem os jovens, não podem se sentir autorizadas a tomar medidas para impedir certos comportamentos. Aparentemente, dentro da cidade e dos bairros, nos quarteirões ainda não predomina o anonimato: as pessoas continuam conhecendo as crianças e os pais, tanto das que são amigas de seus filhos como em geral (Tabela 5).

Tabela 5
Percepção do envolvimento de adultos
com a proteção de crianças no bairro

Para cada frase que eu citar, gostaria que o(a) sr.(a) me dissesse se concorda ou discorda que em seu bairro:						
Concorda totalmente	Total SP (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)	Total Zona Sul (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)
Os pais das crianças do bairro normalmente se conhecem	61,6	68,9	59,8	67,6	53,7	75,9
Os adultos se preocupam com a segurança das crianças, mesmo aquelas que não são seus filhos	71,5	76,5	72,3	77,3	82,1	73,2
Os adultos conhecem as crianças da redondeza	63,9	70,8*	67,5*	67,6	65	75,4
Seus pais conhecem os pais de seus amigos mais próximos/ o(a) sr.(a) conhece os pais	57,1	58,6	64	62,4	55,3	73,7

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

Predomina ainda a percepção de que existe uma preocupação dos adultos com o bem-estar das crianças, mesmo nas situações mais adversas, nos bairros da Zona Sul. Apesar de todos os problemas e desafios arrolados, prevalece a imagem de que os adultos se preocupam com as crianças, e esta percepção é maior entre aqueles que tiveram maior exposição à violência. Isto significa que a exposição à violência não está levando os grupos mais afetados a um alheamento afetivo, generalizado, do próprio bairro. Isto sugere que a exposição pode ter diferentes efeitos, dependendo do grupo etário: alguns mais jovens podem se sentir encorajados, pela intensidade da experiência negativa, a se "desligar" afetivamente do destino do bairro, mas outros grupos etários podem estar se aproximando das pessoas com as quais se sentem mais identificados e sobre as quais se sentem mais seguros, o que incluiria os vizinhos mais próximos. Isto não é regra, depende da percepção de que compartilham ou não valores com seus vizinhos.

A sobrevivência nesses contextos de expectativas positivas em relação aos outros moradores revela que há um mínimo de confiança interpessoal, recurso básico para a ação coletiva. Os indícios demonstram que, mesmo após prolongado contato com a violência e com múltiplas carências, tal recurso subsiste na forma de vários comportamentos de ajuda mútua surpreendentemente freqüentes (sempre ou quase sempre) junto a todos os níveis de exposição à violência. O mais surpreendente é que esses comportamentos parecem ser mais freqüentes exatamente nos bairros mais afetados pela violência e, mais ainda, dentro dos grupos mais expostos à violência. Isto seria paradoxal, pois a previsão é que estes grupos se afastariam mais dos outros, fechando-se dentro da própria família. Que isso não ocorra demonstra, mais uma vez, a resistência da população a experiências negativas e a sua capacidade de não generalizar tais experiências de modo a contaminar toda a sua rede de relações: os comportamentos de pedir aos vizinhos que "olhem a casa", "tomem conta das crianças" ou "emprestem ferramentas" não desapareceram (Tabela 6).

Não só existem expectativas positivas de ações de ajuda em situações rotineiras, mas, mesmo em situações de risco de violência, há uma expectativa de ação para impedir esta violência se ela se der no espaço público ou privado. Apesar dos riscos que isto envolve, há um dado otimista: mesmo nas áreas de maior violência e entre aqueles que mais sofreram violência grave, mais de 40% têm certeza de que seus vizinhos fariam algo para impedir que um idoso fosse agredido ou uma criança espancada pelos pais. As outras situações propostas provocam menos respostas positivas, mas surpreende que as expectativas mais positivas venham daqueles que mais contato têm tido com a violência (Tabela 7).

Tabela 6
Comportamentos de ajuda mútua

Sempre:	Total SP (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)	Total Zona Sul (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)
Pede para vigiar a casa enquanto vocês viajam	30,6	30,2*	27,7*	33,5	27,5	34,5
Pede para tomar conta das crianças	23,8	23,7*	26,2*	30	31,7	38,6
Pede ferramentas emprestadas	24,7	17,9*	27,4*	31	20	37,9
Pede para comprar algo, caso você não possa sair de casa	19,2	14,4*	21,7*	25,8	31,7	32,8
Convida para uma festa, almoço ou churrasco	11,4	12,4*	13,1*	18,2	15*	17,2*

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

Tabela 7
Percepção da disposição para agir na proteção de outros

Vou citar alguns acontecimentos e gostaria que o(a) sr.(a) me dissesse se acha que seus vizinhos fariam alguma coisa para evitar que isso acontecesse ou se acha que não fariam:						
COM CERTEZA TENTARIAM EVITAR QUE	Total SP (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)	Total Zona Sul (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)
Uma pessoa idosa seja intimidada/ameaçada por um grupo de jovens na rua	47,4	42,7	58	41,2	43,6	47,4
Uma criança seja espancada pelos pais	47,1	43,6	56,1	44,3	36,8*	43,1*
Uma pessoa seja roubada na frente da casa deles	23,4	24	23,5	20,7	23,7	24,1
Um recém-chegado seja intimidado por uma gangue local	21,6	22,3	25	18,9	21,6	14,8
Os policiais xinguem e batam em jovens	18,8	20,2	19,8	16,2	11,1	23,6
Numa briga de família, a mulher apanhe do marido	15,4	18,6	22	15,3	10,5*	15,8*

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

Nessas comunidades, a sobrevivência da confiança interpessoal, da ajuda mútua, da preocupação com o bem-estar das crianças em contextos de grande carência e de violência não se traduz necessariamente em grande disposição para a ação coletiva, em forte percepção de coesão e de disposição para lutar por mudanças. Diante de ameaças concretas, há alguma expectativa de que a comunidade reaja, mas não há uma percepção de que há disposição para buscar melhorias hoje. Ainda se corre atrás do prejuízo quando a ameaça é de perder

o pouco que se tem – a escola, a creche ou o hospital –, mas não há percepção de disposição para buscar remediar as carências existentes e de melhorar o que precisa ser melhorado (Tabelas 8 e 9).

Tabela 8
Expectativas de ação coletiva

Agora gostaria que o(a) sr.(a) me dissesse o quanto acha que poderia contar com seus vizinhos para resolver problemas no seu bairro. Por exemplo, se por causa de cortes no orçamento do governo o(a) sr.(a) acha que seus vizinhos:						
Com certeza, sim	Total SP (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)	Total Zona Sul (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)
Se uma escola da região estivesse ameaçada de fechar	53,9	46,2	57,3	61,1	65	58,6
Se um hospital da região estivesse ameaçado de fechar	51,8	45,7	52,4	56,7	65	46,6
Se uma creche da região estivesse ameaçada de fechar	51,7	44,3	51,8	59,4	66,7	56,9

Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

Tabela 9
Avaliação da capacidade da comunidade para se mobilizar em torno de problemas coletivos

Com que freqüência os moradores de seu bairro se reúnem para discutir problemas coletivos como						
	Total SP (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)	Total Zona Sul (%)	Exposição leve (%)	Mto./mto. grave (%)
Violência	66,2	72,9	57,1	63,3	79,5	64,9
Habitação	67,7	73,8*	56,1*	63,7	79,5	61,4
Educação	67,9	71*	58*	65,6	81,6	56,1
Saúde	67,3	73,8*	56,6*	63,6	74,4	63,2
Lazer	67,6	72*	54,8*	68,1	74,4	70,2
Manutenção de áreas públicas	68,3	71,7*	56,8*	65,7	76,3	63,2

* Indica que as diferenças são estatisticamente significantes, utilizando-se o quiquadrado de Pearson.
Fonte: *Survey* NEV-Cepid/FAPESP, 2001.

Estes limites para a ação coletiva não devem surpreender. Se as pessoas estão usando a maior parte das energias para tentar sobreviver economicamente, não lhes sobra tempo nem condições físicas para maior envolvimento com temas que, ainda que muito importantes, de um modo ou de outro estão conseguindo "agüentar". Quando os limites do suportável são ultrapassados, quando mais uma criança é morta por atropelamento, fecha-se a rua, queimam-se pneus, e algo é feito, ao menos para demonstrar a frustração. Mas o desafio de sobreviver em condições tão precárias não permite que aloquem seus recursos de tempo, saber e motivação para estas ações de longa duração, ainda que a

capacidade do poder público para responder a estas iniciativas tenha melhorado sensivelmente. Reduzir a desigualdade no acesso a equipamentos e a serviços públicos, diminuir a fragmentação e aumentar a coesão exigem mais que a simples existência das carências; exigem que se encontrem maneiras de libertar o potencial para a ação destas populações da extenuante tarefa da sobrevivência diária; exigem ainda uma sensível melhoria no acesso à informação, e que o poder público aprenda a responder às iniciativas da população.

Intrinsecamente ligadas ao que viemos discutindo estão as oportunidades que o mercado de trabalho oferece a esses setores da população. Sem que encontrem oportunidades de sobrevivência, com dignidade, num mercado de trabalho que lhes permita reduzir as incertezas e planejar, e onde haja um mínimo de regras consensuais, continuará incólume o processo de socialização que favorece a fragmentação, o isolamento, a competição predatória e até a violência nas relações interpessoais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baron, S. (2001) Street youth labour market experiences and crime. *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, v. 38, n. 2, p. 189-215.

Bellair, P. E.; Roscigno, V. J. (2000) Local labor market opportunity and adolescent delinquency. *Social Forces*, v. 78, n. 4, p. 1.509-538.

Camarano, A. A. et al. (2001) Os jovens brasileiros e o mercado de trabalho. *Boletim Mercado de Trabalho*: *Conjuntura e Análise*. ipea, n. 17, p. 31-39, nov. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_017g.pdf>.

Camargo, J. M. (2001) Globalização e mercado de trabalho. *Boletim Mercado de Trabalho*: *Conjuntura e Análise*. ipea, n. 16, jun. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_016d.pdf>.

Cardia, N.; Adorno, S.; Poleto, F. (2003) Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Revista do iea-usp*, v. 17, n. 47, p. 43-73.

Cardoso, J. (2001) Crise e desregulação do trabalho no Brasil. ipea. (*Texto para Discussão*, n. 814). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0814.pdf>.

Castro, D. S. (2001) A globalização, o mercado de trabalho e os interesses nacionais. *Boletim Mercado de Trabalho*: *Conjuntura e Análise*. ipea, n. 16, p. 5-7, jun. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_016b.pdf>.

Catalano, R.; Novarro, R.; Mcconnell, W. (1997) A model of the net effect of job loss on violence. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 2, n. 6, p. 1.440-447.

Clark, L. et al. (1996) Adolescent health promotion in a low-income, urban environment. *Family & Community Health*, v. 9, n. 1, p. 1-13.

Costa, S. B. (2001) A globalização pede reforma do trabalho por medida provisória. *Boletim Mercado de Trabalho*: *Conjuntura e Análise*. ipea, n. 16, p. 9-11, jun. Disponível em: <http:// www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_016.pdf>.

Crutchfield, R. D.; Pitchford, S. R. (1997) Work and crime: the effects of labor stratification. *Social Forces*, v. 6, n. 1, p. 93-118.

Downes, D. (1998) Crime and inequality: current issues in research and public debate introduction. *The British Criminology Conferences*: *Selected Proceedings*. V. 1: Emerging Themes in Criminology.

Economia patina e desemprego é recorde. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 abr. 2002. Caderno Dinheiro B.1.

Evans, G. et al. (2000) The meaning and efficacy of social withdrawal as a strategy for coping with chronic residential crowding. *Journal of Environmental Psychology*, v. 20, p. 335-42.

_____. (2001) Residential density and psychological health among children in low income families. *Environment and Behavior*, v. 3, n. 2, p. 165-80.

Fajnzylber, P.; Lederman, D.; Loyaza. (2000) Crime and victimization: an economic perspective. *Economia, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association (lacea)*, Fall. Disponível em: <http:// www.wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/1daa4610322 9123885256831005c>.

Green, F.; Dickerson, A.; Arbache, J. S. (2001) A picture of wage inequality and the allocation of labor through a period of trade liberalization: the case of Brazil. *World Development*, v. 9, n. 11, p. 1.923-939.

Grogger, J. (1998) Market wages and youth crime. *Journal of Labor Economics*, v. 16, n. 1, p. 756-91, oct.

Huiras, J. et al. (2000) Career jobs, survival jobs and employee deviance: a social investment model of workplace misconduct. *The Sociological Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 245-63.

ibge constata interiorização das indústrias e melhor infra-estrutura fora dos grandes centros urbanos faz empresas deixarem as capitais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 jul. 2002, Caderno Dinheiro.

Jahoda, M.; Lazarsfeld, P.; Zeizel, H. (1971) *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*. Chicago, Aldine Atherton.

Jenkins, P.; Wilkinson, P. (2002) Assessing the growing impact of the global economy on urban development in Southern African Cities. *Cities*, v. 19, n. 1, p. 33-47.

KENTOR, J. (2001) The Long Term Effects of Globalization on Income Inequality, population growth, and economic development. *Social Problems*, v. 48, n. 4, p. 435-55.

MAIA, K.; ARBACHE, J. S. (2001) O impacto do comércio internacional e da tecnologia na estrutura do emprego no Brasil. *Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*. IPEA, n. 16, p. 31-36, jun. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_016.pdf>.

MIRANDA, J. C. (2001) Abertura comercial: reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990. IPEA (*Texto para Discussão*, n. 829). Disponível em: <http:www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0829.pdf>.

NEOPOLITAN, J. L. (1999) A comparative analysis of nations with high and low levels of violent crime. *Journal of Criminal Justice*, v. 27, n. 3, p. 259-74.

O PREÇO da informalidade. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 9 mar. 2002, p. 3.

PAES DE BARROS, R. (2000) Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. Programa de Seminários Acadêmicos. Departamento de Economia. Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília, DF Seminário n. 01/00-24, mar. Mimeo.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. (2001) A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. IPEA (*Texto para Discussão*, n. 800). Disponível em: <http:www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0800.pdf>.

PIQUET CARNEIRO, L. (2000) *Violent crime in Latin America*: Rio de Janeiro and São Paulo. The World Bank. Disponível em: <http://www. worldbank. org/laccrime>.

QUADROS, W. J. (2001) O desemprego juvenil no Brasil dos anos 90. *Cadernos do Cesit*, n. 31. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/caderno1.pdf>.

RAMOS, L. (2002) A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001. *Boletim Mercado de Trabalho*: *Conjuntura e Análise*. IPEA, n. 19, p. 51-56, jun. Disponível em: <http:/www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_019l.pdf>.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. (2001) Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes. (*Texto para Discussão*, n. 803). Disponível em: <http:www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0803.pdf>.

ROCHA, S. 2000. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. (Texto para Discussão, n. 72). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/caderno1.pdf>.

RODRIGUEZ, E. (2002) Marginal employment and health in Britain and Germany:

does unstable employment predict health? *Social Science and Medicine*, n. 55, p. 963-79.

Rogerson, C. M. (2000) Emerging from apartheid's shadow: South Africa informal economy. *Journal of International Affairs*, v. 53, n. 2, p. 673-95.

São Paulo (Município). (2002ª) Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. *Pobreza e violência no município de São Paulo*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/trabalho/conteudo/pesquisas/pobreza_e_violencia_no_municipio.pdf>.

São Paulo (Município). (2002b) Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. *Pobreza, violência e investimento econômico no estado de São Paulo*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/trabalho/conteudo/pesquisas/pobreza_e_violencia_e_investimento_economico.pdf>.

Sem previdência social cria bomba-relógio. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 fev. 2002, Caderno Dinheiro, p. B.10.

Shihadeh, E. S.; Ousey, G. C. (1998) Industrial restructuring and violence: the link between entry level jobs, economic deprivation, and black and white homicide. *Social Forces*, v. 77, n. 1, p. 185-207.

Soares, S.; Servo, L. M. S.; Arbache, S. (2001) O que (não) sabemos sobre a relação entre a abertura comercial e o mercado de trabalho no Brasil. ipea (*Texto para Discussão*, n. 843). Disponível em: <http://www.ipea.gov. br/pub/td/2001/td_0843.pdf>.

Tanner, J. et al. (1999) Whatever happened to yesterday's rebels? Longitudinal effects of youth delinquency on education and employment. *Social Problems*, v. 46, n. 2, p. 250-65.

Um país de pobres. *Valor Econômico*, São Paulo, 1 fev. 2002.

Vermelho, L.; Mello Jorge, M. H. P. (1996) Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991 (a transição epidemiológica para a violência). *Revista Saúde Pública*, v. 30, n. 4, p. 319-31.

O PROBLEMA DOS HOMICÍDIOS EM BELO HORIZONTE

Cláudio C. Beato Filho
Doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. É professor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do programa de Doutorado em Sociologia e Política da UFMG. É pesquisador do CNPq, coordenador do Crisp – Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da UFMG e, ainda, coordenador da Rede Brasileira de Análise em Políticas Públicas, com o Woodrow Wilson Center de Washington, D. C.

INTRODUÇÃO

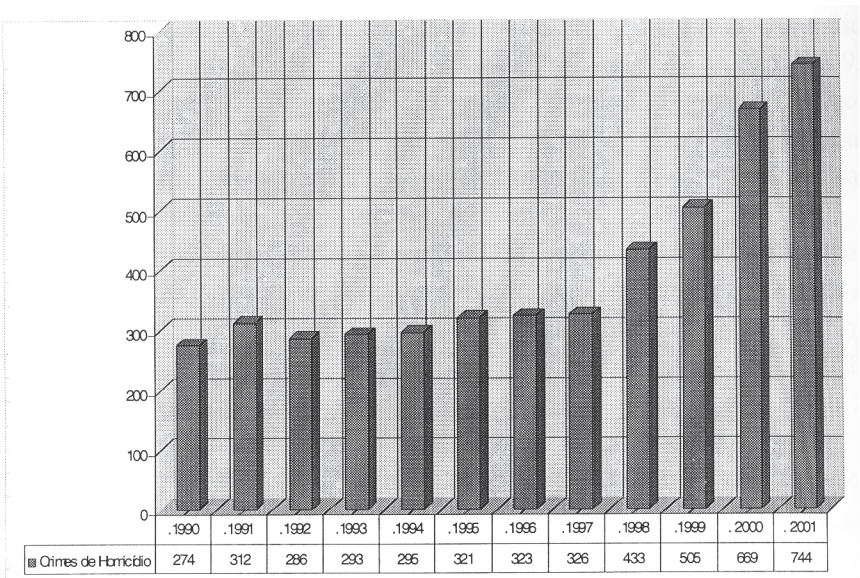
Já há alguns anos a mídia impressa, falada e televisiva, e especialistas em segurança pública vêm chamando a atenção para o aumento espetacular no número de homicídios em Belo Horizonte. De fato, os números são eloqüentes e corroboram a percepção existente de que algo está saindo do controle das formas tradicionais de enfrentar esse tipo de problema.

Na verdade, esse não é um problema local, mas nacional. Hoje assistimos a uma certa paralisia e a uma perplexidade generalizada, em diversos estados brasileiros, dos setores encarregados tradicionalmente de lidar com a questão dos homicídios. O recrudescimento da violência e a crueldade associada a diversos homicídios têm imposto dramaticamente a questão da necessidade de introduzir inovações nessa área, buscando maneiras alternativas e eficientes de redução e controle dos homicídios.

A NATUREZA DO PROBLEMA

Conforme vemos no Gráfico 1, Belo Horizonte vivencia um vertiginoso crescimento no número de homicídios, especialmente nos últimos cinco anos.

Gráfico 1
Evolução do número absoluto de homicídios
em Belo Horizonte, 1990-2001



	.1990	.1991	.1992	.1993	.1994	.1995	.1996	.1997	.1998	.1999	.2000	.2001
Crimes de Homicídio	274	312	286	293	295	321	323	326	433	505	669	744

Fonte: Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp), 2003.

Saímos de um patamar de 270 a 320 homicídios anuais nos anos de 1990 a 1997 para, a partir de então, passarmos a 744 homicídios no ano de 2001, representando um aumento de mais de 100% nesse período.

Analisando mais detidamente esses eventos, algumas características tornam-se notáveis. Em primeiro lugar, podemos observar a participação crescente de jovens de menos de 24 anos como autores desses crimes. É justamente no período em que se inicia o crescimento espetacular do número de homicídios que começa a participação majoritária dos jovens de menos de 24 anos nos homicídios cometidos nas regiões violentas da cidade.

Outro fator associado a esse grupo emergente de agressores é o uso crescente de armas de fogo. A população de Belo Horizonte, de uma forma geral, tem em seu poder muitas armas de fogo. Existem cerca de 170 mil delas na cidade. Os proprietários, entretanto, estão mais concentrados nas regiões menos violentas (7,5% da população dessas regiões) . Nas regiões de favela, menos de 3% da população residente tem em seu poder uma ou mais armas de fogo. Quem a(s) tem, entretanto, sai mais freqüentemente com ela (38% dos proprietários) (Crisp, 2002).

