

GABRIEL GOMES STRAUTMAN

**REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, TRABALHO E
TERRITÓRIO:**

desafios para a reforma urbana

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Correa do Lago
Doutora em Arquitetura e Urbanismo / USP

Rio de Janeiro
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

- S912r Strautman, Gabriel Gomes.
Reestruturação produtiva, trabalho e território :
desafios para a reforma urbana / Gabriel Gomes
Stautman. – 2007.
101 f. ; 30 cm.
- Orientador: Luciana Corrêa do Lago.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
e Regional, 2007.
Bibliografia: f. 92-97.
1. Política urbana. 2. Trabalho. 3. Desigualdade
social. I. Lago, Luciana Corrêa do. II. Universidade
Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional. III. Título.
- CDD: 307.76

GABRIEL GOMES STRAUTMAN

**REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, TRABALHO E
TERRITÓRIO:**

desafios para a reforma urbana

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado por:

Prof. Luciana Correa do Lago – Orientadora
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Adauto Lucio Cardoso
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo
Instituto de Economia – UNB

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a minha família, pela paciência, pelo suporte e pela inspiração. Em especial à minha mãe Lucia, irmã Lia, sobrinhos Luisa e João, avó Neusa, ao meu avô Celestino (mesmo que em memória, pois retornar a sua casa significou retornar ao lugar onde vivemos momentos inesquecíveis), à minha Tia Paula pelos muitos conselhos e orientações informais e ao meu pai Victorio, que mesmo de longe e mesmo sem entender bem as angústias, sempre soube, a sua maneira, oferecer uma palavra boa.

Aos meus bons amigos, os que estão perto e os que estão longe, pela compreensão, pelo incentivo e pelas palavras encorajadoras. Dedico um espaço especial à minha querida Mariana, talvez a maior testemunha de todo o processo que foi a experiência no IPPUR. Foram muitos chopes e muitas idéias trocadas ao longo desses últimos anos, sem os quais teria sido infinitamente mais complicado entender o que estava acontecendo. A tua ajuda e amizade me permitiram aproveitar tudo de maneira muito mais intensa.

Agradeço aos professores do IPPUR e a todo o corpo de funcionários da instituição pelo convívio e pelo aprendizado. Em especial gostaria de agradecer à Professora Luciana Correa do Lago pela orientação atenta que permitiu a transformação de uma inquietude em uma dissertação de mestrado, pela disponibilidade e pela paciência dispensada ao orientando ansioso. Agradeço aos Professores Adauto Lucio Cardoso e Maria de Lourdes Rollemberg Mollo pela participação na banca, e a esta última em especial pela orientação desde a graduação na Universidade de Brasília.

Dedico um agradecimento especial aos companheiros do PACS, a toda a equipe mas em especial à Marcos Arruda e à Sandra Quintela, pelo apoio na reta final da dissertação e pelos dias livres para concluir o texto. Agradeço também à Anamaria Lambert por me ajudar a entender que o futuro do pretérito é uma roubada.

Agradeço aos ruins, Frederico Irias, Ramana Jaques, Daniel Soares, Alline Torres e Luana Menezes, meus colegas de IPPUR, pelo aprendizado extra, pelas experiências, situações, histórias, conflitos, que tornaram toda a experiência muito mais interessante.

Agradeço finalmente àquela que trouxe frescor à minha vida, Camila, pelo carinho, pelo apoio incondicional, pela paciência, pelas opiniões e pela cumplicidade.

RESUMO

Elevados níveis de desemprego e informalidade levam a um quadro de instabilidade da renda especialmente entre os mais pobres, principais vítimas da reestruturação produtiva. Diante da falta de perspectiva de (re)integração ao sistema produtivo, serão cada vez menos aqueles que poderão pagar pelas tarifas dos bens e serviços urbanos, ou seja, parte do preço do acesso à cidade. A maioria desses trabalhadores urbanos, marginalizados do mercado de trabalho formal, adotam as mais variadas estratégias de sobrevivência, dentre as quais, uma enorme diversidade de contratos atípicos de trabalho que contribui, em última instância, para a transformação da periferia no lugar da produção. Interpretando essa informação à luz das teorias marxistas que sustentaram o ideário da reforma urbana ao longo das três últimas décadas, e da atualização das mesmas diante da reestruturação produtiva experimentada pelo capital, é possível compreender as razões pelas quais expansão da oferta de infra-estrutura urbana não se converte em renda e em uma elevação do grau de cidadania entre os mais pobres. Demonstra-se que a discussão sobre a política urbana está permeada pela reflexão sobre o trabalho, numa perspectiva que ultrapassa as noções restritas de trabalho formal e informal ou legal e ilegal. Isso porque, tanto os efeitos redistributivos da política urbana, quanto o próprio acesso à cidade, enquanto direito, dependem de uma melhor e mais sensível regulação do trabalho pelo Estado. Logo, a ação redistributiva da política urbana, ou seja, a transformação da acessibilidade e da proximidade em renda para os mais pobres, depende, na atual conjuntura sócio-econômica, do reconhecimento das periferias como local da produção.