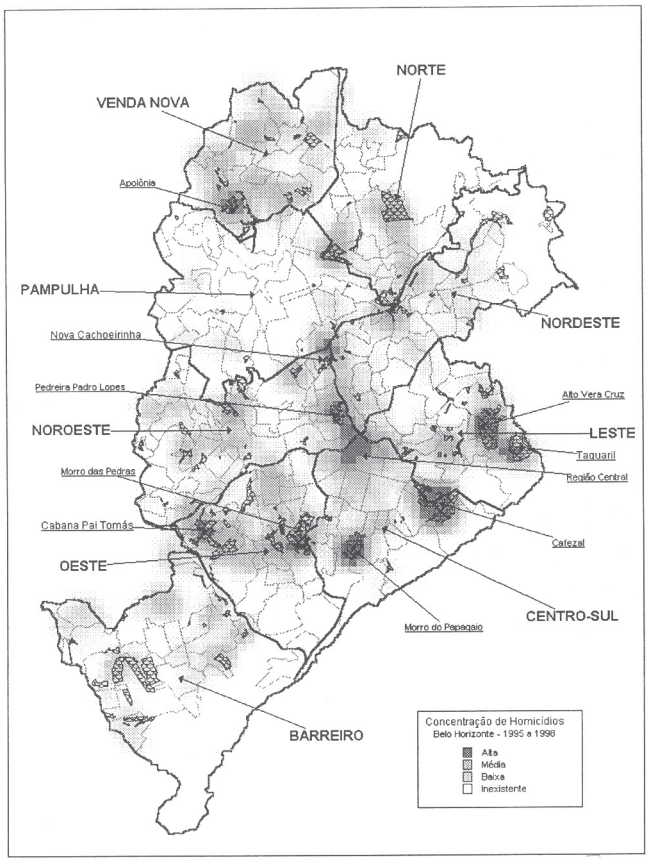
Segundo dados dos atendimentos realizados pela PM, desde o ano de 1998, 48% dos homicídios foram cometidos com armas de fogo. Dados de investigação posterior pela polícia civil reafirmam a supremacia das armas de fogo nos homicídios: uma análise dos 145 casos investigados pela polícia civil durante os anos de 1999 a 2001 nesses aglomerados mostra que 78,1% dos homicídios foram perpretados por esse tipo de arma. Para corroborar a tese da violência crescente desses homicídios, a média de tiros em cada vítima foi de 4,8. Poucos são mortos nos pontos de tráfico. Ruas, becos e casas, nessa ordem, são os locais mais freqüentes das execuções.

Estudos anteriores demonstram que o problema dos homicídios concentra-se em torno de alguns aglomerados da cidade de Belo Horizonte. A análise revela claramente que a incidência dos *clusters* deu-se em apenas seis dos 81 conglomerados urbanos que contêm favelas existentes na cidade. São eles os aglomerados do Cafezal, da Barragem Santa Lúcia, do Alto Vera Cruz, do Morro das Pedras, da Cabana Pai Tomaz e da Pedreira Prado Lopes. A percepção de senso comum de que favelas constituem, *per se*, condição para a existência de criminalidade violenta não é verdadeira. Existem muitos conglomerados urbanos que não são necessariamente regiões com maior incidência de criminalidade do que quaisquer outros bairros (ver Mapa).

Muitas pessoas gostam de se referir ao fenômeno da *explosão* da criminalidade em grandes centros urbanos. Mais correto seria falar de *implosão*, pois ela ocorre no interior de comunidades específicas das quais vítimas e agressores são originários e nas quais dividem o mesmo espaço. Locais como a Barragem Santa Lúcia e o Morro das Pedras exibem taxas colombianas de homicídio. Trata-se de um número que, no caso da Barragem Santa Lúcia em 2000, era 20 vezes maior do que o da cidade de Belo Horizonte e duas vezes e meia maior do que o das outras favelas da cidade.

A deterioração das condições comunitárias de segurança é nitidamente percebida pelas populações lá residentes. Nesses locais, as reminiscências de morte violenta são muito comuns entre os moradores: conforme dados da pesquisa de vitimização realizada pelo Crisp em 2002, quase um terço da população teve parente, amigo ou vizinho vítima de homicídio. Assim, a morte violenta de pessoas próximas torna-se fenômeno comum aos moradores dessas comunidades.

Existe uma coincidência entre as regiões violentas e os locais assinalados como de maior risco e vulnerabilidade da saúde pela Secretaria de Saúde de Belo Horizonte, o que sugere outras formas de intervenção a serem neles realizadas. As favelas com concentração de homicídio têm vários indicadores de



bem-estar social e de qualidade de vida bastante inferiores. Assim, o acabamento das residências nessas regiões é quase oito vezes inferior ao das residências das outras regiões da cidade. O número médio de anos de estudo é três anos menor (5,53 contra 8,51). São regiões cujas populações são mais jovens, com idade média de 25 anos, em contraste com a idade média da cidade, de 29 anos. A taxa de ocupação no mercado formal é menor nas regiões onde é elevado o número de homicídios. Além disso, as crianças morrem em maior proporção nessas regiões, há maior quantidade de analfabetos e o índice de infra-estrutura urbana é significativamente mais deficiente – cerca de cinco vezes. De maneira geral, o índice de proteção social corresponde a aproximadamente um terço do índice das outras regiões da cidade.

Do mesmo modo como os homicídios têm um padrão espacial muito claro, podemos notar que nos locais assinalados eles tendem a ter uma distribuição temporal também muito claramente definida. Eles ocorrem majoritariamente

entre 20 e 24 horas e, em sua grande maioria, nos finais de semana, especialmente no sábado e no domingo.

Diversas formas de associação entre crimes predatórios e drogas têm sido estudadas na literatura. São comuns tópicos tais como formas de financiamento da dependência, crises de abstinência, formas de resolução de conflitos extralegais e necessidade de armas caras para tais fins (Johnson et al., 1990). O padrão que mais se assemelha ao que parece estar ocorrendo nessas favelas entre os jovens é denominado "violência sistêmica", cometida entre pessoas envolvidas em redes de venda de drogas (Goldstein, 1985). A variedade sistêmica de violência associada à droga envolve guerras por territórios entre traficantes rivais, agressões e homicídios cometidos no interior da hierarquia de vendedores como forma de reforço e códigos normativos, roubos de drogas com retaliações violentas contra os ladrões realizadas pelo traficante e seus patrões, eliminação de informantes e punições por venda de drogas adulteradas e não quitação de débitos com vendedores (Beato et al., 2001). O acerto de contas entre traficantes, a guerra entre gangues e o acerto de dívidas respondem por quase 25% das chamadas em que foi possível inferir algum motivo para os crimes. O Morro das Pedras destaca-se pelo elevado número de ocorrências relativas a guerra e briga entre gangues no período analisado (cerca de 14), seguido da Barragem (9), da Cabana (7) e do Cafezal (6). Por outro lado, o Cafezal sobressai pelo elevado número de mortes múltiplas, provavelmente decorrentes do conflito entre as gangues.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

No âmbito *institucional*, trata-se de medidas de políticas a longo prazo efetivadas pelos diversos órgãos e agências encarregados de desenvolver políticas e programas de natureza preventiva voltados para jovens e adolescentes. A respeito das medidas repressivas de prazo mais curto, algumas modificações no desenho organizacional das agências envolvidas podem surtir efeitos imediatos no controle dos homicídios. No âmbito *comunitário* de intervenção, medidas de mobilização dos grupos e associações existentes podem ensejar resultados de médio e longo prazo. Finalmente, no âmbito *individual*, deverão ser desenvolvidas estratégias de sensibilização entre jovens por meio de campanhas nas TVs, nas rádios e nas escolas, e da distribuição de panfletos. Um dos resultados mais notáveis observado nos depoimentos com o grupo de trabalho foi o fato de que muitos jovens parecem não se dar conta do nível do próprio envolvimento nas gangues. Segundo depoimentos dos grupos que lidam com jovens que cumprem medidas educativas, embora haja certo fatalismo em relação ao

próprio destino, existe alguma chance de saírem do circuito das gangues se lhes forem oferecidas opções para isso. Esse dado é confirmado pela literatura.

Quanto à organização das estratégias, podemos lançar mão da tipologia de estratégias de intervenção proposta por Spergel e Curry (1993). Tais estratégias podem orientar-se para: (1) supressão, que consiste na utilização de medidas típicas de polícia e justiça criminal tais como prisões e vigilância; é a estratégia de intervenção mais primária adotada em programas de segurança pública; (2) intervenção social, bastante comum nos Estados Unidos, mas novidade entre nós, que consiste na intervenção em crises tais como guerras e conflitos entre gangues, no tratamento das famílias e jovens e na utilização de serviços sociais. Uma das formas utilizadas é a organização de câmaras de gerenciamento de crises para separação dos membros; (3) oportunidades sociais, que consistem especialmente na educação e no emprego. Para isso, seria necessária a articulação entre empresas do setor privado para a oferta de ocupações; (4) cooperação interagencial e articulação entre as diversas agências. O presente projeto é uma ilustração desta estratégia; (5) mudanças organizacionais nas agências encarregadas de lidar com o problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beato, Cláudio et al. (2001) Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte – 1995-1999. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17, n. 5, p. 1.163-172, set.-out. (Análise de Dados Espaciais em Saúde.)

Crisp (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da ufmg). (2002) Pesquisa de vitimização em Belo Horizonte. Belo Horizonte, Crisp/ufmg.

Goldstein, P. J. (1985) The drugs/violence nexus. *Journal of Drug Issues*, 15(4), p. 493-503.

Johnson, B. D. et al. (1990) Drugs and predatory crime. In: Wilson, J. Q.; Tonry, M. *Drugs and Crime.* Chicago, The University of Chicago Press. p. 9-69.

Spergel, Irving; David, Curry. (1993) The National Youth Gang Survey: a research and development process. In: Goldstein, Arnold P.; Huff, Ronald. *Gangs Intervention Handbook*. Champaign, il., Research Press. p. 359-400.

PARTE IV

DESIGUALDADE, TERRITÓRIO E COOPERAÇÃO

INFRA-ESTRUTURA URBANA, NECESSIDADES SOCIAIS E REGULAÇÃO PÚBLICA:
AVANÇOS INSTITUCIONAIS E METODOLÓGICOS A PARTIR DA GESTÃO INTEGRADA DE BACIAS

RICARDO TOLEDO SILVA
Arquiteto, mestre, doutor e livre-docente pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, professor titular e diretor da mesma.

1. OFERTA DE INFRA-ESTRUTURA E ESCALA REGIONAL/URBANA

A coordenação em escala metropolitana das ofertas setoriais de infra-estrutura urbana e serviços a ela associados é uma meta que não foi atingida no Brasil sob nenhum dos modelos institucionais até agora tentados. Embora a coordenação dos serviços de interesse comum seja uma das principais motivações para a criação das regiões metropolitanas (RMS) nos termos da Constituição de 1988, a organização tecnológica e institucional das redes de infra-estrutura é – como regra – pouco sensível às diretrizes de política urbana ou regional em qualquer escala. Essa baixa resposta da infra-estrutura a diretrizes de corte territorial é observada tanto sob o modelo de oferta estatal dos serviços, predominante até meados da década de 1990, como sob o regime de oferta privada regulada, hoje assumido como preferencial.

A contraposição entre o planejamento determinístico e centralizado, típico do intervencionismo estatal burocrático, e o planejamento indicativo da reforma gerencial do Estado não explica a dualidade básica entre as lógicas

territorial e setorial que regem respectivamente a política urbana – inclusive metropolitana – e as de infra-estrutura e serviços em rede. Essa dualidade não se altera essencialmente pelo fato de a gestão urbana tornar-se presumivelmente mais próxima dos agentes locais e receptiva a seus anseios. Mesmo que na organização da política setorial também se observe um movimento análogo de maior sensibilidade à gestão pelo lado da demanda (Guy e Marvin, 1996; Silva, 2000), a lógica de apreensão da realidade, do ponto de vista dos sistemas de infra-estrutura, continua sendo setorial. Por isso, a superação do desafio sobre a coordenação metropolitana dos serviços de interesse comum parece residir mais no estabelecimento de uma interseção real entre os âmbitos decisórios urbano/regional e setorial do que na criação de espaços institucionais passiva e potencialmente receptivos à articulação em cada um dos dois conjuntos separadamente.

Fácil de formular, a proposta de criação de um espaço institucional comum envolve desafios metodológicos não triviais. Em sua sistematização pioneira sobre as diferenças disciplinares de enfoque envolvidas no estudo do processo urbano, Harvey (1973) aponta para a tensão dificilmente superável que se estabelece entre as linguagens substantiva e espácio-temporal, que se mesclam na interface entre a sociologia e a geografia urbanas. O sistema urbano é complexo e envolve processos que tanto podem ser avaliados por seus atributos, na linguagem substantiva, como por sua localização, na linguagem espácio-temporal. Mas eles não são passíveis de uma avaliação única que dê conta simultaneamente dos atributos substantivos e da localização espácio-temporal, pois os referenciais quantitativos e qualitativos de atributos dos indivíduos (de qualquer natureza) não se relacionam funcionalmente aos referenciais de localização no espaço e no tempo. A inexistência de uma linguagem comum obriga a que o pesquisador (no conhecimento da realidade) e o planejador (na proposição de medidas para interferir sobre essa realidade) trabalhem na interface entre as linguagens substantiva e espácio-temporal, fazendo sucessivos exercícios de fixação de um desses âmbitos para estudar (ou direcionar) as variações do outro.

A tensão entre as lógicas setorial e territorial pode ser explicada por analogia à tensão entre aqueles dois âmbitos de linguagem. A rede de infra-estrutura, em sua materialidade sobre o espaço urbano e regional, envolve uma fortíssima territorialidade. Em alguns casos, essa territorialidade parece determinante da forma da rede, em outros parece determinada por ela. A explicação é sempre insatisfatória e a causalidade é dificilmente identificada, porque o processo de apreensão da realidade e de direcionamento da intervenção sobre esta é – na

lógica setorial – essencialmente substantivo, e não espácio-temporal. A decisão sobre a oferta de capacidades de infra-estrutura, desde os sistemas centrais de produção (geração energética, produção de água, tratamento de esgoto) até sua capilaridade mais desagregada na conexão predial, é regida pela existência real ou prevista de uma demanda para essa capacidade, e não por sua localização (da capacidade) em si mesma. No entanto, a demanda se define de forma específica no território, e isso leva a uma relação unívoca e muito forte entre a rede e o território. E como essa rede é funcionalmente pouco reversível – por exemplo, uma rede de distribuição de água dificilmente pode ser usada para outra coisa que não o transporte de água –, cria-se uma relação imperfeita de causalidade entre a rede e o território que conduz a interpretações que acabam por abstrair a mediação original dos atributos de demanda que regeram essa territorialidade.

A territorialidade das redes é forte e inegável, mas é mediada por atributos de demanda que criam uma relação particular com o território distinta da que rege o processo urbano. Neste, o primeiro elemento de determinação é definido em linguagem espácio-temporal. Não existe processo urbano – e, portanto, política, planejamento ou gestão urbanos – dissociado do território, mesmo no plano das idéias mais elementares de pré-concepção funcional. Nas redes, por outro lado, a relação funcional/tecnológica entre as partes é passível de simulação mediante cenários de carregamento, abstraindo-se a territorialidade específica de cada caso. É com base predominantemente nessa relação funcional, parcialmente abstraída do território, que se definem as medidas estruturais de ampliação de oferta nos sistemas de infra-estrutura. São muito recentes as iniciativas de planejamento da oferta baseadas em medidas não-estruturais, que levam em conta não apenas a ampliação de capacidade estrutural da oferta, mas a gestão da demanda por meio de articulação com processos de desenvolvimento urbano/regional e ocupação do território. É nessa perspectiva que se assentam as bases para novas posturas em relação ao gerenciamento da oferta, na interface entre as lógicas urbano/regional e setoriais.

2. INFRA-ESTRUTURA, ATIVIDADE ECONÔMICA E FORMA URBANA

Todas as redes de infra-estrutura têm um duplo caráter de servir, por um lado, às condições gerais de produção econômica e, por outro, às necessidades de reprodução social. Em sociedade alguma, porém, existe consumo sem produção, e, por isso, os desígnios da produção econômica antecedem os da reprodução social. Nos países capitalistas avançados, a oferta de serviços para a produção expandiu-se rapidamente, e logo, em um processo histórico

mais breve que o dos países mais pobres, os excedentes de oferta se mostraram suficientes para satisfazer a demanda social. A história dos serviços de energia elétrica e gás nos Estados Unidos, como mostra Rose (1995), é marcada por uma expansão acelerada de oferta para o consumo, que estabeleceu uma relação de mútuo crescimento – e muitas vezes de ligação comercial – com a indústria de eletrodomésticos. Nem sempre essa expansão inclui os grupos mais pobres: o próprio Rose revela que na estrutura tarifária dos serviços ofertados na área de Denver, nos anos 1930, havia um deliberado direcionamento da oferta às áreas mais ricas, aptas a consumir os equipamentos produzidos pela indústria, que se associava às companhias energéticas na expansão do mercado. No entanto, passado o período inicial de cobertura diferenciada às áreas mais ricas, nos Estados Unidos e nos demais países capitalistas avançados, a oferta das redes de infra-estrutura e serviços públicos passou a cobrir indistintamente áreas ricas e pobres, atingindo um estágio de universalização do acesso. É nesse estágio, já amadurecido, que se processaram a privatização britânica (ver Foreman-Peck e Millward, 1994, sobre a evolução inicial dos serviços britânicos) e a desregulação americana dos anos 1980.

Quando transposto para os países capitalistas periféricos, o binômio privatização/desregulação encontra um quadro muito distinto. Em que pesem os avanços notórios de capacidade e cobertura logrados sob o modelo de oferta estatal[1], estes não foram suficientes para garantir universalidade de acesso, e os grupos excluídos desse acesso são os mais pobres e vulneráveis. Por outro lado, o desmonte dos esquemas de financiamento estatal, muito antes da criação de uma estrutura receptiva aos investimentos privados, tem provocado restrições de oferta já não mais circunscritas aos grupos de menor renda, mas que atingem também os estratos médios e altos da sociedade. É nesse quadro de escassez e de disputa por novas capacidades que se processa a privatização dos setores de infra-estrutura.

A ele juntam-se ainda dois processos associados à desregulação da economia em geral que agravam a tensão distributiva das novas capacidades. O primeiro diz respeito ao aumento do desemprego urbano e a novas deman-

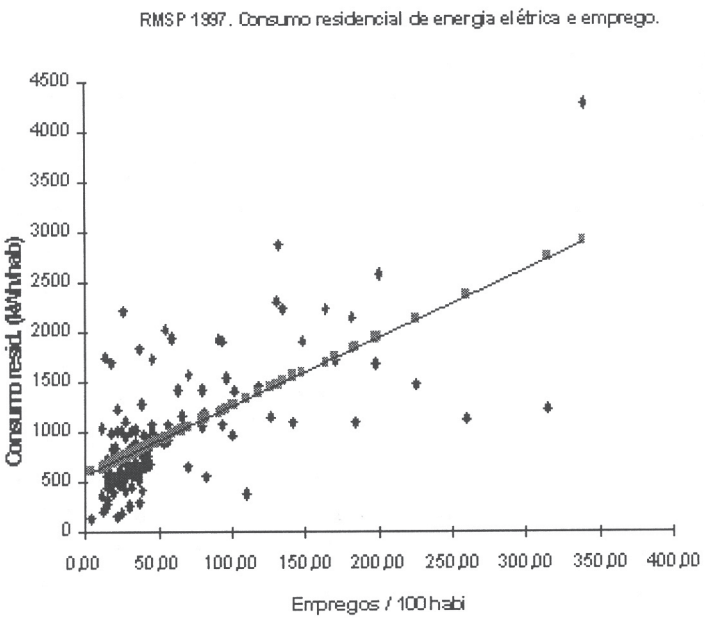
1. Diferentemente do discurso neoliberal incorporado ao senso comum, a oferta estatal no Brasil foi eficiente e promoveu expansões inéditas de capacidade. No setor de energia elétrica, por exemplo, a capacidade instalada de aproximadamente 4.000 MW em meados da década de 1950 multiplicou-se por 15 nas três décadas seguintes, sob o sistema Eletrobrás; as coberturas urbanas de água e de esgoto, de respectivamente 45% e 20% em fins da década de 1960, saltaram para cerca de 85% e 40% sob o Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa, até fins dos anos 1980. A considerar a vigorosa expansão de população urbana no período, essa ampliação de cobertura envolve saltos gigantescos em capacidades absolutas.

das essenciais com vistas à reinserção na atividade econômica. O segundo diz respeito à combinação da oferta privada de serviços com a especulação imobiliária, criando áreas privilegiadas de acesso. A relação entre desemprego urbano e necessidade de acesso à infra-estrutura ocorre basicamente pela ruptura dos padrões de trabalho da indústria, segundo os quais a capacidade de serviços públicos que cada trabalhador consumia para exercer sua atividade econômica se dava fundamentalmente no local de trabalho. Dessa maneira, aquilo de que o trabalhador necessitava como acesso à infra-estrutura em seu local de moradia restringia-se às necessidades de reprodução social. Com base nestas, foram estabelecidos, nos diferentes setores, padrões mínimos de consumo essencial que corresponderiam à satisfação das necessidades básicas de saúde, higiene, segurança e outras, sempre relacionadas a uma função de consumo das famílias. Em água, por exemplo, convencionou-se a necessidade de um consumo mínimo diário de 50 litros por pessoa para satisfazer as necessidades elementares de sobrevivência e higiene, e de aproximadamente 80 litros para um nível básico de salubridade e conforto do lar. Outros padrões foram estabelecidos para energia elétrica, coleta de lixo, comunicações etc., sempre baseados nas necessidades básicas de consumo. Esses padrões são superados quando se reduz o emprego formal urbano, uma vez que o acesso doméstico à infra-estrutura passa a ser também condição para exercer atividades remuneradas. Isso é o que ocorre quando as confecções descentralizam sua produção e compram peças semi-elaboradas de trabalhadores autônomos ou quando a população de menor renda presta uma extensa gama de serviços autônomos aos grupos mais abastados ou exerce por conta própria atividades de apoio ao setor formal. A quantificação dessas novas demandas envolve desafios metodológicos complexos, mas sua elucidação faz parte dos objetivos da cooperação estabelecida entre o Núcleo de Pesquisa em Informações Urbanas da USP e a rede liderada pelo Observatório de Políticas Públicas (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – IPPUR –FASE).