Palavras-chave: Política urbana, trabalho, desigualdades sociais, periferia, economia popular.

ABSTRACT

High levels of unemployment and the informality lead to a picture of revenue instability, especially among the poorest, main victims of the Production restructuring. Facing the lack of perspective of their reintegration in the production system, it will be less and less those who will be able to afford the taxes for urban goods and services, that is, the price to access the city. The great majority of those urban workers, marginalized from the formal market, adopt a great range of varied strategies to survive, among them a range of unusual working contracts, which contributes, at the end, to make the periphery a production site. Interpreting this information, under the view of Marxist Theories which held the ideal model of urban planning reform over the last 3 decades, and updating these same theories regarding production restructuring of the capital, it is possible to understand the reasons why the expansion of urban infra-structure offer do not turn into revenue and increase of citizenship among the poorest. It is clear that the debate about the urban planning policy, under a perspective which goes beyond the restrictive notions about working: formal or informal, legal or illegal. This is the reason why, both the redistribution effects of urban planning, as well the access to the city, as a right depend on a better and sensitive regulation of working from the state. Therefore, the redistribution act of urban planning, that is, the transformation of access and proximity in revenue to the poorest, depend, at the current socio-economical context, on the recognition of the city periphery as a site of working production.

Key words: urban planning, working, social inequalities, periphery, popular economy

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PIB – Produto Interno Bruto
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SFS – Sistema Financeira de Saneamento
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Grau de Informalidade no Mercado de Trabalho Urbano (em %). P. 37.

Gráfico 3.1 – Áreas da RMRJ agrupadas pelo percentual de pessoas com renda familiar per capita até ½ salário mínimo – RMRJ (2000). P.72.

Gráfico 3.2 – Percentual da Participação das Categorias Majoritariamente Informais nos 10 grupos de áreas da amostra – RMRJ (2000). P.78.

Gráfico 3.3 – Variação percentual da tarifa de energia na área de operação da Elektro, São Paulo (1994 – 1999). P.81.

Gráfico 3.4 – Consumo de Energia Elétrica por Classe de Usuário (MWh) – RMSP. P.82.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução do acesso aos bens e serviços públicos de infra-estrutura por décimos de renda – Brasil (1991 e 2000). P. 70.

Quadro 2 - Evolução do acesso aos bens e serviços públicos de infra-estrutura por áreas definidas pelo percentual comum de pessoas com renda familiar per capita até ½ salário mínimo* – RMRJ (1991 e 2000). P. 74.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Percentual da população com 10 ou mais anos desocupada, segundo Região Metropolitana. P. 36.

Tabela 3.2 - Evolução do Peso Relativo das Categorias Ocupacionais na RMRJ (1991 e 2000). P. 79.

LISTA DE ANEXOS

Tabela 3.1 - Posição na ocupação. P. 91.

Tabela 3.3 - Estrutura Ocupacional dos 10 Grupos de Áreas da RMRJ – 2000. P. 92.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
CAPÍTULO 1 A PERIFERIA COMO O LUGAR DA PRODUÇÃO	
Introdução	18
1.1 Modo de Produção e Território	19
1.2 A Periferia Como Fonte de Acumulação Primitiva	28
1.3 A Periferia como Lugar da Produção	35
CAPÍTULO 2 REVENDO O PAPEL DA POLÍTICA URBANA	
Introdução	39
2.1 A Questão Urbana	40
2.2 O papel redistributivo da política urbana	45
2.3 Uma Política Urbana para o Lugar da Produção	50
2.4 A Limitação da Transformação a partir do Estado	57
CAPITULO 3 EVOLUÇÃO DO PADRÃO DE OFERTA DE INFRA-ESTRUTURA SOCIAL NO BRASIL: Desafios para universalização do acesso	
Introdução	62
3.1 O modelo centralizado-estatal da oferta de infra-estrutura	63
3.2 O modelo desmembrado-privado da oferta de infra-estrutura	69
3.3 A desigualdade por trás dos indicadores	74
CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS	88
ANEXOS	91