Das análises preliminares processadas a partir da observação de mapas digitalizados com distribuições de linhas de telefone fixo e consumo residencial de energia elétrica, observa-se uma correlação forte com a localização intra-metropolitana do emprego (Figuras 1 e 2).

Em ambos os casos, a correlação é sustentada por estatísticas de regressão que validam o nexo entre as variáveis pesquisadas para a maioria dos distritos observados. No que respeita ao consumo de energia elétrica, enfatiza-se o fato de a variável observada ter sido o consumo residencial (e não o total). Essa

Figura 1
Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Correlação entre distribuição de linhas telefônicas e emprego total. 1997. Dados originais: São Paulo, Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM) Pesquisa Origem/Destino, 1997.

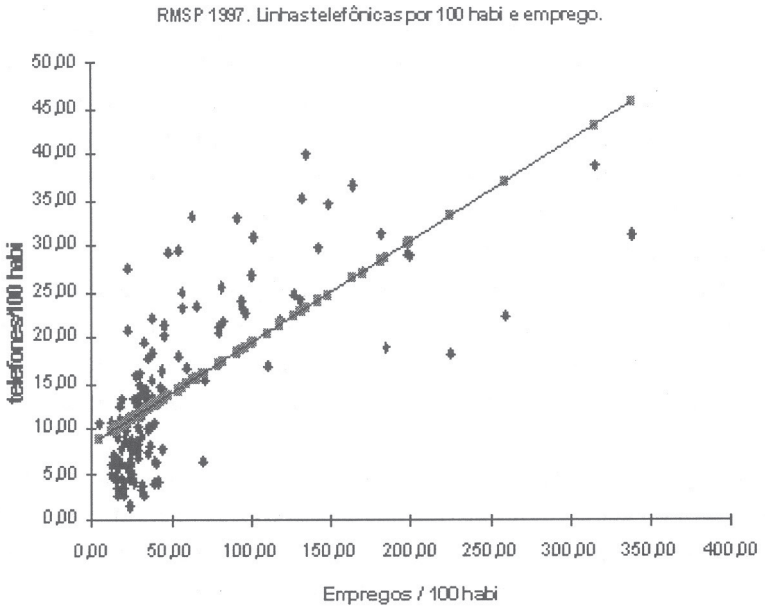


Estatística de regressão	
R-múltiplo	0,70973
R-quadrado	0,503717
R-quadrado ajustado	0,499899
Erro padrão	6,501745
Observações	132

relação conduz a duas importantes observações quanto à estrutura urbana e aos padrões de localização: (1) os consumidores residenciais tendentes à maior renda (maior consumo por habitante) localizam-se próximo às áreas de maior disponibilidade de emprego (o centro expandido); (2) a relação entre consumo residencial e emprego pode estar mostrando também a ocorrência de trabalho executado na própria habitação. As evidências exemplificadas ainda não permitem conclusões definitivas, mas sugerem que a linha de pesquisa seguida é consistente.

Outra dimensão importante na relação entre infra-estrutura e forma

Figura 2
RMSP. Correlação entre consumo residencial
de energia elétrica e emprego total. 1997.
Dados originais: São Paulo, STM – Pesquisa Origem/Destino, 1997;
Sumário de dados da Grande São Paulo, Emplasa, 1999.



Estatística de regressão	
R-múltiplo	0,666592
R-quadrado	0,444345
R-quadrado ajustado	0,44007
Erro padrão	460,9233
Observações	132

urbana refere-se à localização de empreendimentos imobiliários e criação de espaços privilegiados. Essa relação não é um processo novo, mas reaviva-se sob a égide da liberalização generalizada da economia e do relaxamento dos instrumentos burocráticos de controle. Um dos precedentes mais notórios dessa combinação de interesses foi a participação da antiga Light de São Paulo nos empreendimentos imobiliários que nas primeiras décadas do século XX deram origem aos bairros dos Jardins, os mais nobres da cidade, a partir da oferta combinada de bondes elétricos, operados pela concessionária de energia. Hoje são comuns as participações cruzadas de empreendimentos privados de infra-es-

trutura e desenvolvimento imobiliário na criação de áreas privilegiadas, como, no caso de São Paulo, o eixo formado pela Av. Berrini e sua continuação pela Chácara Santo Antônio, na Zona Sul da capital.

O poder indutor da infra-estrutura ou o condão desta de criar novos valores imobiliários é objeto de controvérsia na literatura especializada. Como argumenta Offner (2000), é discutível a relação de causalidade entre a valorização imobiliária e a oferta de infra-estrutura, pois esta pode ser subseqüente àquela. No entanto, independentemente da ordem que determina os processos, a concentração das melhores ofertas em áreas mais valorizadas tem um papel central na definição de desigualdade de acesso às capacidades de infra-estrutura. E, por difícil que seja a mensuração, há muitos indícios de que as externalidades geradas pela infra-estrutura na valorização imobiliária podem superar – em certas áreas da cidade – a receita operacional pela exploração dos serviços. Isso traz à tona um caso particular do processo de acumulação/circulação do capital no circuito imobiliário, no qual determinados agentes dominam simultaneamente a criação e a exploração de condições para a extração de renda diferencial.

A leitura e a interpretação dos processos de diferenciação qualitativa da infra-estrutura no espaço urbano não são tarefa trivial. Quando os sistemas estão em suas fases iniciais de implantação, a identidade de áreas servidas ou não-servidas se faz de forma relativamente simples, segundo o critério de ter ou não ter cobertura. À medida que os sistemas vão se espalhando pela mancha urbana para atingir diferentes áreas, fica muito difícil estabelecer as condições de acesso de cada área, pois aparentemente existe uma universalização de cobertura (Silva, 2000). Na realidade, entretanto, continua a existir uma grande diferenciação de qualidade e quantidade de acesso, para cujo controle são necessários sistemas de informação e acompanhamento mais complexos que os anteriores. Exemplo disso pode ser tomado a partir das metas de universalização dos serviços de telefonia fixa: se estabelecidas de forma geral, indiscriminadamente no território, podem ser atingidas de forma relativamente fácil mediante o atendimento redundante a usuários já conectados por meio da oferta de segundas, terceiras ou mais conexões em um mesmo endereço. Essa multiplicação de conexões redundantes aumenta a média de atendimento na área operacional como um todo, mas não implica que se tenha atendido à demanda mais desprovida, que se concentra na periferia da rede, para cujo atendimento seriam necessários pesados investimentos na expansão da infra-estrutura física. O mesmo se pode afirmar com relação a índices médios de interrupção de fornecimento e outros apropriados em escala

geográfica de toda a área operacional, que ao fim mascaram as desigualdades de acesso no interior da área.

3. O DESCOMPASSO ENTRE FORMULAÇÕES INSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO E A FORMA MATERIAL DAS REDES

Em um país marcado pela concentração de renda como o Brasil, é natural que tais desequilíbrios se agravem no contexto de uma oferta desregulada. Desregulada não quanto à formalidade dos contratos de concessão e direitos e obrigações comerciais, mas quanto ao caráter público dos serviços. E para o resgate dessa dimensão reguladora é indispensável que se considerem – a par dos instrumentos setoriais de regulação – os múltiplos sistemas institucionais que podem em seu conjunto garantir o controle público sobre os serviços.

A reforma reguladora dos anos 1980 na Europa e nos Estados Unidos (Majone, 1988) convergiu para a identificação de duas pertinências adicionais à setorial, no processo de re-regulação dos serviços públicos: (i) aos sistemas de defesa da concorrência; (ii) aos sistemas de regulação ambiental.

A pertinência dos serviços em rede aos sistemas de defesa da concorrência é matéria bastante controvertida, uma vez que a origem das agências e comissões reguladoras específicas foi baseada no reconhecimento de que tais serviços, por constituírem necessariamente estruturas de monopólio, não seriam passíveis de enquadramento nos sistemas de defesa da concorrência. Ainda que ao longo da história reguladora americana e britânica do século XX anterior à reforma dos anos 1980 tenha havido casos marcantes de intervenção do sistema antitruste em práticas de abuso do poder econômico por parte de prestadores privados de serviços[2], não se verificava até então uma inserção sistemática no sentido de cobrar competitividade em relação ao serviço regulado como tal.

A emblemática privatização britânica dos serviços públicos, iniciada na segunda metade da década de 1980, teve como premissa organizacional a reestruturação tecnológica das redes de infra-estrutura. A proposta neoconservadora britânica tinha como pressuposto que a reestruturação tecnológica implicaria a transformação dos serviços em atividades competitivas, especialmente mediante o desmembramento de funções de produção central e de diferentes níveis de distribuição dos serviços. Com base nesse pressuposto, a regulação setorial seria sensivelmente reduzida e os serviços passariam a ter pertinência – como atividade-

2. Por exemplo, Smith vs. Illinois Bell Telephone Company (em A. Kahn, 1970 – *The Economics of Regulation* apud Silva, 1999), como caso de empresa regulada de serviço telefônico que obtinha lucros extraordinários com a fabricação e venda dos materiais e equipamentos (inclusive aparelhos telefônicos) relacionados ao serviço e que foi obrigada a incluir esses lucros extraordinários na margem de retorno regulada.

des competitivas que seriam – ao sistema regulador das atividades econômicas em geral, inclusive o de defesa da concorrência. Ocorre que as reformas tecnológicas necessárias para tornar os serviços competitivos demandariam muito mais tempo e muito mais dinheiro do que imaginaram os idealizadores desse processo (Bishop e Kay, 1988). Diante dessas limitações, o governo decidiu privatizar monopólios inteiros, com a mesma estrutura tecnológica vigente sob o regime de oferta estatal. Esse desencontro entre teoria e prática da liberalização econômica tem se repetido na maioria dos países, especialmente entre os mais pobres, dando origem à transferência de grandes redes abrangendo porções e unidades territoriais inteiras e todo o espectro vertical de funções (produção, distribuição arterial, distribuição capilar), com base em modelos reguladores em princípio voltados para estruturas tecnológicas competitivas.

Ao gigantismo territorial e funcional dos complexos de infra-estrutura privatizados, soma-se a prática dos negócios combinados de grandes grupos empresariais de escopo múltiplo, com possibilidade de dominar a um só tempo várias redes de serviços sobre um mesmo complexo territorial. Esse tipo de monopólio, não coberto pela competência do regulador setorial, também não é tipificado na esfera dos sistemas de defesa da concorrência, voltados essencialmente a inibir a concentração de mercados específicos.

Aí destaca-se a pertinência dos serviços públicos e das formas particulares de regulação e controle que se aplicam à esfera da política urbana. De fato, existe uma possibilidade de domínio territorial sobre a cidade e a região, da parte de agentes privados, que não é enquadrável nas formas tradicionais de dominação de mercados controlada pelos sistemas de defesa da concorrência. Mas seus efeitos podem ser determinantes na criação de áreas privilegiadas e na dominação de um "mercado" de produção da cidade, que, mais do que a dominação sobre segmentos específicos da economia, afeta a vida de toda a coletividade urbana. De maneira análoga, define-se a pertinência da infra-estrutura e dos serviços em rede ao sistema de regulação ambiental, dado que a maioria deles envolve interações e impactos relevantes com o meio ambiente natural e construído.

As interações se dão pelas vertentes (i) do consumo ou apropriação de recursos, como no caso das hidrelétricas, da água de abastecimento público, do gás natural, que concorrem pelo uso de águas superficiais ou subterrâneas cuja prerrogativa de decisão sobre prioridades pertence à sociedade; (ii) da poluição do meio físico, como no caso do esgotamento sanitário, da disposição de resíduos sólidos, da emissão de gases poluentes, da poluição difusa urbana; (iii) da ação indireta sobre o agravamento de fenômenos naturais que envolvem

grandes impactos ambientais e elevados custos sociais, como o agravamento dos picos de inundação em decorrência da pavimentação viária e redução das capacidades de absorção do solo.

No que respeita à pertinência ao sistema de direitos do consumidor, a história recente dos serviços públicos no Brasil é enfática e auto-explicativa quanto ao papel insubstituível que desempenha no complexo regulador desses serviços. Nas recém-criadas estruturas reguladoras setoriais, as salvaguardas a direitos dos usuários são bastante parciais e de discutível eficácia. As afrontas a direitos dos consumidores perpetradas pela Câmara de Gestão da Crise de Energia, ao longo da crise de 2001, tornaram público o papel central que o sistema de direitos do consumidor tem a cumprir no complexo institucional da regulação dos serviços públicos.

A exploração das potencialidades de uma estrutura sistêmica de regulação que inclua os instrumentos de regulação setorial, ambiental, de defesa da concorrência, de direitos do consumidor e de política urbana parece ser a única saída promissora para resgatar um sentido de regulação pública no complexo institucional que interage com a infra-estrutura e os serviços públicos. Nessa perspectiva, as estruturas institucionais de planejamento metropolitano e de gestão integrada de recursos hídricos, em articulação com as outras instâncias reguladoras de corte supra-setorial, emergem como instâncias legítimas e eficazes para regular as importantes dimensões sociais, físico-territoriais e ambientais dos sistemas de infra-estrutura, à parte as regras de organização comercial dos serviços, às quais se dedicam de forma predominante os incipientes sistemas de regulação setorial até agora criados.

4. GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Na região metropolitana de São Paulo (RMSP), a legislação de proteção aos mananciais de 1975 constituiu avanço sem precedentes no estabelecimento de instrumentos específicos de gestão das águas urbanas, por sua concepção não-estrutural, voltada a conter a poluição na fonte, em contraposição à visão clássica da ampliação estrutural da oferta. Ainda que o sistema de gerenciamento de recursos hídricos não fosse à época formalizado como hoje, as articulações institucionais fundadas no aproveitamento múltiplo e na proteção dos recursos já existiam – o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, baseado naqueles princípios, já estava em operação desde o início dos anos 1950 –, e a concepção daqueles instrumentos de proteção aos mananciais metropolitanos revestia-se de grande inovação. As alternativas que até então se

afiguravam mais comuns para o administrador público envolvido com o abastecimento de água eram ou a desapropriação das áreas a proteger – como, por exemplo, no caso de Nova York, que comprou os terrenos circundantes a seus principais mananciais em Nova Jersey –, ou a adoção de medidas estruturais, mediante tratamento avançado da água captada e ampliação da oferta a partir de mananciais cada vez mais distantes.

Em que pesem os problemas reais que tiveram lugar na aplicação das leis de proteção a mananciais – em grande parte por falta de uma articulação efetiva com os poderes públicos municipais integrantes da RMSP –, aquele sistema normativo permitiu aliar uma estratégia de proteção ambiental, com forte caráter preventivo, a uma estrutura de gasto moderada por parte do poder público, que não teria meios para proceder a uma pura e simples desapropriação das áreas protegidas. Por outro lado, permitiu que se estabelecessem bases para uma cooperação intergovernamental em matéria de uso do solo, em uma convergência de competências estadual e municipais. Esses fundamentos foram acolhidos pela nova legislação estadual de proteção aos mananciais – a lei 9.866/97 –, que passou a incorporar princípios do sistema de gerenciamento de recursos hídricos em sua estratégia de execução. Nos termos daquela lei, as medidas específicas aplicáveis às Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRMS) são definidas de forma descentralizada nos respectivos Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPAS). Esses planos, articulados com o sistema de gerenciamento de recursos hídricos, são os principais instrumentos de gestão territorialmente descentralizada e funcionalmente abrangente definidos pela nova lei.

A maioria das medidas propugnadas pela lei 9.866/97 tem caráter não-estrutural, no sentido de trabalhar com a prevenção dos processos de poluição, e não com sua correção. As ações dirigidas ao disciplinamento da qualidade ambiental, nos PDPAS, assentam-se sobre uma estratégia básica de intervenções sobre áreas da bacia definidas como de restrição à ocupação, de ocupação dirigida e de recuperação ambiental. Essas intervenções, em cada APRM, são regidas por

> [...] diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional, respeitadas as competências Municipais e da União, considerando as especificidades e funções ambientais das diferentes Áreas de Intervenção, com o fim de garantir padrões de qualidade e quantidade de água bruta, passível de tratamento convencional para abastecimento público (Lei 9.866/97, art. 12).

Abstraída a finalidade específica da intervenção – a garantia de padrões de qualidade e quantidade de água bruta –, sua natureza define-se fundamentalmente sobre instrumentos de planejamento e gestão urbana/regional, uma vez que as medidas propugnadas referem-se ao uso do solo. O estabelecido na lei, nesses termos, apenas se afigura executável se articulado com a política urbana/regional, pois de outra maneira não seria possível definir prioridades de desenvolvimento urbano e ordenação do território plasmadas no conceito de intervenção que fundamenta os PDPAS.

É evidente que, na ausência de uma política metropolitana, é possível ao sistema de gestão de cada APRM articular suas estratégias de uso e ocupação do solo diretamente com os poderes públicos municipais afetos. No entanto, o alcance das medidas assim desenhadas perde muito em relação ao que poderia ser se elas se ligassem a um sistema de planejamento metropolitano. Perde primeiro pela exigüidade jurisdicional da área, uma vez que não poderão ser traçados instrumentos estratégicos em conexão com outras áreas localizadas no mesmo complexo urbano metropolitano. Diretrizes relativas, por exemplo, ao adensamento de áreas centrais e à descompressão de núcleos em situação crítica – que freqüentemente são associadas a modalidades de permuta territorial de direitos – ficam limitadas à jurisdição interna da APRM, que muitas vezes poderá não comportar, em seu território, disponibilidade de área e de infra-estrutura para acomodar as pressões que deseja controlar. De uma perspectiva metropolitana, esse horizonte se amplia muito, pois a margem para acomodação de necessidades justapostas, no complexo metropolitano, é sensivelmente maior do que a que pode se afigurar internamente à jurisdição de cada área.

Um segundo elemento de perda provável, na articulação direta entre unidade gestora da área de proteção e desenvolvimento e poderes públicos municipais, diz respeito às limitações de alcance setorial quanto às funções públicas de interesse comum. Há escalas dessas funções cujo controle apenas se define em âmbito metropolitano, e, quando isso ocorre, é muito difícil estabelecer uma articulação entre os objetivos estratégicos dos PDPAS e da função considerada. Esse é o caso, por exemplo, da articulação com os sistemas de transporte urbano: alguns modos e traçados caem dentro da jurisdição dos municípios que compõem a APRM; assim, para esses, será possível estabelecer articulações coerentes com os objetivos específicos do plano de sub-bacia quanto às áreas de ocupação e preservação. No entanto, quando a interferência ocorrer com sistemas estruturais de transporte metropolitano, a articulação fundada exclusivamente na jurisdição da APRM será assimétrica com relação à jurisdição setorial e, quando isso acontece, a lógica setorial tende a prevalecer. A única

instância legítima para estabelecer um processo de articulação abrangente entre as funções públicas de interesse comum no complexo urbano/regional em seu todo é a metropolitana, e esta não é substituível, em seu alcance setorial, pelo sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Outra dimensão da gestão metropolitana não coberta pelo sistema de gerenciamento de recursos hídricos é a regulação – no plano normativo mais geral, subordinado às estratégias de ordenação do território e de desenvolvimento urbano – dos serviços públicos usuários de água. Os instrumentos reguladores associados ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos articulam os usos da água com os serviços associados a eles essencialmente no que respeita à outorga de uso e à operação das estruturas hidráulicas, mas não interferem na regulação de cada serviço. Não obstante, há muitos aspectos da prestação dos serviços que interferem, indiretamente, na estratégia de gestão da bacia. Um exemplo, nessa linha, são a cobertura e a eqüidade nos padrões de prestação dos serviços de saneamento básico internamente à mancha urbana. Se não houver uma diretriz definida entre os municípios integrantes da região metropolitana sobre que áreas devem ser objeto de ação prioritária, em função das estratégias comuns de expansão urbana e ordenação do território, não há como o sistema de gerenciamento de bacia – por moto próprio, mesmo que em harmonia com o prestador de serviços de saneamento – articular suas ações com essa perspectiva localizada de orientação do desenvolvimento urbano. Não compete ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos, menos ainda à concessionária de saneamento básico – ou ao serviço de drenagem ou a qualquer outro serviço usuário da água –, traçar estratégias gerais de desenvolvimento urbano/regional. Por outro lado, elas são fundamentais para uma articulação mais avançada da estratégia de gestão da bacia com os serviços usuários da água.

A necessidade de integração dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos ao planejamento metropolitano decorre do reconhecimento de que a lógica estrita das localidades, aplicada às bacias urbanizadas, leva à irracionalidade no investimento e na gestão dos sistemas setoriais. A gestão de sistemas setoriais a partir de uma lógica predominantemente local dá a ilusão de que, por tratar de diferentes setores convergindo para uma unidade geográfica restrita, promove a integração dos setores. No entanto, isso não é verdade se analisado à luz da funcionalidade dos sistemas setoriais em seu todo (e não em segmentos).

4.1. Princípios de gestão integrada da Bacia

O Plano de Bacia do Alto Tietê (PBAT) (FUSP, 2001) foi desenvolvido por encargo do Comitê de Bacia, tendo em vista preencher os seguintes objetivos gerais:

– assegurar água de boa qualidade na quantidade adequada a toda a população, sendo necessário para tanto a proteção dos mananciais superficiais e subterrâneos, a conservação e a utilização racional da água;
– recuperar e conservar a qualidade dos corpos de água da Bacia;
– implantar sistemas eficientes de drenagem e controle de cheias, por meio de medidas estruturais e não-estruturais.