APRESENTAÇÃO

A criação do Ministério das Cidades em 2003, no ato da chegada do Partido dos Trabalhadores para o primeiro mandato presidencial, tornou-se, indiscutivelmente, um marco para a história da política urbana no Brasil. Em primeiro lugar, por significar simultaneamente a criação de um espaço institucional centralizador das ações relacionadas ao tema urbano e a revalorização do planejamento como instrumento político no âmbito do Governo Federal. Mas, além disso, por simbolizar a ascensão ao poder de um projeto de reforma urbana, que significou, em última instância, uma proposta de justiça social que passa pelo acesso universal à cidade e à renda urbana, em contraposição à tendência histórica de apropriação privada dos espaços e equipamentos públicos urbanos.

Curiosamente, o mesmo ano de 2003 também testemunhou a atualização de parte do pensamento que sustentou o ideário da reforma urbana por três décadas, a partir da reedição do importante ensaio *Crítica à Razão Dualista* de Francisco de Oliveira, junto com o lançamento de outro ensaio do mesmo autor, intitulado *O Ornitorrinco*. Oliveira, um dos principais expoentes do marxismo no Brasil, durante a década de 1970 contribuiu de maneira decisiva para a formação do pensamento social brasileiro, e conseqüentemente para a construção do ideário da reforma urbana, ao tornar transparente o verdadeiro sentido de um modelo de capitalismo desigual e integrado, que tem na cidade periférica e na exploração dos seus contrastes, uma fonte privilegiada de acumulação primitiva.

Esse diagnóstico foi decisivo na luta em defesa de políticas públicas progressistas que atuam no sentido de fortalecer a posição do trabalho dentro das relações capitalistas de produção. O projeto de reforma urbana é, portanto, um desses modelos de política progressista, na medida em que defende a criação de um marco legal para o desenvolvimento das cidades e a intervenção direta do Estado sobre o espaço urbano como instrumentos de distribuição de renda. A idéia é que a promoção do acesso equânime ao espaço e aos equipamentos urbanos levaria ao fortalecimento do trabalho em sua relação com o capital e a uma melhor inclusão social via o acesso à produção e ao emprego formal, permitindo uma maior qualidade de vida aos trabalhadores e a aproximação destes em relação às melhores oportunidades oferecidas

pelo sistema econômico urbano. Revela, pois, e como o próprio nome sugere, um horizonte reformista e integrador.

No entanto, a atualização do diagnóstico apresentada por Oliveira em O Ornitorrinco aponta para uma drástica redução dessa perspectiva de integração, tornando obrigatória uma reflexão sobre os objetivos estabelecidos na formulação de políticas públicas orientadas pelos princípios da reforma urbana. Em seu novo ensaio, o autor alerta para o aprofundamento das desigualdades no conflito entre capital e trabalho a partir das transformações recentes do capitalismo, experimentadas sob a forma de uma aguda reestruturação produtiva decorrente da ampliação da globalização da produção e da maior financeirização da economia, com importantes conseqüências sociais, notadamente uma redução no horizonte de integração ao chamado trabalho formal, acompanhada por uma maior exploração de formas precárias de trabalho (OLIVEIRA, 2003B).

A relação entre essa tendência e os desafios a serem enfrentados pela política urbana se estabelece, num primeiro momento, a partir da compreensão de que haverá impactos sobre a produção e a configuração do território urbano, em especial, sobre os espaços urbanos de pobreza, que de locais da reprodução a baixo custo da força de trabalho, passam a ser os locais do reencontro entre a esfera da reprodução com a esfera da produção. Além disso, a noção de que o acesso aos direitos sociais dentro do modelo de Estado de Bem Estar Social brasileiro está atrelada à posição dos indivíduos no mercado formal de trabalho, nos leva a concluir que a política urbana, enquanto política social, encontra limite na dificuldade do Estado brasileiro em perceber e reconhecer como válidas a enorme diversidade de contratos de trabalho – convencionalmente chamados de informais – que regem as relações laborais, sobretudo nos espaços de pobreza das cidades brasileiras.

Dessa forma, tendo em vista não apenas o potencial das políticas públicas de desenvolvimento urbano para a redução das desigualdades, como também a ampliação das contradições de nosso capitalismo periférico a partir das transformações recentes sofridas por esse modo de produção, essa dissertação defende a tese de que a política urbana não pode se limitar nem a uma ação normativa e nem a um papel regulador. A consideração de que a sociedade contemporânea se organiza a partir da economia obriga aos formuladores de políticas públicas progressistas e engajados na luta pela justiça social, a formulá-las a partir de uma lógica também econômica, mas com um

outro sentido de economia, que ao invés de privilegiar os interesses do mercado imobiliário, do capital e das elites fundiárias, represente uma alternativa de geração de riqueza, que privilegie a reprodução e a melhora da vida daqueles que são impedidos de sobreviver através da participação no mercado formal de trabalho.

A centralidade da economia nesse debate é equivalente à sua função e, sobretudo, ao lugar que ela ocupa na organização da sociedade contemporânea. Sua função é contribuir para a racionalização da utilização dos recursos escassos, tendo em vista a satisfação das necessidades de uma coletividade e a sua sobrevivência. De fato, a sobrevivência de sucessivas civilizações ao longo da história dependeu da utilização de alguma lógica econômica para a administração dos recursos necessários a reprodução da vida. Porém, a sociedade contemporânea testemunha a hegemonia de uma lógica econômica diferente das demais que a precederam. A peculiaridade do sistema econômico decorrente dessa lógica, e responsável pela centralidade da economia nos debates sobre a sociedade, é a subordinação das necessidades da coletividade aos interesses de uma minoria composta por cidadãos privilegiados, através do funcionamento de um mecanismo específico: o mercado. A sociedade contemporânea perde, portanto, o controle direto sobre os meios de sobrevivência ao sujeitar-se ao funcionamento da economia de mercado.

A economia, antes apenas uma esfera da vida social, não apenas se isola, como passa a ser o meio de inclusão social dos indivíduos. Em outras palavras, sai de cena um mundo de relações sociais, onde a economia esteve subordinada a vontade e a necessidade coletivas, ou à formas de dominação política e cultural, para um mundo onde essas relações passam a se confundir com as relações econômicas de mercado. A participação social fica restrita aos demais aspectos da vida em sociedade, provocando a ilusão de que existe um controle sobre processos vitais enquanto as questões estruturais são decididas em instâncias restritas, inacessíveis e livres de qualquer controle. A discussão sobre as desigualdades sociais, tendo em vista a garantia da reprodução da vida das maiorias excluídas do mercado, precisa ser travada, portanto, dentro do debate econômico e não apenas do social.

É neste sentido que a política urbana se torna relevante, pois, a cidade é um complexo sistema econômico capaz de gerar renda e potencializar a atividade econômica. Por outro lado, a constatação de que é nas cidades que as contradições do sistema capitalista se materializam e se tornam visíveis, leva a perceber o enorme

potencial da política urbana para travar um debate econômico dentro do debate sobre as desigualdades. Apesar disso, o pensamento econômico brasileiro ignora as cidades. Nem mesmo os enormes custos associados a deseconomias de aglomeração¹ nas cidades brasileiras, provocadas pela falta de planejamento e pela ocupação desordenada do espaço urbano, são capazes de sensibilizar os responsáveis pela política econômica para a questão. O padrão de acumulação da economia brasileira se impõe de maneira a absorver todo este desperdício de recursos, o que por sua vez sugere que a rentabilidade dos setores de ponta da economia brasileira é elevada o suficiente para mais do que compensar o prejuízo.

Isso apenas realça a dramaticidade, do ponto de vista da justiça social, do modelo de capitalismo existente no Brasil. Vimos que o papel da economia é de administrar e gerar renda – entendida aqui em um sentido mais amplo que o meramente monetário – como todo recurso capaz de potencializar a reprodução dos meios de sobrevivência. A economia de mercado cumpre bem seu papel enquanto sistema econômico, no entanto o faz de maneira concentrada, ou seja, não o faz da mesma maneira para o conjunto da sociedade. A centralidade da economia de mercado na sociedade contemporânea transforma em secundários todos os temas que não interessem diretamente à racionalidade econômica, como é o caso da questão urbana no Brasil. No entanto, o funcionamento do mercado garante que os interesses ligados a esta racionalidade sejam sempre atendidos em primeiro lugar, o que nos devolve a dimensão política desse debate econômico.