Esses objetivos dão conta de uma visão integrada da gestão, na qual a qualidade e a quantidade da água são entendidas como objetos indissociáveis do sistema de planejamento e gestão. Isso implica a necessidade de uma efetiva coordenação entre os distintos usos dos recursos hídricos, o que na prática tem demonstrado ser tarefa muito mais difícil do que levam a crer as formulações de princípios gerais de uso múltiplo. Se qualidade e quantidade são vistas como funções de uma mesma política de desenvolvimento e preservação, ações nas áreas de proteção de mananciais, esgotamento sanitário (dentro e fora das áreas protegidas) e drenagem urbana não podem mais ser tratadas como elementos setoriais estanques.

A visão integradora enunciada nos objetivos gerais do PBAT traz, como desafios subjacentes à organização institucional dos sistemas de planejamento e gestão, por um lado, a articulação territorial, envolvendo jurisdições distintas, e, por outro, a funcional, envolvendo setores que funcionam com base em processos específicos de planejamento, regulação, financiamento e operação. Ambas essas dimensões integradoras – territorial/jurisdicional e funcional/setorial – são igualmente importantes para que se possa preencher os objetivos propostos. O sistema institucional de planejamento e gestão dos recursos hídricos enfrentará, nessa direção, quatro ordens de desafios de integração, que se organizam tanto no âmbito da bacia como um todo, como no âmbito das sub-bacias/ APRMS[3]. No Quadro 1 são esquematizadas as relações entre dimensões específicas de integração e âmbitos de competência do Comitê de Bacia e dos subcomitês.

Todos esses são desafios complexos que não se podem enfrentar por inteiro dentro das competências específicas do sistema de gestão de recursos

3. Na Bacia do Alto Tietê são seis sub-bacias, que em linhas gerais se identificam com as Áreas de Proteção e Recuperação Ambiental previstas na nova legislação de proteção a mananciais. Cada subcomitê, organizado em torno do subsistema hídrico correspondente, tem autonomia com respeito a matérias de interesse local.

Quadro 1
Possíveis objetos de normas/diretrizes do sistema de gestão da Bacia do Alto Tietê organizados por âmbito de pertinência jurisdicional e funcional

Definição básica – objeto da norma / diretriz	A – Alcance interno à APRM/sub-bacia	B – Alcance externo à APRM/sub-bacia
1. Funções setoriais diretamente relacionadas ao uso da água	Sistemas locais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos. Disponibilização de vazões ou capacidades de detenção para alcance externo à APRM e negociação dos níveis de compensação aplicáveis. Plano local de gestão da demanda de água.	Alocação de vazões para usos específicos. Fixação de cargas-meta totais e vazões de restrição. Normas operacionais dos sistemas metropolitanos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos. Compensações pela preservação de corpos de água ou capacidades de drenagem. Programa metropolitano de gestão da demanda de água. Regime operacional de estruturas hidráulicas de uso múltiplo, inclusive irrigação e aproveitamento energético.
2. Processo de urbanização / uso e ocupação do solo	Ordenação do território da sub-bacia / do município. Normas de uso e ocupação do solo. Operações urbanas ou interligadas de alcance local. Termos de ajustamentos de conduta para preenchimento de objetivos de sustentabilidade ambiental.	Ordenação do território metropolitano. Diretrizes gerais de uso e ocupação do solo. Operações urbanas ou interligadas de alcance metropolitano.
3. Funções setoriais não usuárias diretas da água	Planos e ações locais em habitação. Planos e ações locais em transporte urbano.	Plano metropolitano de habitação. Plano metropolitano de transporte.
4. Articulação com bacias vizinhas (importação / exportação)		Regimes operacionais negociados quanto à quantidade e qualidade de vazões importadas e exportadas.

hídricos. Os três primeiros requerem uma forte articulação institucional com os sistemas de meio ambiente e de planejamento metropolitano – à parte a relação que se estabeleça com os poderes públicos municipais envolvidos –, enquanto o último envolve uma articulação com os sistemas de gestão de bacias vizinhas, mediada pelas entidades superiores dos sistemas estadual e federal – para o caso de bacias interestaduais, como a do Paraíba do Sul – de gestão.

Na estrutura básica de gestão proposta no Plano de Bacia do Alto Tietê, foram definidas duas categorias fundamentais de normas e diretrizes segundo a obrigatoriedade ou não de sua observância: as normas estabelecidas em lei, de observância compulsória, e as metas de adesão incentivada. Na estrutura de um plano indicativo, como o da Bacia do Alto Tietê, as metas de adesão incentivada são de maneira geral mais eficazes do que as normas determinativas. Os distintos objetos jurisdicionais e funcionais das normas e diretrizes implicam a definição de quatro subcategorias de obrigatoriedade/eficácia aplicáveis às normas de observância compulsória, ampliando o espectro de flexibilização normativa inicialmente proposto. Não se trata de estabelecer distinções entre normas "mais obrigatórias" e "menos obrigatórias", como pode parecer à primeira vista, mas de caracterizar com maior clareza que agentes são responsáveis diretos por sua observância e sob que condições. Identificam-se quatro situações características de eficácia e responsabilidade para as normas que compõem o sistema compulsório e mais a categoria de diretrizes de adesão incentivada, conforme segue:

– Nível 1 – normas estabelecidas em lei, de observância compulsória e incondicional.

– Nível 2 – posturas de observância compulsória e caráter transitório/preliminar, passíveis de superação por lei específica superveniente.

– Nível 3 – normas de observância condicionada a compensações estabelecidas em lei.

– Nível 4 – normas de observância compulsória quanto a parâmetros finais (desempenho), com flexibilidade em relação a parâmetros parciais aplicados internamente a cada área de referência.

– Nível 5 – diretrizes de adesão incentivada, organizadas segundo sistema de conformidade a metas do Plano de Bacia.

A exemplo das normas de desempenho, as diretrizes incentivadas se aplicam – da forma como conceituadas no Plano de Bacia do Alto Tietê – à relação entre agentes públicos do sistema de gestão, e não à aprovação de empreendimentos isolados. Os níveis de conformidade trabalhados no Plano são recomendados para aplicação em um sistema semelhante ao de gestão da

qualidade, no qual se concedem maiores autonomia e facilidade de acesso aos recursos comuns aos agentes que atingem maior nível de conformidade em relação às metas do Plano.

4.2. Flexibilidade normativa e gestão de informações

A flexibilidade normativa associada ao caráter indicativo e amplamente participativo do Plano e seus instrumentos implica a necessidade de um sistema refinado e articulado de gestão de informações. A informação nesse caso é a base tanto da decisão inicial como da avaliação de eficácia relativamente à ação empreendida. Essa importância da informação já era reconhecida na nova legislação de proteção aos mananciais. Ela é reforçada, no Plano de Bacia, a partir de uma ampliação de escopo dos planos de sub-bacia (em relação aos PDPAS originais concebidos na lei), que passam a tratar com ênfase equivalente os objetivos tanto de preservação dos mananciais como de prevenção/contenção das inundações urbanas.

Os PDPAS passam a constituir instrumento dinâmico de negociação entre agentes, caracterizado mais como um processo do que como um corpo normativo. As principais decisões substantivas de cada plano de sub-bacia são relacionadas a informações produzidas, organizadas e interpretadas ao longo do processo de implantação de suas diretrizes e são passíveis de revisão conforme se alterem as condições determinantes de sua forma vigente. Esse é o caso, por exemplo, das propostas de reenquadramento das áreas de recuperação ambiental, que decorrem de uma comprovação de melhoria/fortalecimento de áreas que passam a dispensar o nível máximo de proteção associado àquela categoria. Esse processo dinâmico de interação entre informações e decisão dá margem a que os PDPAS se constituam mais como referenciais de desempenho, com metas a serem atingidas pelos meios que a cada momento se mostrem mais adequados, do que como normas de procedimento, determinantes em relação aos meios específicos.

Outra dimensão importante desse modelo de gestão está no âmbito geográfico das decisões estratégicas sobre aproveitamento e preservação dos mananciais. Essas decisões, de acordo com o disposto em relação ao sistema de gestão das APRMS, são remetidas a uma estratégia conjunta de aproveitamento da bacia hidrográfica como um todo. Isso reforça a importância da escala de planejamento e gestão no âmbito da Bacia – e da região metropolitana – na perspectiva de uma gestão integrada dos recursos hídricos metropolitanos. A valorização do planejamento participativo na construção e aplicação dos PDPAS reflete um amadurecimento do conceito de planejamento e gestão imprescindível

para ampliar as perspectivas de eficácia dos institutos de proteção ambiental. A experiência anterior de aplicação da legislação de 1975/6, de caráter essencialmente normativo, mostra que, se não houver uma adesão ampla e claramente pactuada dos agentes da Bacia ao sistema de controle, a eficácia da lei resulta muito reduzida. Os municípios integrantes da Bacia não têm, como regra, uma motivação interna real para coibir a ocupação urbana das áreas protegidas, em face das pressões sociais e econômicas pelo desenvolvimento.

Das APRMS que compõem o complexo da Bacia do Alto Tietê, até agora apenas a do Guarapiranga logrou desenvolver os PDPAS (São Paulo, SMA, 1999) e o projeto de lei específica da Bacia. São elementos centrais do sistema de gestão do Guarapiranga o modelo de correlação entre uso do solo e qualidade da água e o sistema gerencial de informações que alimenta diretamente o modelo e subsidia o processo decisório de maneira geral. O projeto de lei aprovado pelo Comitê de Bacia do Alto Tietê (ver FUSP, 2001) reflete o mesmo conteúdo básico das linhas de ação dos PDPAS e fixa, em linguagem procedimental, os parâmetros específicos a serem observados em cada área ou subárea de intervenção.

A lei estabelece uma carga de meta total (em kg de fósforo/dia) para o reservatório como um todo e uma carga de referência que devem ser observadas em cada município integrante da Bacia, conforme as condições de recuperação definidas para os tributários do reservatório localizados na área de cada um desses municípios. Como as cargas de referência variam segundo o nível de comprometimento de cada curso e segundo sua importância relativa na formação do reservatório, cada compartimento – e por conseguinte a porção de território municipal em que se desenvolve – poderá ter um enquadramento distinto nos tipos de áreas e subáreas de intervenção previstos no projeto de lei específica. Hoje a flexibilidade quanto a diferentes alternativas de ocupação urbana ainda é limitada pelo caráter procedimental do projeto aprovado. No entanto, o emprego de modelos lógicos de correlação entre variáveis de qualidade/quantidade de água e ocupação urbana encerra um potencial extremamente rico de articulação e integração institucional.

Em princípio, se existem os coeficientes e eles são válidos para a Bacia, a legislação municipal de uso e ocupação do solo poderá aplicá-los na concepção de planos específicos mais flexíveis, baseados no mesmo conceito de norma. Seu fundamento essencial é o desempenho final do sistema urbano (fixado em função das cargas poluentes sobre o sistema hídrico), e não um elenco de procedimentos rígidos. Hoje o modelo de correlação do Guarapiranga explora apenas parte do potencial integrador das lógicas de planejamento hídrico e

urbano. No entanto, a partir da inclusão de metas de restrição a vazões de drenagem, tratadas em modelo unificado, e do apoio de um sistema unificado de informações da Bacia, define-se uma perspectiva mais abrangente e orgânica de planejamento integrado.

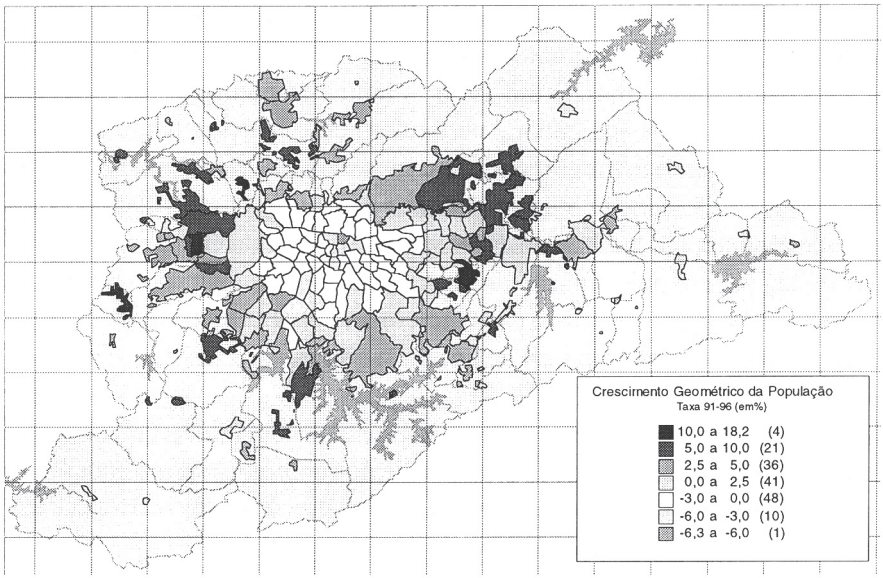
À parte o uso mais amplo do modelo de correlação, a busca de um sistema de planejamento e gestão flexível, nos termos do Plano de Bacia do Alto Tietê, implica também uma hierarquização de normas e diretrizes consoante com o sistema de conformidade proposto como complemento ao sistema normativo propriamente dito. Não se trata só de flexibilizar os parâmetros, mas de separar o que deve ser obedecido por força de determinações legais superiores e por envolver riscos intrínsecos à sustentabilidade ambiental da Bacia do que pode ser substituído por outras ações e procedimentos distintos, com efeito final equivalente sobre a meta pretendida.

4.3. Elementos de informações urbanas no Plano do Alto Tietê

O potencial de flexibilidade e transparência democrática dos instrumentos de gestão integrada baseados em correlação entre objetivos de sustentação da Bacia e uso e ocupação do solo urbano depende do quanto se consiga avançar na sistematização de informações urbanas integráveis aos parâmetros de cargas poluentes e vazões de enchente. A seguir são feitas algumas reflexões sobre o manejo de informações urbanas no contexto do Plano de Bacia do Alto Tietê, com exemplos preliminares de processamento de informações para duas sub-bacias.

A taxa de crescimento demográfico da metrópole se mostra concentrada nos distritos de periferia, e a localização deles coincide com a das áreas de proteção a mananciais. Não há evidências de que esse crescimento periférico da pobreza tenha outras causas senão o próprio agravamento da pobreza e a falta de oportunidades de habitação acessível nas áreas centrais. A atribuição de possíveis processos de "desvalorização" dos terrenos periféricos associada à vigência das leis de proteção a partir de 1975/6 nos parece bastante forçada, pois o centro expandido sempre foi – na trajetória de evolução urbana de São Paulo – reservado para os negócios imobiliários voltados às faixas de renda mais alta, restando aos pobres a ocupação da periferia urbana. O fato de essa expansão cruzar os limites das áreas de proteção ambiental responde a um determinismo geográfico relacionado à sua localização periférica, e não a uma possível relação de causalidade entre a norma de proteção ambiental e a ocupação precária (Figura 3).

Figura 3
Região Metropolitana de São Paulo.
Crescimento geométrico da população. 1991-96.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 a 1991.

As principais sub-bacias metropolitanas apresentam disparidades internas importantes não só quanto ao crescimento demográfico mas quanto a processos específicos de desenvolvimento econômico e social que condicionam de forma decisiva as perspectivas de um processo de urbanização sustentável em face dos requisitos de preservação hídrica/ambiental.

Os quadros-síntese relativos a condições de crescimento urbano, de precariedade social, de precariedade sanitária e de vulnerabilidade ambiental, apresentados por sub-bacia, resultam de um processamento avançado das informações trabalhadas para o PBAT, visando a uma normalização inicial de indicadores. O tratamento dado é voltado a caracterizar de forma qualitativa – mas com base em dados quantitativos – a situação de cada distrito integrante das sub-bacias.

Para essa análise qualitativa utilizou-se como ponto de partida o modelo preliminar de caracterização de parâmetros utilizado no PBAT (FUSP, 2001, seção 9.3), com processamento de cada variável adaptado ao sistema de pontuação consolidada por item de precariedade/vulnerabilidade.

1. Tendência ao adensamento e/ou expansão urbana acelerada da área
a) Demografia (Taxa Geométrica de Crescimento Anual – TGCA –, mais que 40% superior à média da sub-bacia ou 60% superior à da bacia como um todo no período 1991-96) – indica propensão a expansão/adensamento elevados.
b) Densidade média (mais que 40% inferior à média da sub-bacia ou 60% inferior à da bacia como um todo em 1996) – indica disponibilidade de área para expansão urbana. Esse indicador é particularmente crítico quando associado a casos de crescimento demográfico (a) e congestionamento habitacional (c) elevados com relação à média metropolitana.
c) Congestionamento habitacional (mais que 30% acima da média metropolitana) – indica padrão de ocupação de alta densidade líquida, propenso a acomodar grande número de pessoas a cada incremento de área urbanizada e a agravar riscos de inundação e processos de poluição difusa.

2. Precariedade social
d) Condição habitacional (mais que 10% de domicílios em assentamentos precários em 1991) – indica incidência mais alta que a média metropolitana de domicílios subnormais à época.
e) Renda (mais que 50% de famílias com renda do chefe até três salários mínimos ou 10% sem renda) – indica predominância de famílias em situação de miséria a pobreza no distrito considerado.

3. Precariedade de saneamento
f) Esgotamento sanitário (menos que 50% com rede + canalização interna) – indica riscos sanitários e ambientais muito elevados com relação à média metropolitana.
g) Abastecimento de água (menos que 70% com rede + canalização interna) – indica riscos sanitários muito elevados com relação à média metropolitana.
h) Resíduos sólidos (menos que 80% dos domicílios com coleta regular) – indica riscos sanitários e ambientais muito elevados com relação à média metropolitana.

4. Risco ambiental e vulnerabilidade do meio físico
i) Condição de enquadramento na lei de proteção aos mananciais (T – distrito totalmente contido na zona de proteção a mananciais; P – parcialmente contido; TM – totalmente contido, com limite à margem de manancial; PM – parcialmente contido, com limite à margem de manancial; F – fora da zona de proteção a mananciais). São consideradas mais restritivas, pela ordem, as categorias TM, PM, T e P. A categoria F é considerada não restritiva e propensa ao adensamento.

j) pontos de escorregamento por km^2 – sempre que em densidade superior à média da Bacia como um todo – indica propensão a instabilidade geotécnica particularmente elevada.
k) pontos de inundação por km^2 (mais que 40% superior à média da sub-bacia ou 60% à da bacia como um todo) – indica propensão a inundação particularmente elevada.

Na escala adaptada para análise qualitativa, os resultados de atendimento aos parâmetros fixados foram trabalhados no formato "sim/não", e os resultados ponderados para cada um dos quatro grandes itens, em uma escala como segue:

0 – índices inferiores aos parâmetros de risco/precariedade/vulnerabilidade fixados;
1 – precariedade/vulnerabilidade/risco existente em relação a pelo menos um dos parâmetros fixados;
2 – precariedade/vulnerabilidade/risco existente em relação a mais de um dos parâmetros fixados;
3 – precariedade/vulnerabilidade/risco existente em relação à maioria dos parâmetros fixados;
4 – precariedade/vulnerabilidade/risco existente em relação a todos os parâmetros fixados. Eventuais valores intermediários (caso do potencial de expansão/adensamento) indicam superação de parâmetro de crescimento acentuado só na porção urbana do distrito[4].

As análises feitas a seguir são baseadas ainda nos dados do Censo de 1991 e da Contagem de População de 1996 do IBGE. Em junho de 2002, nem todos os dados do Censo de 2000 estavam disponíveis para recompor essas tabelas. No entanto é provável que em breve estejam e, nessa hipótese, será oportuno refazer a análise com os novos dados. No desenvolvimento do sistema de informação da Bacia, é importante compatibilizar a divisão distrital para a qual são lançadas as informações da base socioeconômica com os vários mapas de meio físico e hidrografia, em particular os de qualidade da água dos afluentes

4. O autor coordena – no escopo da pesquisa "Instrumentos de gestão integrada da água em áreas urbanas. Subsídios ao Programa Nacional de Despoluição das Bacias Hidrográficas e estudo exploratório de um programa nacional de apoio à gestão integrada" – um estudo de aplicação de princípios de matemática *fuzzy* na montagem de um modelo de escalonamento contínuo dos indicadores. Provavelmente os indicadores resultantes dessa escala contínua serão mais precisos que os trabalhados nesse modelo preliminar, de forma discreta. No entanto, a conclusão desses estudos e o ajuste do modelo, no escopo da pesquisa CT-Hidro/Infurb, estão previstos apenas para o primeiro semestre de 2003.

aos mananciais e de vazões de restrição do Plano de Macrodrenagem, para estabelecer relações mais precisas entre condições de ocupação urbana e prioridades de descompressão urbana do ponto de vista da gestão integrada da Bacia.