Essa dissertação marca, numa perspectiva pessoal, uma ruptura de trajetória rumo a uma nova e mais ampla compreensão sobre a questão das desigualdades, acompanhada de um sentido renovado da relação com o instrumento utilizado para analisá-la: a economia. A discussão sobre as desigualdades assume o lugar até então ocupado pela discussão sobre a pobreza. A diferença principal entre estas duas discussões é a inserção na análise de uma perspectiva política, negligenciada pelo economicismo mecanicista que monopoliza o debate sobre a pobreza. Em outras palavras, minimizam-se discussões sobre ações para amenizar os efeitos das desigualdades, como os mínimos básicos para a sobrevivência dos

¹ Por exemplo, “custos relacionados à ocupações ilegais e informais do território urbano, que colocam em risco mananciais de água potável, custo do tratamento dessa água, somado ao de buscar água em locais mais distantes, custo de oportunidade de se manter áreas servidas de infra-estrutura urbana em condições ociosas, devido à expansão horizontal da cidade, o que se deixa de arrecadar com as ocupações ilegais, custo no sistema de saúde decorrente de doenças ligadas a falta de saneamento, custos relacionados aos problemas de mobilidade. Estima-se que só com este último item, haja uma perda de 2% do PIB”. (MCIDADES, n.1, 2004)

pobres, ou sobre ferramentas econômicas isoladas – como o crédito ou a educação direcionada para o mercado – em tese, capazes de romper círculos viciosos de pobreza tendo em vista um melhor aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo mercado, ou ainda sobre a necessidade do crescimento da economia a taxas suficientemente elevadas para a absorção de uma enorme massa de desempregados, por uma simples razão: desprezam os determinantes políticos da formulação destas estratégias, como se o Estado, responsável pela execução destas políticas públicas, possuísse, ao interagir com a sociedade, um comportamento pautado por uma racionalidade objetiva e neutra. A alienação do debate evita a pergunta central: a quem interessa a formulação de políticas nestes moldes?

Por uma questão de ideologia, este posicionamento defende um discurso que prega a impessoalidade nas relações com o objeto de estudo, que por sua vez, está associado ao paradigma da ciência moderna. Este paradigma, que surge a partir da revolução científica do século XVI, com o desenvolvimento dos estudos sobre as ciências naturais, é o responsável por essa racionalidade característica da ciência moderna. A consequência da adoção desse discurso pela ciência é o emprego de um instrumental que reduz a certezas matemáticas a complexidade do mundo – associada a um sem número de possibilidades e alternativas – para diminuir os riscos decorrentes das incertezas quanto ao futuro a partir da elaboração de previsões quanto ao mesmo. Esse discurso torna-se totalitário na medida em que nega o caráter racional a todas as formas de conhecimento e de estratégias que não se pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas e só toma como válido aquilo que pode ser quantificado (SANTOS, 2002A).

A abordagem quantitativa comumente empregada no tratamento de questões como a pobreza revela a influência do paradigma da ciência moderna sobre as ciências sociais, destacadamente sobre a ciência econômica. A fragilidade – ou insuficiência – desta abordagem para o tratamento adequado ao tema começa a ser revelada através da constatação de que a superação da pobreza não está, pelo menos de uma maneira constante, na pauta do dia dos debates científicos e políticos. A ciência moderna está associada ao desenvolvimento de tecnologia de ponta que permita a realização do lucro e da acumulação na economia capitalista de mercado. O paradigma da ciência moderna se sustenta, portanto, a partir do direcionamento de esforços intelectuais e de recursos para o interesse das minorias que lucram com o desenvolvimento tecnológico. Dessa maneira, o interesse pela pobreza, e a canalização política de recursos para amenizar os seus efeitos, são

entendidos como fenômenos sazonais, na medida em que só aparecem nos períodos em que as condições necessárias para a acumulação do capital estão ameaçadas.

Isso significa que apesar do desenvolvimento de todo um instrumental capaz de quantificar e mapear a pobreza, o problema persiste e continuará a persistir, o que sugere que esta é uma visão que precisa ser superada, dando lugar a uma leitura mais abrangente sobre a pobreza, que considere toda a sua dimensão relacional. Essa visão transformada precisa nascer de um paradigma que fuja do reducionismo matemático e que provoque na sociedade um efeito capaz de promover os vários integrantes de sua heterogeneidade à categoria de sujeitos, portadores de voz ativa portanto, ao invés de tratá-los de maneira estanque, como objetos, legitimando uma visão mais abrangente e tolerante sobre o mundo.