- Sub-bacias Billings e Alto Tamanduateí (Quadro 2)

Quadro 2
Distritos das sub-bacias Billings e Alto Tamanduateí.
Índices relativos de precariedade

Sub-bacia		Potencial de expansão/ adensamento	Precariedade social	Precariedade saneamento	Vulnerabilidade ambiental
Município	**Distrito**				
Alto Tamanduateí					
Diadema	Diadema (DIA)	1	2	0	4
Santo André	Santo André (SAN)	0	0	0	3
São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo (SBC)	1	1	0	3
Billings					
Ribeirão Pires	Jardim Santa Luzia (RPI)	3	2	0	2
Ribeirão Pires	Ouro Fino Paulista (RPI)	3	2	4	3
Ribeirão Pires	Ribeirão Pires (RPI)	3	0	0	4
Rio Grande da Serra	Rio Grande da Serra (RGS)	3	2	3	4
Santo André	Paranapiacaba (SAN)	2	0	2	2
São Bernardo do Campo	Riacho Grande (SBC)	2,5	0	4	2
São Paulo	Grajaú (SP)	2	2	2	3
São Paulo	Parelheiros (SP)	4	2	4	2
São Paulo	Pedreira (SP)	2	2	2	3

Fonte: Subsistema preliminar de informações urbanas do Plano de Bacia do Alto Tietê. Base: Censo de 1991.

As áreas das sub-bacias Billings e Alto Tamanduateí abrigavam em 1996 cerca de 13% da população urbana da Bacia do Alto Tietê.

Praticamente todos os distritos integrantes da área da Billings apresentam condições preocupantes quanto ao potencial de expansão e adensamento urbano. Todos excedem os limites fixados em pelo menos dois parâmetros, e cinco (de um total de nove) rompem com três ou mais entre os quatro parâmetros-chave de adensamento/expansão. Já os distritos da área do Alto Tamanduateí apresentam condições relativamente estáveis, mesmo no caso de Diadema e São Bernardo. Quanto à precariedade social, medida pelos indicadores de renda e de incidência de habitação subnormal, novamente a área da Billings é a mais problemática, porque seis de seus nove distritos apresentam não-conformidade com relação a dois parâmetros. Na área do Alto Tamanduateí, Diadema também apresenta indicadores de ruptura de dois dos parâmetros.

Os serviços de saneamento – água e esgoto e coleta de lixo – mostram-se inacessíveis à maioria dos distritos da área da Billings. Três deles – Ouro Fino Paulista (Ribeirão Pires), Riacho Grande (São Bernardo) e Parelheiros (São Paulo) – apresentam condição de precariedade em relação a todos os parâmetros de saneamento. No caso dos distritos da área do Alto Tamanduateí, as condições de cobertura superam os parâmetros mínimos para todos os serviços considerados. É na vulnerabilidade ambiental que se destaca a maior incidência de parâmetros não preenchidos, com referência às duas áreas. Pelo critério de pertinência à APRM combinado com o risco de enchentes e escorregamento, todos os distritos do Alto Tamanduateí são problemáticos, à parte os cinco da área da Billings que possuem mais de três parâmetros não preenchidos[5]. A separação das áreas da Billings e do Tamanduateí, para efeito de análise, revela-se oportuna pelo fato de cada uma dessas áreas apresentar padrões de conformidade relativamente homogêneos entre si no que respeita aos quatro grandes grupos de parâmetros considerados.

De maneira geral, a área da Billings caracteriza-se por múltiplos riscos e precariedade, destacando-se os distritos de Ouro Fino, Rio Grande da Serra, Riacho Grande, Grajaú, Parelheiros e Pedreira, por combinarem níveis de conformidade muito baixa ou nula com relação aos quatro grupos de variáveis considerados. Em que pese a pertinência territorial de Santo André, de São Bernardo e de Diadema à área de proteção da Billings, esses distritos formam um subconjunto à parte, tanto por sua inserção hídrica no sistema do Alto Tamanduateí – extremamente sensível para o Plano Metropolitano de Macrodrenagem – como pela inserção urbana mais diretamente relacionada ao centro metropolitano e consolidada no que respeita à cobertura de serviços básicos.

• Sub-bacia Cabeceiras (Quadro 3)

A sub-bacia Cabeceiras detinha em 1996 cerca de 23% da população urbana da Bacia do Alto Tietê, dos quais aproximadamente 6% concentravam-se em Guarulhos.

Essa bacia reúne atributos estratégicos únicos de preservação ambiental e de oferta de água no complexo metropolitano paulista. Menos urbanizada que as grandes sub-bacias do Sul e Sudeste, apresenta riscos elevados de uma expansão urbana acelerada, que teria efeitos de segunda ordem catastróficos

5. Nesse processamento atribuiu-se peso duplo ao parâmetro de pertinência à área protegida, independentemente das subcategorias de proximidade à margem. Um critério alternativo pode ser a atribuição de peso 1 à pertinência, com agravamento de mais 1 no caso de pertencer às subcategorias PM ou TM.

Quadro 3
Distritos da sub-bacia Cabeceiras. Índices relativos de precariedade

Município	Distrito	Potencial de expansão/ adensamento	Precariedade social	Precariedade saneamento	Vulnerabilidade ambiental
Arujá	Arujá (ARU)	3	1	3	2
Biritiba-Mirim	Biritiba-Mirim (BIR)	4	2	4	2
Ferraz de Vasconcelos	Ferraz de Vasconcelos (FVA)	2	2	0	2
Ferraz de Vasconcelos	Santa Margarida Paulista (FVA)	2	3	0	0
Ferraz de Vasconcelos	Santo Antônio Paulista (FVA)	2	2	0	2
Guarulhos	Guarulhos (GUA)	1	0	0	4
Guarulhos	Jardim Presidente Dutra (GUA)	2	3	3	2
Itaquaquecetuba	Itaquaquecetuba (ITQ)	2	2	2	0
Mogi das Cruzes	Biritiba-Ussu (MCR)	3,5	2	4	2
Mogi das Cruzes	Brás Cubas (MCR)	3	2	0	2
Mogi das Cruzes	Cezar de Souza (MCR)	3	1	0	3
Mogi das Cruzes	Jundiapeba (MCR)	4	2	3	3
Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes (MCR)	1	0	0	2
Mogi das Cruzes	Sabaúna (MCR)	2,5	1	4	0
Mogi das Cruzes	Taiacupeba (MCR)	3	2	4	2
Poá	Cidade Kemel (POA)	3	2	0	0
Poá	Poá (POA)	0,5	0	0	2
Salesópolis	Nossa Senhora do Remédio (SAL)	2,5	2	4	2
Salesópolis	Salesópolis (SAL)	3	1	2	2
São Paulo	Artur Alvim (SP)	0	0	0	1
São Paulo	Cangaíba (SP)	0,5	0	0	1
São Paulo	Cidade Tiradentes (SP)	1,5	0	4	0
São Paulo	Ermelino Matarazzo (SP)	0,5	0	0	1
São Paulo	Guainazes (SP)	1	2	0	0
São Paulo	Itaim Paulista (SP)	1,5	1	0	0
São Paulo	Itaquera (SP)	0	1	0	0
São Paulo	Jardim Helena (SP)	2	1	0	1
São Paulo	José Bonifácio (SP)	0	0	0	0
São Paulo	Lajeado (SP)	2	1	0	0
São Paulo	Penha (SP)	0	0	0	1
São Paulo	Ponte Rasa (SP)	0	0	0	1
São Paulo	São Miguel (SP)	0	0	0	0
São Paulo	Vila Curuca (SP)	1,5	1	0	0
São Paulo	Vila Jacui (SP)	1	1	0	1
Suzano	Boa Vista Paulista (SUZ)	2	2	2	0
Suzano	Palmeiras de São Paulo (SUZ)	3	2	4	2
Suzano	Suzano (SUZ)	2	0	0	2

Fonte: Subsistema preliminar de informações urbanas do Plano de Bacia do Alto Tietê. Base: Censo de 1991.

sobre as inundações na área central do complexo metropolitano. Única sub-bacia metropolitana a ainda abrigar atividade agrícola significativa (cultivo de hortaliças), é merecedora de atenção especial em relação a medidas preventivas que possam atenuar as ameaças de degradação que já se fazem presentes.

Os indicadores de potencial de expansão e adensamento urbano mostram como muito preocupantes os municípios/distritos de Arujá, Biritiba-Mirim, Mogi das Cruzes (todos os distritos exceto o central), Cidade Kemel (Poá), Salesópolis e Palmeiras de São Paulo (Suzano). Os distritos de Guarulhos, conhecidos por sua acelerada expansão na década de 1980, já não são os que hoje apresentam maiores potenciais de crescimento. Isso não quer dizer que os problemas de Guarulhos sejam menores, mas, em relação aos outros, esse município é menos sensível a medidas preventivas, uma vez que nele o dano da expansão descontrolada já ocorreu. Isso se confirma pela observação dos

indicadores de precariedade social, que revelam condições mais intensas de não-conformidade nos distritos de Jardim Presidente Dutra (Guarulhos) e de Santa Margarida Maria (Ferraz de Vasconcelos). O distrito principal de Guarulhos, entre todos os da sub-bacia, é o que apresenta maior vulnerabilidade ambiental, não tendo preenchido nenhum dos parâmetros fixados para essa análise. Quanto à precariedade de saneamento, sobressaem os distritos de Arujá, Biritiba-Mirim, Jardim Presidente Dutra, Biritiba Uçu, Jundiapeba, Sabaúna, Taiaçupeba, N. S. dos Remédios, Palmeiras de São Paulo e Cidade Tiradentes.

As combinações mais marcantes de condições múltiplas de precariedade/risco são as dos distritos de Arujá, Biritiba-Mirim, Jardim Presidente Dutra, Biritiba Uçu, Jundiapeba, Taiaçupeba, Sabaúna, N. S. dos Remédios e Palmeiras de São Paulo. Ressalte-se o fato de os distritos de Jundiapeba e Taiaçupeba estarem na área de proteção de um dos reservatórios estratégicos para o abastecimento de São Paulo, o Taiaçupeba.

5. PERSPECTIVAS DE APROFUNDAMENTO NA INTERFACE ENTRE PESQUISA URBANA E SETORIAL

Os exemplos supracitados, mais do que pelos resultados parciais resumidamente apresentados, foram expostos de maneira a mostrar o processo de análise urbana que vem sendo trabalhado no âmbito do Plano do Alto Tietê e da pesquisa setorial no projeto CT Hidro Urbagua[6]. O cerne da integração está na articulação entre medidas não-estruturais de manejo sustentável da Bacia e processos/instrumentos de gestão urbana compatíveis. De nada adiantaria o Plano de Recursos Hídricos definir, unilateralmente, metas de preservação e desenvolvimento ambiental com base exclusivamente em critérios de sustentabilidade hídrica. O conhecimento da estrutura urbana e das principais pressões localizadas no complexo metropolitano é fundamental para que se construam cenários realistas sobre a eficácia de medidas articuladas localmente.

Os trabalhos em curso no âmbito do Projeto CT Hidro Urbagua e sua ligação com os avanços de pesquisa metropolitana na rede Programa de Núcleos de Excelência (Pronex) liderada pelo IPPUR são promissores quanto às perspectivas de aprofundamento metodológico na interface entre sistemas urbanos (amplos) e setoriais. A ênfase nas medidas não-estruturais, que determinam a estratégia central do gerenciamento integrado de recursos hídricos, remete suas

6. Universidade de São Paulo. Núcleo de Pesquisa em Informações Urbanas. Convênio Finep CT Hidro 23.01.0547.00. Instrumentos de gestão integrada da água em áreas urbanas. Subsídios ao Programa Nacional de Despoluição das Bacias Hidrográficas e estudo exploratório de um programa nacional de apoio à gestão integrada.

principais ações para a articulação com os processos de uso e ocupação do solo e, nas bacias urbanizadas, para o planejamento e a gestão urbana. No caso do Alto Tietê/RMSP, dada a extensão territorial da Bacia e os problemas de degradação que sofre, cria-se uma ponte quase natural ao âmbito do planejamento metropolitano, tornando evidente – no plano da ação integrada em recursos hídricos – a necessidade de romper com a lógica de fragmentação que tem caracterizado o desenvolvimento de nossas metrópoles. O abandono de uma atitude conservadora no âmbito da engenharia – que privilegiava a expansão da oferta – em favor de controles voltados à inibição de cargas poluidoras e vazões de inundação em suas origens traz à tona a necessidade objetiva de repensar a estrutura metropolitana e os possíveis instrumentos de planejamento aplicáveis nessa escala. E, por conseguinte, a necessidade de se trabalharem novas bases epistemológicas e procedimentais na interface entre as pesquisas urbana e setoriais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BISHOP, M.; KAY, J. (1988) *Does Privatization Work*? London, London Business School. Centre for Business Strategy (Report Series).

FOREMAN-PECK, J. F.; MILLWARD, R. (1994) *Public and private ownership of British Industry 1820-1990*. Oxford, Clarendon Press.

FUSP (Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo). (2001) *Plano da Bacia do Alto Tietê*. Relatório Final, Versão 1.0. Documento disponível em: http://www.comiteat.sp.gov.br.

GUY, S.; MARVIN, S. (1996) Transforming urban infrastructure provision – the emerging logic of demand side management. *Policy Studies*, v. 17, n. 2, p. 137-147.

HARVEY, D. (1973) *Social Justice and the City*. London, Edward Arnold.

INFURB-USP (Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo). (1995) *Fundamentos e proposta de ordenamento institucional*. V. 1. Brasília: Ministério de Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (Série Modernização do Setor Saneamento.)

MAJONE, G. (ed.). (1988) *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. Londres, Pinter Publishers.

OFFNER, J. M. (2000) Territorial deregulation: local authorities at risk from technical networks. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 1, p. 165-82.

Rose, M. H. (1995) *Cities of Light and Health. Domesticating Gas and Electricity in Urban America*. University Park, pa, The Pennsylvania State University Press.

São Paulo (Estado). Lei 9.866/97. *Diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do estado*.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. (1999) *Plano de desenvolvimento e Proteção ambiental da Bacia do Guarapiranga*. Preliminar. Documento em cd-Rom. São Paulo.

Silva, R. T. (1999) A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: Schiffer, S. R.; Deák, C. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo – Edusp. p. 261-312.

_____. (2000) A conectividade das redes de infra-estrutura e o espaço urbano de São Paulo. In: Ribeiro, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, Revan. p. 407-32.

A DEMOCRATIZAÇÃO COMO CONDIÇÃO PRÉVIA PARA UM DESENVOLVIMENTO DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL E ECOLÓGICA NAS METRÓPOLES

CONCLUSÕES DAS EXPERIÊNCIAS ALEMÃS

LUTZ BRANGSCH
Doutor em economia, diretor do Departamento de Formação Política
da Fundação Rosa Luxemburgo, membro da diretoria
da Fundação Rosa Luxemburgo (Alemanha).

A questão metropolitana está estreitamente ligada a diversas questões que se apresentam na República Federal da Alemanha. Justamente nas grandes cidades estão ocorrendo – muitas vezes sem que a opinião pública perceba – profundas mudanças sociais que, já nos anos 1980, tinham sido tematizadas por políticos e cientistas sob as palavras de ordem "A nova pobreza". Isso foi acompanhado por uma discussão do conceito de pobreza. Resultado importante desse debate foi a definição de pobreza como uma problemática social, econômica e cultural. Até hoje, muitos políticos têm dificuldades de entender a pobreza não só como carência de recursos, mas também como falta de possibilidades de participar do conjunto das relações sociais.

Contudo, a política governamental teve de reagir às exigências desse conceito mais amplo de pobreza sob a pressão da realidade nos últimos anos. Nesse sentido, podemos falar de uma alteração das estratégias políticas dos diferentes grupos socias, inclusive do Estado, em relação à segregação, particularmente nas metrópoles. No nível das elites dominantes, fator decisivo

para tal foi o reconhecimento de que as tendências a uma decomposição das relações sociais tradicionais podiam minar a estabilidade política alcançada.

Essa alteração das estratégias se deu apenas sob a pressão e numa estreita correlação com as atividades de Organizações Não-Governamentais (ONGS) no âmbito nacional e, antes de tudo, no plano municipal. Mas existem ações também internacionais, do HABITAT-UN ou de programas da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da União Européia (UE), que desempenhavam e continuam desempenhando papel importante nesse contexto. Devido ao resultado desses processos é que hoje, na Alemanha, somos confrontados por numerosas atividades que, muitas vezes isoladas, perseguem objetivos parciais de um desenvolvimento social, ecológico e sustentável. Esse isolamento constitui o problema central quando se trata de transformar os resultados e as conclusões das iniciativas em novos modelos de gestão nos municípios. Uma tal separação limita a eficiência das diferentes atividades e é, ao mesmo tempo, a manifestação do recuo de grupos políticos importantes.

Podemos dizer, assim, que por trás desse "isolamento" das atividades há muito mais do que descuido ou incapacidade. Do ponto de vista de uma concepção social, trata-se de indagar como atividades isoladas, nos campos da luta contra as tendências de segregação, da instauração de uma justiça ambiental e das reformas da administração municipal, podem ou não se tornar reivindicações e concepções para a ampliação do direito democrático à participação, uma vez que estas podem não ser mais entendidas como administradoras da situação existente. Trata-se, afinal, de saber se de fato se quer atingir um desenvolvimento verdadeiramente sustentável das condições sociais e políticas e, a partir daí, obter uma transformação do sistema político, ou se, em contrapartida, o sistema político não é mais considerado algo preestabelecido ao qual as concepções sociais e ecológicas têm de se adaptar – e isso também ao preço de uma eficiência menor.

Para analisar essa situação esboçada, vamos apresentar algumas atividades nos campos abordados. São importantes, por exemplo, as seguintes iniciativas:

– o movimento em torno da Agenda 21 Local;
– a rede Cidades Sãs (que se baseia numa iniciativa da Organização Mundial de Saúde);
– iniciativas de relatórios sociais e de pobreza;
– o programa Cidade Social do governo federal;
– a rede Municípios do Futuro.

Todas essas iniciativas abordam, de maneiras distintas, certos aspectos da situação das pessoas e compreendem também, de maneiras específicas, uma cooperação alternada entre as ONGS, os políticos e os funcionários da administração.

As iniciativas para a Agenda 21 Local surgiram no contexto do programa de ações da conferência da ONU sobre "o meio ambiente e o desenvolvimento" no ano de 1992, no Rio de Janeiro, concentrando-se em aspectos da instauração de um desenvolvimento ecológico e sustentável nas regiões e também nas metrópoles.

Nas metrópoles, como Berlim, essas iniciativas atuam, antes de tudo, no âmbito dos distritos (bairros) como unidade administrativa ínfima da administração da cidade. Se a iniciação de tais atividades parte, muitas das vezes, das ONGS, a organização do próprio trabalho fica mais a cargo de entidades que foram criadas pela administração e que, em parte, também são financiadas por esta. Essas entidades são os chamados postos Agenda-Transfer.

As iniciativas se baseiam numa ampla rede de cidadãos voluntários e de associações que trabalham nas regiões. Muitas vezes, também as comunidades da Igreja dão uma contribuição importante. Em regra, os objetivos abrangem, antes de tudo, questões ambientais clássicas, mas podem extrapolá-las. Assim, por exemplo, quando tratamos da questão da criação de empregos com sustentabilidade social e ecológica nos distritos. Esse é um aspecto muito importante em Berlim, mas também em outras metrópoles da Alemanha, uma vez que não é possível compensar os efeitos da desindustrialização com empregos em outros ramos da economia. No entanto, e isto ficou bem visível com as experiências obtidas em Berlim, a iniciativa encontrou limites que vinham impossibilitando sua eficiência.

A rede Cidades Sãs tem seu ponto de partida no programa da OMS Saúde para Todos e na Carta de Ottawa sobre a promoção da saúde. Mantenedores dessas iniciativas são, para continuar com o exemplo de Berlim, mais uma vez as administrações distritais, embora o peso da administração possa ser considerado maior nelas do que na Agenda 21 Local. No quadro da participação da rede Municípios do Futuro, são realizadas campanhas anuais que se dedicam a certos aspectos de promover uma vida saudável. O distrito berlinense Hohenschönhausen tratou, nesse contexto, das questões "saúde para os sem-teto", "mobilidade saudável" e "desemprego e saúde". As conclusões são apresentadas em reuniões públicas.

No entanto, nos dois casos (Agenda 21 Local e rede Cidades Sãs) tornou-se claro que os direitos e as possibilidades de os distritos tratarem os problemas reconhecidos de maneira adequada e aplicarem, na prática, as soluções elaboradas, não são suficientes. Em particular, quase não há possibilidades para impor

soluções com efeitos orçamentários. Ao mesmo tempo, ficou evidente que é muito complicado atingir mudanças do estilo de trabalho e da estrutura da gestão municipal, sendo necessária maior eficiência política. Além disso, são raras as vezes em que esses programas são capazes de mobilizar a opinião pública.

Um passo importante para mudar essa situação foi, por exemplo, a decisão da assembléia dos vereadores de Berlim-Lichtenberg, ao estipular que a administração tem de verificar todas as decisões a serem tomadas, sob o ponto de vista das exigências da Agenda 21 Local.

Os atores da terceira iniciativa a ser considerada aqui enfrentam problemas bem semelhantes. Os relatórios sociais e de pobreza foram desenvolvidos, na década passada, por ação de diferentes ONGs.

Uma causa disso foi, e continua sendo, o fato de que, na administração e nos parlamentos municipais, são manipuladas grandes quantidades de dados que não levam, na maioria dos casos, a uma mudança das condições de vida. Seja porque os resultados parecem comprovar que a melhora da situação será possível somente com outras e melhores condições da política federal e que alterações não são possíveis devido a motivos financeiros, seja porque são postos à parte pelas dificuldades de manejar com eles e pela abordagem isolada por parte do departamento responsável. Apesar disso, escrevem-se ainda muitos relatórios e permanece a crença na necessidade de colecionar e analisar os indicadores sociais.

Para além do desejo dos políticos de poder ilustrar, nas discussões políticas, suas posições numa base aparentemente científica com dados estatísticos, isso representa, antes de tudo, também a manifestação da fraqueza da política em face da complexidade crescente do desenvolvimento social, particularmente a respeito de situações sociais problemáticas.

Diante desse pano de fundo, diferentes atores foram desenvolvendo concepções de como se pode transformar a elaboração de relatórios sociais e de pobreza em verdadeiro processo público. Instrumento importante para tal deveriam ser, por exemplo, as conferências regionais de pobreza, que, sim, são apoiadas pela administração, mas em essência são organizadas sob a direção de ONGs. Os relatórios a serem assim elaborados não devem apenas refletir fatos sociologicamente demonstráveis, mas igualmente incluir estratégias para a solução de problemas, partindo das posições dos diferentes atores.

Mas também aqui o balanço é ambíguo. Análise elaborada a pedido da Fundação Rosa Luxemburgo sobre a elaboração de relatórios sociais em Berlim e nos subúrbios da metrópole apresentou as seguintes conclusões:

– na região considerada ocorrem processos avançados de segregação, que

provocarão uma crescente polarização regional dos problemas sociais, a ponto de a antiga demarcação entre Berlim Ocidental e Berlim Oriental já não desempenhar um papel decisivo;
– no âmbito administrativo, há muitas tentativas para obter, por meio de grande número de relatórios, uma visão do conjunto dos problemas, sempre com a limitação resultante da escassez de recursos ou de instrumentos metodológicos;
– a elaboração dos relatórios sociais é parcialmente vinculada a outros instrumentos, como por exemplo a gestão pelos "conselhos de bairros" e as "parcerias regionais", sem que isso se torne um processo verdadeiramente público;
– o planejamento e a elaboração dos relatórios sociais são, em regra, primeiramente processos administrativos e não constituem ainda processo de comunicação e negociação social e política entre as partes. Esses problemas também dizem respeito à elaboração dos relatórios de pobreza e riqueza por parte do governo federal.

Em relação ao programa Cidade Social, é, desde o início, um programa promovido pelo governo federal. Seu objetivo é dar apoio a bairros residenciais com problemas sociais. Recursos do programa permitem financiar projetos que visam à reabilitação de bairros em que os processos de segregação já estão avançados. Nas metrópoles alemãs, são, em sua maioria, bairros onde vivem alemães com rendimento baixo, jovens e pessoas de outras etnias (em muitas cidades, de origem turca). Outros fatores, no entanto, como por exemplo a situação de pessoas com deficiência, também são levados em consideração. Na sua filosofia, o programa parte de um anterior, o Comunidade com Condições Favoráveis para Pessoas Idosas, e é essencialmente financiado pela administração. Também aqui o objetivo é cooperar com outras iniciativas, tais como as da economia local. Embora se trate de programa expressamente estatal, as críticas têm como alvo a dificuldade de elaborar e realizar concepções de uma gestão compartilhada e intergovernamental.

Como se trata de programa inicialmente defensivo, só entra em ação quando existem problemas sociais e quando os processos de segregação já atingem proporções consideráveis.

Finalmente, a rede Municípios do Futuro é um programa, sob a direção da fundação Bertelsmann – uma das fundações da política conservadora com maior influência na Alemanha –, em colaboração com associações e com a fundação Hans Böckler – mais ligada aos sindicatos. No que respeita à concepção do programa, orienta-se por uma transformação da gestão urbana, no contexto da reestruturação das condições de vida nos municípios. Os 15 princípios

incluem aspectos como um orçamento civil (participativo), a promoção de um empenho maior dos cidadãos, a transformação cultural através da participação dos empregados, a gestão de bairros (como construção de "estruturas humanas e materiais auto-sustentáveis e eficientes para o desenvolvimento de um bairro residencial"), a promoção de empregos municipais e locais e o aperfeiçoamento da administração em direção a uma "organização aprendiz". Contudo, o projeto também está vinculado às tendências de privatização e de introdução dos princípios do mercado na administração. Na prática, o que predomina é a tendência de utilizar a participação dos cidadãos para legitimar o desmantelamento de conquistas sociais. Nesse sentido, não é oportuno equiparar o orçamento civil promovido pela fundação Bertelsmann ao orçamento participativo de Porto Alegre: nos municípios onde se desenvolve esse orçamento na Alemanha o que há é mais uma apresentação pública do orçamento e menos uma verdadeira participação dos cidadãos. Mesmo assim, a apresentação pública do orçamento já constitui na Alemanha um progresso considerável.

Que conclusões, então, podem ser tiradas do tema em questão?

1. A instauração de um caminho de desenvolvimento social, ecológico e sustentável exige mudanças fundamentais no trabalho das administrações, e não apenas a criação de grupos de trabalho compartilhados ou intergovernamentais, como é usual neste momento. Tais mudanças fundamentais devem abranger o conteúdo e a estrutura do trabalho administrativo, reforçando uma orientação pelos objetivos almejados e por uma eficiência maior.

2. Daí resultam novas exigências aos empregados das administrações. Eles têm de ser capazes, ou seja, condicionados a formular por si mesmos os objetivos do seu trabalho e, a partir disso, configurar processos complexos que extrapolem os limites de cada emprego singular. O fracasso de muitas iniciativas no campo do desenvolvimento social, ecológico e sustentável se explica pelo fato de os funcionários da administração muitas vezes não saberem nem o que estão fazendo no seu dia-a-dia nem por que o fazem. Tanto sua formação como sua qualificação enfrentam novos desafios. Nesse contexto, a prioridade é a capacitação para a cooperação com parceiros que vêm de fora da administração.

Particularmente nas metrópoles, a abertura intercultural da administração e a inclusão de aspectos do *gender-mainstreaming* nesse conjunto de esforços necessários vão adquirindo importância cada vez maior. Uma premissa para tal capacidade de cooperação são, simultaneamente, a ampliação das possibilidades

de participação e a ampliação das competências de decisão dos empregados nas decisões administrativas.

3. Um fator-chave para conseguir a estabilidade dos processos de transformação é sua vinculação à opinião pública, o que inclui:
– ampla discussão pública sobre o futuro do meio ambiente, sobre as respectivas necessidades de serviços públicos e sua qualidade;
– maior transparência possível e uma política de informação adequada em relação ao trabalho administrativo e aos processos de decisões políticas;
– colaboração extremamente estreita, autônoma e independente da administração entre as ONGs no plano local e também no plano nacional;
– qualificação e capacitação dos cidadãos, a fim de que participem de processos de transformação e de desenvolvimento;
– ampliação das competências de redes locais em todas as questões que dizem respeito à sua região, inclusive em questões financeiras.

4. Essas mudanças devem enquadrar-se no alargamento da dinâmica democrática, incorporando elementos da democracia direta, como por exemplo:
– introdução do dever dos deputados e dos altos funcionários da administração de prestar contas aos cidadãos;
– redução do limite de acesso às formas existentes da participação democrática e simplificação de seus processos;
– aumento das possibilidades para a realização de referendos (que atualmente excluem, por exemplo, as questões orçamentais).

Trata-se da possibilidade decisiva de se opor ao movimento conservador da atual conjuntura política avançando na perspectiva de incorporar estratégias sustentáveis de desenvolvimento.

5. Uma vez que a instauração de um caminho de desenvolvimento caracterizado pela unidade de sustentabilidade social e ecológica afeta os interesses de todos os grupos sociais, é essencial promover uma profunda democratização de todos os processos de decisão no Estado e na sociedade. Caso contrário, grupos isolados vão conseguir, sempre de novo, minar a unidade necessária de todos os componentes do processo, provocando novas tendências de segregação. É preciso criar uma situação em que os cidadãos, as ONGs, a política e a administração desejem e também possam trabalhar conjuntamente na solução de problemas e na elaboração das estratégias de prevenção correspondentes.

A UNIVERSALIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO ANTE O MERCANTILISMO DA CIDADE
O CASO DE BUENOS AIRES: 1991 – 2001

ANDRÉA C. CATENAZZI
arquiteta, especialista em planificação e gestão de políticas sociais,
doutoranda em urbanismo na Université de la Sorbonne Nouvelle/Paris III.
Profesora adjunta do Instituto del Conurbano
da Universidad Nacional de General Sarmiento – ICO/UNGS.

1. APRESENTAÇÃO

A partir dos anos 1990, a experiência de privatização na Argentina colocou em crise a noção tradicional dos serviços urbanos – a de garantir a reprodução social –, pois foi realizada para isolar os setores com menos recursos, considerando-os apenas como demanda não atraente para o capital.

Os processos de mercantilização na Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) transformaram uma diferenciação espacial em que as camadas sociais ocupavam lugares específicos da cidade em um processo de isolamento. Esse modelo de segregação espacial foi provocado pela combinação perversa de dois fenômenos: por um lado, amplia-se a brecha da desigualdade de renda e, por outro, aprofundam-se as formas mercantilizadas de acesso às condições de habitabilidade, sobretudo por meio da privatização dos serviços urbanos básicos.

O presente trabalho dá continuidade a pesquisas anteriores sobre a privatização dos serviços de saneamento e se desenvolve a partir de seus principais resultados. Centra-se naquela que foi considerada a principal questão da pós-privatização: "A falta de incentivos da empresa para estender o serviço aos setores de baixa renda", que exprime a falácia de sua definição, o dilema do processo. Nos parâmetros de rentabilidade da empresa, não se considerou essa população, mas sim o monopólio dos serviços em toda a jurisdição da

ex-Obras Sanitarias de la Nación, nove anos após a concessão, o que surge como um direito adquirido pela empresa, enquanto o problema dos setores de baixa renda parece ser um problema de política social.

A privatização dos serviços urbanos redefine o cenário da gestão urbana local, em que aparecem novos locais de enfrentamento entre a lógica política e a lógica econômica como mecanismo de resolução de questões que, como no caso do acesso ao saneamento, tinham surgido com a pretensão de alcançar a universalidade. O dilema subjacente é a disputa no tocante ao sentido da "universalidade" que orienta as práticas da pós-privatização.

De acordo com essa proposta geral, este trabalho aprofunda a observação de outros atores com o objetivo de analisar as articulações da trama de interesses locais a partir do estudo de uma série de entrevistas, realizadas em duas etapas: na primeira, foram ouvidos funcionários de órgãos públicos e privados que intervêm no processo; na segunda, foram entrevistados moradores e organizações dos bairros San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando e Tigre, da Zona Norte da RMBA, selecionados por terem tido acesso recente ao serviço de água e/ou esgoto oferecido pela empresa Aguas Argentinas S. A.

Com essa finalidade, numa primeira parte, a privatização dos serviços urbanos é inserida no contexto do mercantilismo das condições de habitabilidade que caracteriza a década de 1990 na Argentina, analisando-se sua articulação com os processos que possibilitaram a auto-urbanização da conurbação de Buenos Aires. Na segunda parte, os atores são observados por meio da evolução da trama de interesses locais e de sua relação com as respostas institucionais focalizadas. Essa apresentação é organizada em torno dos momentos condicionados pelas particularidades tecnológicas causadas pelos serviços em rede: o acesso às redes e a sustentabilidade do acesso ao serviço.

2. A UNIVERSALIDADE DOS SERVIÇOS URBANOS ANTE OS PROCESSOS DE MERCANTILISMO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES NOS ANOS 1990

Nas últimas décadas, a privatização dos serviços urbanos básicos acelerou-se e se expandiu de tal maneira na grande maioria dos países da América Latina, que passou a constituir um dos traços comuns da urbanização nessa região.

A magnitude da privatização dos serviços urbanos evidencia a necessidade de atualizar algumas explicações que predominaram nos anos 1970 em grande parte da pesquisa urbana. Vários autores classificaram teoricamente como bens de consumo coletivo (CASTELLS, 1974), valores de uso complexo

(Topalov, 1979), valores de uso básico da espacialidade (Jaramillo e Cuervo, 1993) uma série de serviços públicos, transporte e equipamentos coletivos oferecidos pelo Estado, geralmente em termos de capital desvalorizado, institucionalizando, assim, um conjunto de políticas sociais urbanas.

Atualmente nos deparamos com uma realidade que questiona esses esquemas de análise. A partir da década de 1980, a crise fiscal do Estado transformou a capacidade de continuar oferecendo esse conjunto de infra-estruturas consideradas básicas, e os serviços urbanos começaram a surgir como uma fonte relativamente aberta e inexplorada de lucro e acumulação do capital para os agentes econômicos concentrados. É inevitável mencionar as recomendações dos organismos de crédito internacionais que orientaram a ação do Estado para a privatização – entre outros campos – desses serviços urbanos e que continuam a ser feitas na etapa posterior.

A opinião do Banco Mundial (BM) oferece alguns indícios dos termos em que a questão foi tratada. No relatório "A poluição ambiental na Argentina: problemas e opções" (1995) e em seminários sobre o tema, a partir da identificação de uma série de deficiências na primeira etapa de privatização, o BM apresenta como um dos grandes problemas a expansão de serviços à população de baixa renda. As razões desse problema são a falta de incentivos para investir e servir à população de baixa renda e, em particular, a falta de uma política de subsídios. Recomenda-se uma tarifa social, associada ao critério de disponibilidade de pagá-la, junto com um subsídio direto do governo, a distribuição do custo das redes secundárias a todos os usuários e a facilitação do financiamento da taxa de ligações. As recomendações do Banco Mundial coincidem com as das empresas concessionárias (ou vice-versa) e começaram a ser levadas em conta; algumas delas já estão presentes no Programa de Tarifa Social (outubro de 2001), que faz parte da institucionalização de respostas focalizadas na segunda parte deste trabalho.

A "urgência da privatização" está relacionada a um processo complexo, em que nos interessa destacar o duplo processo de retirada e penetração do Estado. A partir da reforma do Estado, ocorre a chamada "retirada" deste, que deixa de produzir e oferecer serviços públicos. A progressiva transferência de funções para o setor privado implicou o *mercantilismo dos serviços*, com a conseqüente transformação da definição de "direitos" e da responsabilidade do Estado. Nesse sentido, o processo de privatização transformou a mediação na implementação de políticas sociais, com a intervenção de novos atores e suas conseqüências. Referimo-nos aqui a processos reciprocamente determinados: a focalização das políticas e o isolamento dos bairros em que o mercado não entra

porque não há uma efetiva demanda à qual deva responder. Com *penetração* do Estado nos referimos, por um lado, a todos esses programas focalizados e a seus efeitos, não só entre os receptores, mas também entre os mediadores. Pensaremos aqui nas transformações da sociabilidade, na construção da subjetividade e nas formas de fazer política nos "bairros com planos sociais" (Cravino *et al*., s. d.).

O surgimento histórico da questão do saneamento na cidade de Buenos Aires permite identificar três momentos, que marcam diferenças na conotação social da relação entre água e serviço público. Em primeiro lugar, a origem da intervenção estatal na prestação do serviço, no final do século XIX[1], enquadra-se no pensamento sanitarista que estava se desenvolvendo como um ramo emergente da medicina e que foi fundamental na regulação das questões urbanísticas que começavam a ser tratadas. A natureza do tema serviu de justificação para que o acesso às redes não fosse determinado pela estratificação de renda. Por esse motivo, a rede de água nasce como política social na gestão municipal da cidade de Buenos Aires e, mais tarde, por meio de uma empresa nacional estatal, a tarifa passa a obedecer à política de subsídios cruzados em todo o território do país e se estabelece o uso irrestrito da "torneira livre".

O modelo social da água, isto é, um serviço estatal e universal, foi um elemento-chave em determinado momento da formação do Estado-Nação, associando a garantia da prestação de determinados serviços ao fato de ser cidadão e apresentando o valor de um programa político para além de sua efetiva prestação.

Num segundo momento, como afirma Torres (1992), os loteamentos populares das décadas de 1940, 1950 e 1960 possibilitaram a suburbanização maciça dos trabalhadores urbanos. Esta correspondeu ao modelo de desenvolvimento da industrialização substitutiva e consolidou amplas zonas ocupadas por bairros construídos em sistema de mutirão e carentes de serviços e de toda forma de planejamento urbanístico. Esses bairros – que resultaram em zonas dispersas e desestruturadas e, muitas vezes, inundáveis – se expandiram em toda a extensão da primeira e segunda coroas da RMBA. A presença de grandes aqüíferos, que permitiram obter água de poço em praticamente qualquer lugar da cidade, e a experiência acumulada pela população fizeram com que os problemas de água e saneamento fossem apresentados como situações que podiam ser enfrentadas de forma individual[2], mais como parte do

1. Embora as obras de saneamento na cidade de Buenos Aires tenham começado a partir de 1850, em 1912 foi criada por lei a empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), institucionalizando o monopólio do Estado nacional nesse serviço, por meio de um órgão com certo grau de profissionalização de seus funcionários e com um controle centralizado de suas atividades.

processo de mutirão na construção da moradia do que como parte do processo de *auto-urbanização* (Dupuy, 1989). Para esses setores, embora a mudança mais relevante provocada pela privatização tenha sido o mercantilismo de um serviço público essencial, na verdade, eles já o compravam através das empresas encarregadas de perfurar os poços de água e do consumo de energia elétrica para o funcionamento da bomba de extração, bem como mediante a construção de esgotos.

Entretanto, nesse processo de auto-urbanização da *periferia*, a possibilidade de ter acesso aos serviços urbanos por meio das redes de um sistema centralizado se transforma na possibilidade de fazer parte do *centro*.

Um terceiro momento foi o da privatização dos serviços de saneamento[3]. A situação sanitária da RMBA anterior à privatização denotava o declínio da ação de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), que começara na década de 1950. Conforme os dados do Censo Nacional de População e Moradia, de 1991, a porcentagem de população da área suprida pela OSN por intermédio de rede púbica de água corrente era de 73,01%, e por rede pública de esgotos, de 55,72% (essa porcentagem se reduz consideravelmente se excluirmos a Cidade de Buenos Aires). Diante desse diagnóstico, as soluções relacionadas à privatização, como afirma Twaytes Rey (1994):

> "basearam-se em uma percepção real do estado anterior: não servia aos setores populares, na medida em que a fragmentação diluía o sentido de universalidade, por um lado, e também devido à própria dinâmica das instituições 'benfeitoras', que foram desapropriadas pelos setores dominantes do poder real para realizar seus fins explícitos e que se transformaram em feudos das burocracias".

Devemos acrescentar a isso a contínua falta de investimentos, que contribuiu para desenvolver um senso comum que legitimava essas privatizações. Mas isso não deve ocultar que a racionalidade econômica das privatizações, já apresentada em outros trabalhos[4], baseia-se fundamentalmente nos problemas

2. Neste ponto coincidimos com os trabalhos de Pírez e Novaro (1993).

3. A lei 23.696 (1989) de emergência administrativa e reestruturação de empresas públicas – um inegável programa de privatizações – deu origem à concessão da OSN no âmbito da RMBA. A modalidade da concessão foi gratuita para o concessionário, com um contrato que garantia, no final do prazo da concessão, a realização de dois objetivos principais: a conexão de todos os moradores às redes de água e saneamento, e o tratamento de toda a água utilizada (art. 9.7.2 – Edital de Bases e Condições), em que a tarifa foi a variável de cotização.

4. Para ampliar o conhecimento dessa questão, ver trabalhos anteriores: Catenazzi e Kullock (1997); Catenazzi, Guzzo e Kullock (1996).

macroeconômicos que a relacionam à política de estabilidade econômica e de reforma do Estado.

A privatização dos serviços urbanos adquire características distintivas na Buenos Aires metropolitana desenvolvida mediante a auto-urbanização e onde – de forma coincidente com outras cidades latino-americanas e como destaca Jaramillo (1993) – deve-se contar na periferia com um contingente populacional maior, que realiza inúmeras atividades complementares e de apoio à reprodução da força de trabalho que o capital efetivamente compra.

Os diversos setores do capital nesses países estão diante de um dilema: por um lado, deve-se comprimir o custo de reprodução da força de trabalho e, por outro, garantir a capacidade de pagamento para enfrentar o custo das tarifas da oferta privada dos meios de consumo coletivos.

3. A EVOLUÇÃO DA TRAMA DE INTERESSES EM TORNO DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

As grandes metrópoles, como a RMBA, são territórios historicamente privilegiados para a análise da expansão dos serviços urbanos, "pois confrontam ou interpenetram, inclusive visualmente, devido à sua inserção na paisagem urbana, três lógicas ou sentidos: a de acumulação do capital, a de acumulação do poder político e a de reprodução da vida humana" (CORAGGIO, 1997, p. 37)[5].

No caso da privatização dos serviços de água e esgoto, o processo se manifesta mediante uma série de práticas que nos propomos a analisar, segundo três lógicas de atuação: as práticas da empresa adjudicatária da concessão (Aguas Argentinas S. A. – AASA) em torno da manutenção e extensão das redes e serviços; as práticas políticas relativas à regulação da prestação dos serviços urbanos; e as práticas de gestão da demanda em torno do consumo desses serviços. Essas lógicas de atuação dependem de atores que se diferenciam segundo critérios de legitimação e justificação, e podem ser agrupadas em argumentações predominantemente técnicas ou políticas (Quadro 1).

Consideramos também a relação entre os sujeitos envolvidos no contexto de uma trama de interesses, originando a visão de um centro de decisões mais aberto, que não é entendido como um todo homogêneo, e frisando que os atores locais podem influenciar as políticas provinciais e nacionais. Nesse âmbito, as

[5] Vários autores coincidem nessa diferenciação. Ver Coulomb (1993); Herzer e Pírez (1993); Garay (1995).