Assume-se, portanto, um conceito de economia ampliado, que supera a visão dominante ao aceitar como válidas outras lógicas econômicas além do mercado – atendendo ao conceito anteriormente citado de economia, qual seja, o de gerenciar recursos escassos tendo em vista o atendimento das necessidades (determinadas socialmente) – criando para isso novas categorias de análise, como, por exemplo, o sujeito da economia popular². A aceitação desse sujeito – trabalhador urbano, com vínculo frágil com as instituições de mercado, e que por isso precisa complementar a sua renda através de práticas não capitalistas – significa a construção de uma perspectiva mais tolerante e inclusiva, que ao legitimar o conhecimento e as expectativas que esse sujeito carrega consigo, atende à necessidade da busca por alternativas ao capital.

Essa perspectiva torna-se relevante no contexto atual, marcado por mudanças estruturais importantes no modo de produção capitalista com impactos diretos sobre a configuração do espaço das cidades brasileiras, mas, sobretudo, sobre a vida de enormes contingentes populacionais que vivem nas periferias das grandes cidades. O agravamento da precariedade das relações trabalhistas deixa cada vez mais evidente a incapacidade do mercado em cumprir suas promessas de integração. Dessa maneira, a periferia, enquanto lugar de reprodução com baixo custo da força de trabalho, diante da

² A opção pela economia popular como categoria de análise remete ao interesse particular por toda forma de estratégia econômica de resistência, identificadas a partir da observação da experiência de vida dos que dela prescindem e não de novas formas de abstração. Adotaremos a perspectiva de Coraggio, que define o sujeito popular como “complexo, heterogêneo amalgama de identidades, organizações, práticas etc., com o fundamento comum de que seus membros dependem da realização social de seu trabalho como manutenção da existência, sujeito que supomos atual ou potencialmente, capaz de impor-se como alternativa de poder hegemônico”. (Coraggio, 1989)

redução deste horizonte de integração ao sistema produtivo, torna-se cada vez mais o lugar do reencontro de duas importantes esferas da vida: a produção e a reprodução. Abre-se uma oportunidade política para a luta por uma matriz produtiva que promova uma nova lógica social a partir deste sentido renovado de economia.

A principal hipótese dessa dissertação será, portanto, de que a ação redistributiva da política urbana, ou seja, a transformação da acessibilidade e da proximidade, ou do acesso à cidade, em renda para os mais pobres passa, fundamentalmente, pela consideração das periferias urbanas como locais de produção. Além disso, trabalharemos com o pressuposto segundo o qual esse tratamento adequado da periferia depende, por sua vez, do reconhecimento, por parte do Estado, das diversas formas de contratos atípicos de trabalho, existentes na economia popular. Espera-se demonstrar que a discussão sobre a política urbana está permeada pela discussão sobre o trabalho, numa perspectiva que ultrapassa as noções restritas de trabalho formal e informal, legal ou ilegal. Isso porque, tanto os efeitos redistributivos da política urbana, quanto o próprio acesso à cidade, enquanto direito, dependem de uma melhor e mais sensível regulação do trabalho pelo Estado. Nesse sentido, a política urbana encontra na proposta de uma economia popular, orientada pelo trabalho, uma estratégia econômica de política social e os idealizadores da outra economia, por sua vez, vêm na política urbana uma estratégia de implementação dessa alternativa econômica.

É importante lembrar que no início de 2005, quando ingressei no curso de mestrado em planejamento urbano e regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), o fiz atraído muito mais pela perspectiva de me tornar um planejador do que um pesquisador. A idéia inicial para o mestrado era dar continuidade à pesquisa iniciada ainda na graduação, e que foi tema da minha monografia, ou seja, o microcrédito e as tecnologias sociais de eliminação de risco financeiro dos pequenos empreendimentos, só que agora desde a perspectiva do desenvolvimento territorial urbano. No entanto, aquela altura, não imaginava que o IPPUR, enquanto experiência de vida, ao me colocar em contato com uma série de novos estímulos, das mais diversas naturezas – pessoas, leituras, formas de pensar, práticas individuais e coletivas – mudaria talvez não a minha pergunta, mas, seguramente, os ângulos para a sua melhor identificação e compreensão.