Quadro 1
Lógicas de reprodução da cidade

Lógicas de reprodução da cidade	Justificativa técnica	Justificativa política
Acumulação política	ETOSS	Nação Província Municípios da RMBA Cidade de Buenos Aires
Acumulação do capital	Aguas Argentinas S. A.	
Reprodução da vida nos lares	Associações de consumidores e usuários	Associações de moradores

limitações dos processos estruturais devem permitir uma análise da situação local em termos de um diagrama de opções[6] de intervenção (Przeworski, 1982).

Neste ponto, vale a pena citar as particularidades da escala de análise. As transformações mencionadas como parte do modelo de diferenciação socioterritorial se exprimem numa configuração urbana que define a *escala da cidade* como nível significativo de análise. No entanto, o específico da gestão metropolitana na RMBA é a multijurisdicionalidade ou interjurisdicionalidade. A contradição subjacente é que determinados processos gerados no âmbito da aglomeração, em seu conjunto, são encarados de forma segmentada no âmbito local e de forma centralizada no nível estadual ou nacional; a partir da privatização dos serviços públicos, somam-se ao processo agências privadas de capital global que controlam o desenvolvimento de serviços das concessionárias.

Cada um dos órgãos que atuam na RMBA tem limites territoriais diferentes, que poucas vezes coincidem com a extensão física da aglomeração; no caso dos serviços de água e saneamento, o fornecimento é realizado pelas empresas Aguas Argentinas S. A., Osba (estadual), Aguas del Gran Buenos Aires S. A. e por serviços municipais.

3.1. A emergência de novos atores sociais: a disputa entre política e técnica

Segundo Iazzeta (1994, p. 4), "o discurso da privatização não constitui um campo discursivo homogêneo, mas uma série de fragmentos heterogêneos que se traduz num *mix* de componentes técnicos, ideologia neoliberal e justificativas

6. O autor desenvolve a relação entre estrutura de opções efetivamente disponíveis e práticas dos sujeitos, que consideramos um conceito sugestivo para analisar a prática da gestão urbana.

pragmáticas". No caso da privatização dos serviços de saneamento, esses termos foram apresentados por um conjunto de atores com diferentes legitimidade e tradição na formulação de políticas urbanas.

Forma-se uma nova trama de interesses à qual se incorporam atores caracterizados por um discurso técnico, que tentam "levar os princípios da escolha racional da esfera das transações econômicas privadas à da elaboração das políticas" (Aguilar, 1997, p. 47). O órgão regulador Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS) dos serviços privatizados está inserido num sistema de forças que apresenta grandes conglomerados econômicos como prestadores de serviços diante de usuários cada vez mais "profissionalizados", reunidos em associações de consumidores.

Um primeiro mapeamento das lógicas de ação mostra a versatilidade da empresa Aguas Argentinas S. A. como único ator que percebe claramente a lógica da rentabilidade econômica, articulando decisões tanto com a agência regulatória, por meio de um discurso técnico, quanto com os municípios e associações de moradores, incluindo suas reivindicações políticas. O papel protagonista da empresa se fortalece diante da fragmentação daqueles que têm a capacidade e a obrigação de regular seus resultados.

Nessa trama, o ETOSS, com uma incipiente capacidade de acesso à informação ou de elaborar informação própria, resolve as controvérsias originadas por diferentes formas de não-cumprimento do contrato de concessão. A fraqueza das práticas regulatórias levou diversos atores e instituições – como as associações de usuários e consumidores, o *ombudsman* da cidade de Buenos Aires e do governo nacional, a Auditoria Geral, os poderes Legislativo (através da Comissão Bicameral de Acompanhamento das Privatizações) e Judiciário (por meio de recursos apresentados pelos usuários) – a exigir a custódia dos interesses dos usuários e a passar a controlar a agência regulatória.

A privatização também deu origem a um tipo de usuário "profissionalizado", como as associações de consumidores, algumas delas criadas recentemente e outras derivadas de organizações que surgiram como sociedades de fomento. Sanahuja e Corral (s/d) destacam a tradicional representação político-institucional concentrada no Estado e nos partidos; a cidadania sofre com a irrupção de novos atores coletivos que reconfiguram a representação social, propondo uma agenda diferente da dos políticos; este é o caso da irrupção das associações de usuários e consumidores no cenário da privatização. Essas organizações se tornam as principais interlocutoras da empresa AASA e da agência reguladora ETOSS e apresentam novas exigências, com um alcance que não se distingue por seu componente territorial, mas por seu lugar na esfera do consumo dos

serviços, "privilegiando novas identidades econômicas em vez das políticas" (Iazzeta, 1994, p. 14).

Entretanto, fica fora dessa lógica predominantemente técnica a tradicional forma de acumulação política que operou como articuladora das demandas da população antes do surgimento das associações de usuários e consumidores. Embora o não-cumprimento das metas contratuais possa ser avaliado por meio de uma negociação de "portas fechadas", isso requer um trabalho de legitimação que recai especialmente sobre os municípios.

3.2. A constituição do local no acesso aos serviços de saneamento

Segundo Rodríguez e Velázquez (1994), a observação dos atores tenta identificar aqueles que participam do processo de gestão, os cenários em que atuam, em função de que interesses e como negociam com outros atores as decisões de interesse coletivo em matéria de gestão dos serviços públicos locais. A noção de "cenário" é importante nessa perspectiva; ela alude a espaços de problematização que expressam relações de poder, onde ocorre, de forma precária ou definitiva, uma resolução de conflitos e, nesse sentido, um certo resultado que possibilita a prestação do serviço com determinada orientação.

Quando nos centramos na análise da forma de gestão da demanda dos serviços de saneamento em âmbito local, aparecem diversas estratégias que envolvem a empresa prestadora do serviço, os municípios como tomadores locais de decisão e a existência e/ou sobrevivência de organizações intermediárias nos bairros analisados. As peculiaridades da situação urbana dos setores de baixa renda se cristalizam em instrumentos que articulam a ação dos mencionados atores, como o Sistema de Água por Consenso (sac) e o Programa de Tarifa Social (pts).

A noção de trama de interesses locais surge em dois cenários, marcados pelas particularidades tecnológicas do serviço de água e saneamento, pois condicionam a gestão da demanda: a extensão do serviço e o pagamento das tarifas (Quadro 2).

4. O cenário do acesso às redes de saneamento: o momento da estratégia coletiva

Para caracterizar o momento da extensão do serviço, é fundamental partir da constatação de que a expansão da rede de serviços de saneamento envolveu, em todos os casos, algum nível de organização comunitária de base territorial. Ou seja, uma daquelas tradicionais, responsáveis pela urbanização da conurbação de Buenos Aires, ainda que com marcantes diferenças nos resultados, de

Quadro 2
Gestão da demanda local dos serviços de saneamento

		Articulação comunitária	Resposta institucionalizada
Acesso às redes	Requer estratégia coletiva	Organizações existentes; Organizações promovidas pela empresa	Sistema de Água por Consenso
Sustentabilidade do acesso ao serviço	Tende a uma estratégia de individualização por residências	Residências; Organizações existentes	Tarifa Social

acordo com o grau de articulação comunitária entre os diferentes atores sociais no bairro. É bem diferente o modo de gerir a demanda nas organizações de bairro em que há alguma experiência prévia de auto-organização coletiva e naquelas promovidas pela empresa.

Nos casos com pouca experiência de ação coletiva, como nos bairros de San Isidro e Tigre, os moradores se reúnem em função da exigência da empresa prestadora de serviços de assinar um contrato para explicitar seu acordo com a extensão da rede e seu compromisso de pagamento. A empresa promove essa organização, mas se trata de uma reunião efêmera, na qual se forma um grupo momentâneo só para adquirir o *status* de "clientes", isto é, de atores individualizados e individualizáveis para a empresa, conforme ilustram os depoimentos a seguir.

> "Acho que tivemos de assinar algo... Acho que foi a Prefeitura... e depois veio o pessoal da AASA e perguntou se todos concordávamos. E também tivemos de assinar o acordo" (Bairros de San Isidro).

> "Vieram, avisaram que iam instalar [a água] e bem, assinamos dizendo que depois pagaríamos." "Olhe, já fizemos tantas coisas para pedir asfalto... e ninguém nunca nos deu bola... Até que um dia apareceram uma moça e um rapaz, fizeram os contratos, começamos a pagar e pronto" (Bairros no Tigre).

"Alguém entrou em contato conosco", afirmou um morador, frase reveladora que talvez explique, por um lado, a escassa ou infrutífera organização dos setores populares nesses bairros; por outro, a capacidade da empresa de

captar um espaço de demanda coordenado com o município e de adaptar sua estratégia de ação com relação a esses setores.

A estratégia coletiva obtém melhores resultados quando existem organizações comunitárias (cooperativas, associações de moradores, sociedades de fomento), constituídas antes da privatização dos serviços de saneamento. Nesses casos, o pedido de extensão dos serviços foi realizado pela organização comunitária, sendo a exigência desses serviços uma instância do processo de urbanização, independente, paralela ou complementar, conforme o caso, à de regularização da ocupação das terras[7], como aconteceu com um grupo de organizações do município de San Martín.

A partir dessas organizações e como produto de uma história de mobilizações urbanas, identifica-se claramente a incidência da AASA como ator-chave na negociação, em alguns casos em explícita contraposição ao município, cujo estilo de gestão é qualificado como menos "negociador" que o da empresa prestadora de serviços. A identificação da empresa e o conhecimento das particularidades tecnológicas da rede de infra-estrutura são dois recursos críticos na hora de definir uma estratégia de acesso ao serviço.

> "Obtivemos o serviço depois de quatro anos e meio de luta por intermédio da AASA. A AASA pagou pela infra-estrutura e nós pagamos a entrada, ou seja, a conexão. Saiu 236 pesos por casa.
> P: E como foi, a Cooperativa financiou isso?
> É, todos os sócios da instituição se responsabilizaram. A Cooperativa conseguiu a infra-estrutura para fazer o trabalho dentro do bairro. A AASA demorou cerca de três a quatro meses para fazer essas obras.Mas o que acontece é que a Prefeitura não faz nada se a empresa não é a mesma com a qual ela está comprometida politicamente... Isto foi o que aconteceu com a água, havia dois ou três e... faziam *lobby* com uma empresa que cobrava mais de 500 pesos... mas com a AASA, depois de lutar quatro anos, conseguimos o financiamento e pagamos só a conexão."

Este relato questiona a tradicional forma de acesso aos serviços por meio de reivindicações que envolviam especialmente o município; o estilo de gestão da demanda era político, e as mediações eram incluídas com a denominação de "clientelismo"[8], predominando um condicionamento do acesso ao serviço a práticas de adesão ou apoio ao partido no poder.

7. Este processo inclui a obtenção de rede elétrica, água potável e, mais tarde, asfalto e esgoto.

8. Vale a pena esclarecer que a noção de "clientelismo político" merece uma análise particular, pois é um conceito empírico demasiadamente ambíguo.

Como destaca Merklen (2000, p. 99), a gestão da demanda "começa com uma reclamação no bairro, e a associação de moradores busca então alguma política municipal e dá origem a um acordo de cooperação entre os dirigentes do bairro e os políticos"; tudo se entrelaça em "um jogo complexo em que se misturam a organização entre pares, a cooptação de dirigentes, o engano, a lealdade e o uso estratégico do voto".

Atualmente, com relação a esse cenário, poderia ser insinuada uma nova forma de intermediação fora do clientelismo político que predominava antes e um novo papel protagonista econômico e cultural da empresa privada como canal na gestão das reivindicações populares. A empresa concessionária oferece outro canal de mediação em âmbito local, concorrendo com os municípios por uma relação privilegiada com os setores populares.

4.1. Uma resposta institucionalizada: o Sistema de Água por Consenso

Nos cenários apresentados, o município continua a ser o primeiro receptor das reivindicações de acesso às redes, privilegiado pelas organizações comunitárias. As respostas do município têm a ver fundamentalmente com a articulação de demandas ante a empresa prestadora do serviço. As entrevistas realizadas com funcionários municipais dão conta de uma clara estratificação das respostas de acordo com o nível de renda, acentuando a focalização das ações com modos de gestão diferenciados que se articulam com os formulados pela empresa.

O desafio que a empresa tem de enfrentar é o de responder às reivindicações de todos os moradores em sua área de concessão, mantendo seus parâmetros de rentabilidade empresarial. Retomando os termos de um funcionário da empresa AASA na audiência pública realizada em junho de 2000: "O objetivo é integrar esses clientes [refere-se aos setores mais empobrecidos] a uma relação social técnica e comercialmente adaptada. [...] o maior respeito que podemos ter é o de considerá-los clientes". No entanto, não se trata de uma situação isolada: do 1,9 milhão de pessoas que esperam a expansão, 1,2 milhão são de baixa renda. Para enfrentar a incorporação dessa crescente população, a concessionária foi obrigada a adaptar uma forma de gestão de integração de clientes desses setores ao serviço. A proposta nasceu da dificuldade de integrar setores, por suas características socioeconômicas, ao sistema tradicional de serviço e atendimento de clientes. Por isso, foi definida na administração da empresa, no final de 1999, uma área específica: a Área de Desenvolvimento da Comunidade.

A empresa começou a reconhecer a importância da identificação de interlocutores nos bairros carentes para gerir a extensão do serviço; em alguns

bairros, a própria empresa promove sua organização[9], e essa situação se cristaliza em um Sistema de Água por Consenso (SAC). A empresa reconhece a magnitude e a particularidade da problemática dos bairros carentes, e isso se expressa por meio da necessidade de "definir uma política técnico-comercial da empresa para garantir o serviço de água e esgoto para as populações de baixa renda na área de concessão". Tenta-se aceitar esses setores como clientes, o que implica uma "relação cliente–empresa adaptada".

Para concretizar essa relação, a empresa prevê duas etapas: a realização de um diagnóstico dos bairros capazes de passar por uma regularização e intervenção, e a implementação do Programa de Acompanhamento Social. Essas propostas são apresentadas pela AASA como duas ferramentas de intervenção social para obter uma melhor gestão desse universo de clientes.

Numa primeira etapa, a elaboração do diagnóstico e a classificação das particularidades foram sumamente úteis para a empresa realizar seu plano de regularização e gestão técnico-comercial de clientes de baixa renda na área do serviço. Nesses bairros, a empresa teve de intervir em problemas de domínio e assumiu um papel singularmente paradoxal, pois se uniu às organizações e aos moradores na formulação de suas reivindicações perante o município. Nesse ponto, é interessante observar como as reivindicações dos bairros carentes e as da empresa são semelhantes: enquanto o morador adquire a regularização de seu domínio, a empresa pode iniciar uma relação de clientela formal, pois de outra maneira a situação social e as necessidades sanitárias fazem com que o abastecimento do serviço seja feito de forma informal ou clandestina.

Numa segunda etapa, o Programa de Acompanhamento Social melhora a integração do novo cliente à gestão da AASA por intermédio de três instâncias. Em primeiro lugar, tenta-se conhecer a situação econômica dos futuros clientes, a situação técnica (água e esgoto) de cada residência, os problemas técnicos e comerciais, e os requisitos necessários. Dessa etapa participam a prefeitura, a AASA e as associações de bairro e da "gente". Numa segunda instância de aplicação, tenta-se encontrar, junto com a população, soluções alternativas técnicas e comerciais adaptadas à situação econômica dos moradores, conscientizar as pessoas sobre o valor econômico da água, apropriar as obras realizadas pelos novos clientes e garantir a segurança da empresa empreiteira. Dessa etapa participam a prefeitura, as empreiteiras, as ONGS. Finalmente, na etapa de acompanhamento, tenta-se mostrar, no interior e exterior da empresa,

9. Ver Hardoy e Schusterman (1999) e Kullock *et al.*, (1997).

o impacto positivo do programa para a população dos bairros e a empresa concessionária. Dessa etapa participa apenas a AASA. A empresa incorpora esse tipo de experiência como um resultado visível de seu maior conhecimento sobre as particularidades da área em que opera e o institucionaliza com o nome de Sistema de Água por Consenso (SAC), chegando mesmo a "exportar" o modelo para outras cidades dos países com economias emergentes, onde recentemente a empresa começou a prestar esse serviço.

Os municípios selecionados, sobretudo os de San Fernando e Tigre, são um referencial nesse tipo de experiências relacionadas ao trabalho conjunto entre município, empresa e organizações de moradores. A particularidade de San Fernando reside na maneira pela qual a ação conjunta se articula: um modelo de parceria que sintetiza a resposta focalizada para esses setores, no nível tanto da gestão local como da empresa prestadora de serviços. Um dos funcionários municipais responsável por essas questões caracteriza a relação da seguinte maneira:

> "Em primeiro lugar, surgiu a questão da água, em alguns casos acompanhada pela questão do esgoto, e se propôs um esquema de parceria. Isto é, a AASA realiza o projeto de engenharia e faz a supervisão técnica das obras, a prefeitura paga o material, e a população coopera com a mão-de-obra, com a supervisão profissional da AASA. Durante um período de um a dois anos, essas pessoas pagam uma tarifa social preferencial, e a partir daí passam a pagar a mesma tarifa que os outros clientes. De qualquer maneira, se trata de uma tarifa mínima, porque ela depende da superfície da casa e do terreno, as pessoas pagam o mínimo estabelecido pela concessão. Isto se repetiu em diferentes bairros com distintos tipos de organização".

Cabe destacar que, nesses casos, é discutível aplicar o conceito de "tarifa social" no sentido de tarifa destinada a moradias de baixa renda, pois houve um aporte de mão-de-obra dos supostos beneficiários.

Em alguns casos, esse tipo de experiência inclui a presença de organizações não-governamentais. Como destaca Mazzucchelli (1998), membro de uma das ONGs participantes:

> "Nos últimos anos, começou a ser posto em prática um tipo de aproximação participativa que permite aproveitar as capacidades e complementaridades das instituições presentes. Esse foi o esquema implementado durante a execução do 'Plano de Ação para o Fornecimento de Água Potável e Esgoto em Bairros

> Carentes'[10], realizado por meio de um convênio entre Aguas Argentinas S. A. e o IIED-AL entre 1997 e 1998. Durante esse processo, a ONG desempenhou o papel de facilitadora, oferecendo assistência técnica e treinamento sobre questões ambientais e sociais ao Concessionário, assistência técnica e coordenação às instituições locais e organização interna e capacitação às comunidades".

Neste caso, a ONG adquire grande importância devido ao seu papel de promotora das gestões dos setores populares diante da empresa.

A sensibilização ou acompanhamento social combina objetivos ambientais sobre novas pautas de consumo de água com objetivos comerciais que incorporam uma cultura de pagamento de "bom cliente".

> "Oficinas de Conscientização ou Disciplina Social, pois não se pode iniciar uma obra de expansão sem conscientizar profundamente a população... Nenhuma obra seria permitida se não se realizassem essas oficinas destinadas a fazer com que a população saiba claramente o que vai receber, quanto vai pagar – há muitas discussões sobre a tarifa –, como vai ser a obra, os transtornos que ela vai provocar; por isso levamos os empreiteiros às oficinas, para que as pessoas os conheçam, porque irão vê-los todos os dias. Como diz a oposição, este é um bom mecanismo de disciplina social, destinado a disciplinar a população para que ela saiba o que tem de pagar e pague" (Município de San Fernando).

Evidencia-se, assim, a versatilidade da empresa, que incorpora a estratégia de conscientização da população, apropriando-se de um recurso característico do estilo de gestão da prefeitura. Como afirma um funcionário municipal:

> "Trabalhamos em conjunto, intimamente ligados, os líderes, a AA e nós". Ações de conscientização: "Por um problema econômico, a população não está em condições de fazer a instalação interna e a ligação ao esgoto; por isso, todos nós, moradores e entidades intermediárias, AA e Prefeitura a estamos conscientizando de que é preciso fazer primeiro a ligação" (Município de San Isidro).

Vale a pena mencionar que, nesse cenário de bairro, bem como em nível municipal, no melhor dos casos, o aparecimento do ETOSS é avaliado como algo neutro. Ele não é visto pela população como aliado na hora de fazer a reclamação à empresa. Também não se considera que ele desempenha um pa-

10. Antecessor do SAC.

pel diferenciado, com identidade própria. Além disso, em várias entrevistas, sua ação é apresentada claramente como negativa, no sentido de dificultar os acordos, em vez de facilitá-los.

5. O CENÁRIO DO PAGAMENTO CONTÍNUO DA TARIFA: A HORA DA INDIVIDUALIZAÇÃO

Um segundo cenário tem a ver com a capacidade de continuar pagando a tarifa. Nele também é possível reconhecer diferentes momentos na capacidade de pagamento, no âmbito de uma marcante pauperização do setor, sobretudo em função do desemprego. Num primeiro momento, nas residências que receberam o serviço recentemente, predomina a percepção de um novo reconhecimento social, a partir do qual as pessoas se sentem consideradas sujeitos dignos de obter uma atenção particular (mas não diferente da dos clientes restantes) da empresa; num segundo momento, esse reconhecimento deixa de ser percebido, ante o aprofundamento do processo de empobrecimento dos setores populares.

Em geral, diante da impossibilidade de pagar pelo serviço, a população reclama à Prefeitura, cuja capacidade de resposta varia de acordo com os termos que constam da negociação com a empresa e com seu estilo particular de gestão com relação aos setores populares. Não é incomum que a Prefeitura negocie com a empresa a restituição do serviço, bem como o refinanciamento das dívidas particulares. Nesses casos, a resposta inclui o subsídio direto diante das situações de corte de serviço ou o oferecimento de maquinaria ou mão-de-obra da administração municipal.

As reclamações coletivas têm a ver com a experiência de negociação com as diversas empresas privatizadas. No entanto, até agora elas não foram bem-sucedidas com a AASA, como descreve uma associação de moradores:

> "Quando viram que não podiam receber, vieram conversar conosco, vieram da zona norte [refere-se à forma de organização da empresa por regiões] e lhes propusemos a mesma coisa que quando foram construídas as linhas telefônicas, quando negociamos com a Edenor [refere-se à rede de energia elétrica], uma negociação mais ou menos séria em que colocávamos nossos assessores técnicos e afirmávamos que eles iam incorporar clientes e que não tinham feito o investimento da rede – o investimento já estava feito, eles nem mesmo poderiam dizer: 'Fizemos porque compramos a empresa que a fez', porque o investimento tinha sido feito por nós; então, com esse entendimento de que o investimento já tinha sido feito pelo morador – nós, inclusive, fizemos um contrato de doação ao Estado da tubulação e de tudo o que compramos –, de

> que o investimento foi nosso e nós cedemos às Obras Sanitarias de la Nación os custos de toda a infra-estrutura da rede, e eles vão incorporar uma grande quantidade de clientes, a partir daí lhes pedimos que não cobrassem de forma retroativa. Esta foi a nossa proposta...
> A empresa tentou receber por conta própria, passando por cima da associação de moradores, descartando a negociação, mas não deu certo, porque as pessoas não pagaram e também porque para eles é muito difícil cortar o serviço, porque para isso têm de cortar o serviço de todo um setor, ou seja, fazer um corte mais geral, obturar uma rede inteira, como dizem os engenheiros.
> P: Mas poderiam fazer isso?
> Bem, tudo pode ser feito, mas acontece que haveria um alto custo em termos da reação das pessoas. Não é o mesmo atacar o cliente de forma individual – um por um, numa briga individual, cada um com seu problema com a empresa – e fechar uma rede e deixar mil pessoas sem água, porque isso provocaria uma enorme confusão. Suponho que por esse motivo não o fazem" .

Com relação ao reconhecimento social – ser considerado "cliente" da empresa prestadora de serviços –, vale a pena mencionar o relato de um líder comunitário do município de San Martín sobre o processo de privatização do serviço elétrico, pois dá conta de impactos similares no caso dos serviços de saneamento:

> "Mas, com a deterioração... comparando com a época em que fizemos a rede de luz em 1993, hoje a situação econômica é muito pior para as famílias; então, naquele momento, mesmo nas regiões mais pobres, mais precárias, conseguimos instalar relógios medidores individuais. Por decisão da população, porque tudo foi decidido em assembléias. Naquele momento, era conveniente que as pessoas pagassem a conta e tivessem um recibo em seu nome, porque isso é quase uma escritura; com esse recibo podiam comprar eletrodomésticos em prestações, ter caderneta de poupança ou obter um pequeno crédito, o que seria impossível de outra maneira porque as pessoas que moram na favela não têm escritura nem nada em seu nome. O recibo de pagamento da luz funcionava quase como um documento de identidade, e por isso até os mais pobres preferiam ter um recibo em seu nome, porque assim eram atendidos como qualquer cliente, sei lá, como um morador de La Horqueta[11], tinham todas as mordomias dos clientes."

11. Bairro de alta qualidade urbana.

O *medidor individual* se transforma no RG urbano. O relato expressa a importância de pertencer ao mercado dos serviços urbanos como um lugar de integração (ao mercado), numa tentativa de se parecer com a classe média na prática cotidiana, mediante a possibilidade de ter acesso a uma igualdade fictícia por meio do consumo. Em síntese, os moradores que recebem o novo serviço se transformam em atores individuais diante da empresa prestadora de serviço, que os interpela como clientes.

Apesar disso, a ilusão da integração econômica enfrenta o empobrecimento cada vez mais intenso dos setores populares:

> "Mas nas últimas negociações com a Edenor isso não foi mais possível e tivemos de adotar o medidor comunitário, que abrange várias famílias e é pago pelo governo da Província de Buenos Aires, mediante um acordo macro da Edenor com as pessoas carentes"[12].

Dessa forma, emerge um espectro de situações que retrata a atual realidade dos setores populares: embora tenham se esforçado para "pertencer" à cidade formal – pelo fato de ter acesso a um serviço e, por meio dele, a algum tipo de legitimação social –, a paulatina precarização de suas condições de vida os obriga a deixarem de pagar o serviço. Além disso, a atomização social aumenta com a instabilidade de sua situação, e por isso as soluções individuais passam a predominar sobre as estratégias coletivas. Entretanto, as experiências analisadas com base nas entrevistas destacam que a ação coletiva permanece um recurso fundamental para elaborar estratégias que garantam a reprodução das residências.

Esse processo de crescente empobrecimento e, portanto, de saída do mercado dos serviços, pode se inserir no mencionado processo de isolamento. As dimensões desses processos, segundo Andrenacci (2000), em vez de serem prevenidas ou remediadas, são agravadas pela focalização e pelo assistencialismo. Essa situação crítica interpela o Estado em seu papel regulador e apresenta novamente a questão do acesso aos serviços como um âmbito de intervenção estatal. No debate público estadual e nacional, aparece a noção de "tarifa social", que pressupõe um subsídio direto do Estado à população sem condições de pagar as tarifas dos serviços públicos privatizados.

12. Embora se refira a serviços de energia elétrica, a menção é válida no tocante ao processo de empobrecimento.

5.1. Outra resposta institucionalizada: Programa da Tarifa Social

Durante a audiência pública realizada em junho de 2000 em torno da formulação do Segundo Plano Qüinqüenal, o Etoss afirmou que:

> o investimento proposto está longe de alcançar a universalidade do serviço público, e os níveis de acesso ao serviço, de risco sanitário e de vulnerabilidade sanitária são elevados em muitos distritos da conurbação de Buenos Aires; essa informação demonstra a assimetria dos indicadores, com áreas sem qualquer tipo de investimento e carentes de níveis mínimos de cobertura.

Nesse cenário da audiência pública promovida pelo ETOSS, a agência reguladora adotou uma posição crítica quanto à gestão anterior da AASA e propôs que o subsídio fosse usado como uma ferramenta para enfrentar carências e conflitos. Por outro lado, resgatou a noção de usuário, questionando a de cliente utilizada pela AASA, sob o argumento de que para a sociedade é vantajoso que certos indivíduos possuam o serviço, ainda que não tenham condições de pagá-lo, e para isso é preciso subsidiar o consumo.

No contexto da participação multissetorial da audiência, o ETOSS propõe a criação de uma "comissão de acompanhamento do plano de participação dos municípios", promovendo maior controle público dos avanços e metas propostos.

Dessa maneira, a partir de uma proposta da AASA incluída no Segundo Plano Qüinqüenal, em agosto de 2001, o ETOSS inicia a coordenação de um "Programa de Tarifa Social", que reúne representantes do ETOSS, a concessionária, a Comissão de Usuários do Etoss, associações de usuários locais e organizações não-governamentais. No entanto, devemos mencionar a ausência dos municípios entre os atores convocados, embora eles acumulem as experiências de articulação entre os diferentes setores e as realidades práticas de implementação desses projetos.

O documento define o objetivo do programa:

> estabelecer um sistema de assistência econômica aos usuários de baixa renda dos serviços públicos de água potável e esgoto prestados no âmbito da concessão da AASA que, em função de situações socioeconômicas especiais particularmente graves, permanentes ou transitórias, não estiverem em condições de pagar a tarifa correspondente a esses serviços (Programa TS, 2001).

O programa define um subsídio destinado a esses setores, criando um novo regime tarifário, uma redução dos impostos para tarifas mínimas, a fim de

gerar novas modalidades de tecnologias de expansão e regularização de dívidas. Por outro lado, ecoando as exigências da Comissão de Usuários, é proposta a implementação de um sistema de subsídio eficaz, transparente, explícito e focalizado, a fim de assegurar que os benefícios cheguem realmente a quem deles necessita, sem distorções econômicas e com fácil controle.

As opções de subsídio adotam as experiências dos diferentes programas sociais e são direcionadas ao consumo ou à demanda, à expansão ou à conexão, com relação à oferta, e focalizam o aspecto individual ou a região geográfica. Com uso de diversos parâmetros foi gerado um subsídio à demanda com identificação de casos pontuais.

Mas a quem se destina o subsídio? Neste contexto, o subsídio à demanda sempre deveria ser visto a partir de um novo lugar, pois a empresa que fornece o serviço é um monopólio. Portanto, não existe para a demanda – que deixou de ser inadimplente graças ao subsídio –,um espaço de concorrência em que possa exercer sua capacidade. Em síntese, o subsídio destina-se a tornar rentável o investimento da AASA.

6. Considerações finais

Pode-se entrever uma complexa transformação da trama de interesses que envolvem a prestação universal dos serviços de água e saneamento, em que ocorrem e se confundem as representações de cidadania econômica e política. Isto sugere uma série de transformações na produção dos serviços metropolitanos relacionadas a seu mercantilismo.

Mas qual é o sentido da universalidade para aqueles que nunca receberam o serviço? As residências não cobertas pelos serviços centralizados foram resolvendo suas necessidades por meio de sistemas individuais de diferente nível de segurança sanitária, realizando uma série de atividades complementares para alcançar sua reprodução e que configuram a auto-urbanização da periferia. A especificidade desse processo de individualização é a relação cliente *versus* usuário.

A trajetória dos diferentes atores – empresa, órgãos estatais e organizações de bairro – dá conta de uma série de mudanças na capacidade de incidir nas orientações gerais do processo de privatização do serviço, que se modificaram a partir do início da concessão até a situação atual.

Para aqueles que já recebiam o serviço, é possível reconhecer um momento de inclusão no mercado dos serviços de saneamento, um tipo de inclusão oferecido pela empresa aos que estavam longe da possibilidade de acesso. Entretanto, na hora de enfrentar a impossibilidade de pagar pelo serviço, pre-

dominam a fragmentação e o isolamento. Só a magnitude do problema torna a aglutinar a demanda, neste caso, a da intervenção do Estado para garantir um serviço básico.

O resultado é um arranjo institucional entre a empresa e o Estado, em que a primeira assume estratégias de intervenção social, paradoxalmente semelhantes às desenvolvidas pelo Estado, embora tentem sustentar e ampliar o mercado.

Referências bibliográficas

Aguilar, L. (1997) Introducción. In: Majone, G. (org.). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas.* México, Fondo de Cultura Económica.

Andrenacci, L. (2000) Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. Moção apresentada no Seminário Internacional "Las Regiones Metropolitanas Del Mercosur Y México: entre la competitividad y la complementariedad". Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Banco Mundial. (1995) Departamento Geográfico i. Oficina Regional de América Latina. "La contaminación ambiental en la Argentina: problemas y opciones" (mimeo).

Castells, M. (1974) *La cuestión urbana*. Madri, Siglo xxi.

Catenazzi, A. (2000) Privatización y universalidad de los servicios urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el dilema subyacente de la pos-privatización de Obras Sanitarias de la Nación, 1993-2000. *Revista Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas de la uba, n.17, p. 59-65, nov.

Catenazzi, A.; Guzzo, C.; Kullock, D. (1996) La privatización de los servicios de saneamiento y sus probables efectos sobre la población de bajos recursos del area metropolitana de Buenos Aires. In: Oszlak, O. (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego.* Buenos Aires. (Colección cbc-cea).

_____. (1997) "Política de agua y saneamiento en el area metropolitana de Buenos Aires: estrategias de acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización". Informe final. Subsidio ubacyt. (Mimeo.).

Coraggio, J. L. (1997) La política urbana metropolitana frente a la globalización. *Revista Eure,* Santiago, v. xxiii, n. 69.

Coulomb, R. (1993) La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: privatización o socialización? In: Azuela, A.; Duhuau, E. (comps.) *Gestión urbana y cambio institucional*. México, uam.

Cravino *et al.* (s.d) Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: recep-

tores y mediadores en un barrio del conurbano bonaerense. In: Andrenacci, L. (org.). *Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea.* San Miguel: Documentos de Trabajo del ico/ungs. p. 48-49 (mimeo).

Dupuy, G. (1989) *La crise des réseaux d´infraestructure: le cas de Buenos Aires.* Paris, École Nationale des Ponts et Chaussées.

Garay, A. (1995) *Estructura urbana: el conurbano bonaerense - relevamiento y análisis.* conamba. Ministerio del Interior.

Hardoy, A.; Schusterman, R. (1999) Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos. In: Pobreza urbana: problemática habitacional – Relación ong/Estado – desarrollo sustentable. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires (iied-al), n. 54.

Herzer, H.; Pírez, P. (1993) ii. Las municipalidades y la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina. In: *Gestión Urbana en ciudades intermedias de América Latina*. cnuah (Hábitat).

Iazzetta, M. (1994) La tensión entre técnica y política en el proceso de privatizaciones argentino. Moção apresentada na "Jornada Política y Sociedad en los Años del Menemismo" (mimeo.)

Jaramillo, S.; Cuervo, L. M. (1993) *Urbanización latinoamericana.* México, Escala. (Colección Historia y Teoria Latinoamericana)

Kullock, D. *et al*. (1997) *Política de agua y saneamiento en el area metropolitana de Buenos Aires: estrategias de acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización*. Subsidio ubacyt (mimeo.).

Mazzucchelli, S. (1998) Nuevos escenarios y perspectivas para un desarrollo urbano sustentable en la Argentina. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires (iied-al), n. 53.

Merklen, D. (2000) Vivir en los márgenes: la lógica del cazado. In: *Desde abajo: la transformación de las identidades sociales.* Buenos Aires, Biblos, ungs.

Pírez, P.; Novaro, M. (1993) El gobierno de la ciudad latinoamericana: gestión de la crisis y las necesidades. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, n. 43-44.

Przeworski, A. (1982) La teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de clacso. In: *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*. México, El Colegio de México/clacso/Centro de Estudios Económicos y Demográficos.

Rodríguez, A.; Velázquez, F. (1994) *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latin*a. Santiago, Chile, Ediciones Sur.

Sanahuja, S.; Corral, D. (s.d.) Ciudadanos, vecinos, amigos, mediadores y parientes; espacio público y cultura política en ciudades intermedias. Ponencia presentada en las iii Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. "Comunicación: campos de investigación y prácticas". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales uncuyo. Centro Universitario – Mendoza.

Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista*. México, Edicol.

Torres, H. (1992) Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940. In: Jorat, J. R.; Sautú, R. (comps.) *Después de Germani: exploraciones sobre la estructura social de la Argentina.* Buenos Aires.-

Thwaites Rey, M. (1994) Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones. *Revista Aportes*, Buenos Aires, n. 1.

(Tradução de Claudia Schilling.)

SUMÁRIO DO CD-ROM

Apresentação

. Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Belém

. Desigualdades sócio-espaciais na Região Metropolitana de Belém

José Júlio Ferreira Lima e Maria Vitória Paracampo

Belo Horizonte

. Segregação sócio-espacial na Metrópole Belo-Horizontina

Jupira Gomes de Mendonça

. Organização sócio-espacial e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Jupira Gomes de Mendonça

Curitiba

. Estrutura sócio-espacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/1991

Paulo Delgado, Marley Vanice Deschamps e Rosa Moura

. Divisão sócio-espacial e fluxos migratórios na Região Metropolitana de Curitiba na década de 1980

Marley Vanice Deschamps

Goiânia

. Contexto histórico da formação sócio-territorial da Região Metropolitana de Goiânia

Aristides Moysés, Genilda D'Arc Bernardes,
Maria do Amparo Albuquerque Aguiar e Sílvio Mattos

Porto Alegre

. Tipologia sócio-espacial na Região Metropolitana de Porto Alegre: perfil da década de 80

Rosetta Mamarella, Tanya Barcellos e Mírian Regina Koch

. Mobilidade espacial da população na Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 80: uma abordagem preliminar

Tanya Barcellos

. Os arranjos familiares da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA – em 1980 e 1991

Alessandra de Souza Ceconni

. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social

Soraya M. Vargas Côrtes

Recife

. Estrutura espacial da diferenciação sócio-ocupacional na Região Metropolitana do Recife 1980-2000

Jan Bitoun e Lívia Miranda

Rio de Janeiro

. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências de metrópole do Rio de Janeiro

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

. O mercado imobiliário e a mobilidade espacial na produção da segregação urbana: a metrópole do Rio de Janeiro em foco

Luciana Corrêa do Lago

. Condições de acesso a serviços de saneamento no Município do Rio de Janeiro: uma análise através da perspectiva da Justiça Ambiental

Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto

São Paulo

. Região Metropolitana de São Paulo: redistribuição espacial, desigualdade e heterogeneidade

Lúcia Bógus e Suzana Pasternak

SOBRE OS AUTORES DOS TEXTOS DO CD-ROM

Alessandra de Souza Ceconni é socióloga, mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Porto Alegre.

Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto é geógrafa, mestre em planejamento urbano e regional pelo ippur/ufrj, doutora em urbanismo pelo Instituto de Urbanismo de Paris, professora adjunta do Prourb, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da fau/ufrj e integrante da coordenação do Observatório das Metrópoles: Núcleo do Rio de Janeiro.

Aristides Moysés é economista, doutor em ciências sociais pela puc/sp, professor titular do Departamento de Economia da Universidade Católica de Goiás, coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais, coordenador do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Goiânia e diretor do Departamento de Ordenação Sócio-Econômica da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia – dpse/seplam.

Genilda D'Arc Bernardes é socióloga, mestre em sociologia pela puc/sp, doutora em sociologia pela UnB, professora do Programa de Mestrado em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, professora do Departamento de Artes e Arquitetura da Universidade Católica de Goiás e coordenadora do Programa de Iniciação de Pesquisa das Faculdades Integradas Evangélica de Anápolis/go.

Jan Bitoun é doutor em geografia humana e organização do espaço pela Universidade de Paris i, professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, integrante da coordenação do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais e pesquisador do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Recife.

José Júlio Ferreira Lima é arquiteto, mestre em arquitetura pela Universidade de Fukui, Japão, mestre em Desenho Urbano e PhD em arquitetura pela Oxford Brookes University, professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará e coordenador do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Belém.

Jupira Gomes de Mendonça é arquiteta, mestre em Investigación y Docência/Urbanismo, pela Universidad Nacional Autónoma de México, doutora em planejamento urbano e regional pelo ippur/ufrj, professora adjunta na Escola de Arquitetura da ufmg e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Belo Horizonte.

Lívia Miranda é arquiteta e urbanista, mestre em geografia e doutoranda em desenvolvimento urbano pela Universidade Federal de Pernambuco, educadora da fase-pe, coordenadora do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Recife.

Lúcia Bógus é socióloga, doutora em arquitetura na área de estruturas ambientais urbanas, professora titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da puc/sp e coordenadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de São Paulo.

Luciana Corrêa do Lago é arquiteta, mestre em planejamento urbano e regional pelo ippur/ufrj e doutora em arquitetura na área de estruturas ambientais urbanas pela fau -usp, professora adjunta do ippur/ufrj e integrante da coordenação do Observatório das Metrópoles: Núcleo do Rio de Janeiro.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro é sociólogo, doutor em arquitetura na área de estruturas ambientais urbanas pela fau-usp, professor titular do ippur/ufrj e coordenador nacional do Observatório das Metrópoles.

Maria do Amparo Albuquerque Aguiar é economista, doutora em história econômica pela usp, professora do Departamento de Ciências Sociais, do Mestrado em Sociologia e do Doutorado em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Goiás e pesquisadora do gepur-co (Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas do Centro-Oeste) e do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Goiânia.

Maria Vitória Paracampo é assistente social, mestre em planejamento do desenvolvimento, doutoranda em planejamento urbano e regional do ippur/ufrj, coordenadora do Grupo de Estudos Urbanos e Regionais da Amazônia da ufpa, professora do Departamento de Trabalho e Política Sociais da uepa e do Departamento de Filosofia e Ciências Sociais Aplicadas e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo Belém.

Marley Vanice Deschamps é economista, doutoranda em meio ambiente e desenvolvimento pela ufpr, coordenadora do Núcleo de Estudos Populacionais e Sociais do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (ipardes) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Curitiba.

Mírian Regina Koch é arquiteta e urbanista, especialista em administração do planejamento urbano pelo Programa de Pós Graduação em Administração PPGA-UFRGS, especialista em Projetos de Desenvolvimento Urbano pelo Programa CENDEC-IPEA/Banco Mundial, especialista em Gestão Regional pela CEPAL-Chile e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Porto Alegre.

Paulo Delgado é sociólogo, doutor em meio ambiente e desenvolvimento, pela UFPR, pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e pesquisador do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Curitiba.

Rosetta Mamarella é filósofa, mestre em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser e do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Porto Alegre.

Rosa Moura é geógrafa do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), professora do curso de Análise Ambiental do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Curitiba.

Sílvio Mattos é geólogo, mestrando em geografia na UFG, consultor em Assuntos Ambientais e assessor técnico da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia e pesquisador do GEPUR-CO (Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais do Centro-Oeste) e do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Goiânia.

Soraya M. Vargas Côrtes é doutora em políticas sociais pela Universidade de Londres, professora adjunta do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, coordenadora do Grupo de Pesquisas em Políticas e Projetos Sociais (GPPOS) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS.

Suzana Pasternak é arquiteta, doutora em saúde pública na área de demografia pela Faculdade de Saúde Pública da USP, livre docente pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, professora associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e pesquisadora do Observatório das Metrópoles: Núcleo de São Paulo.

Tanya Barcellos é socióloga, mestre em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser e do Observatório das Metrópoles: Núcleo de Porto Alegre.