Sob a orientação da Professora Luciana Correa do Lago, tive a oportunidade de me envolver na experiência de formulação do plano diretor participativo de Mesquita,

município da Baixada Fluminense, tentando identificar os possíveis estímulos que esse instrumento de planejamento urbano poderia causar à economia da cidade. Na teoria, a relação entre a economia e a cidade não é algo difícil de se perceber, no entanto, uma outra percepção, associada ao fato de que a simples existência de instrumentos progressistas legais ou estritamente econômicos – como microcrédito – não são suficientes para superar a pobreza, foi determinante para a formulação de uma pergunta preliminar, que buscava entender a razão pela qual uma lei avançada como o plano diretor, sensível à realidade da própria população que a formulou, não consegue ser executada.

Essa primeira inquietação permitiu avançar na compreensão sobre o papel das leis e sobre o papel da função de planejamento de Estado enquanto discurso, de modo que não demorou para que minha antiga perspectiva, segundo a qual o desenvolvimento e a superação das desigualdades se resumiam a uma questão de estabelecimento de metas associadas ao crescimento da atividade econômica, se ampliasse diante de uma nova percepção, segundo a qual, se do ponto de vista do atendimento das necessidades da população, do cumprimento da função de redistribuição e da garantia dos direitos de cidadania o Estado não cumpre o papel que lhe cabe, do ponto de vista da acumulação capitalista a sua lógica é bastante coerente.

Tendo alcançado essa conclusão, senti a necessidade de olhar para a cidade com os olhos da acumulação, buscando identificar a lógica por trás da manutenção das desigualdades, o que deu origem ao primeiro capítulo da dissertação. O marco teórico desse capítulo é justamente a relação existente entre a produção do território e as características de um determinado modo de produção. Utilizando os trabalhos de Harvey (1980) e Polanyi (2000), entendi que um modo de produção é na verdade o equilíbrio entre as diferentes lógicas econômicas com a predominância específica de uma sobre as demais. Logo, o capitalismo é caracterizado pela hegemonia do mercado e pela subordinação de outras lógicas econômicas que cumprem o importante papel de compensadoras dos seus efeitos colaterais. Isso explica, por exemplo, a sobrevivência de práticas econômicas não capitalistas nas periferias urbanas, o que, segundo o diagnóstico marxista, significa, do ponto de vista da acumulação capitalista, a existência de uma fonte privilegiada de acumulação primitiva e a materialização no território de um padrão de acumulação desigual e combinado. Essa conclusão justifica um dos objetivos específicos do segundo capítulo, qual seja, o de entender a lógica das políticas urbanas redistributivas, que simbolizam uma forma de compensação, a partir

do Estado, dessa forma espacial de exploração sofrida pelos trabalhadores no âmbito das relações capitalistas de produção.

No entanto, a leitura de *O Ornitórrinco* representou um marco no processo de construção dessa dissertação. Como já foi afirmado, esse texto marca a atualização do pensamento de um importante autor marxista como é Francisco de Oliveira, cuja produção influenciou em larga medida os formuladores da questão urbana na década de 1970. Dessa maneira, o exercício seguinte, realizado também no segundo capítulo, foi o de olhar para as propostas de políticas urbanas progressistas, pensadas para a periferia enquanto local da reprodução e fonte de acumulação primitiva, com os olhos do novo diagnóstico marxista, que aponta para o novo papel da periferia enquanto local da produção. A não identificação dessa preocupação na política urbana, que ainda busca a integração via emprego formal em última instância, revela a necessidade tanto pela incorporação do novo diagnóstico quanto do reconhecimento das limitações do Estado em tomar como válidas a enorme diversidade de estratégias econômicas que cumprem um importante papel na reprodução da vida da massa de trabalhadores urbanos. Assim, a título de exercício, esboça-se uma proposta de política urbana orientada para a produção da economia popular que acontece nas periferias, onde os bens e serviços públicos deixam de ser apenas meios de reprodução da força de trabalho para se transformarem em insumos produtivos.

Finalmente o terceiro capítulo apresenta uma ilustração dessa discussão ao mostrar que os números de ampliação da oferta dos bens e serviços públicos não significam a ampliação do acesso efetivo à cidade. O período analisado foi dividido em dois momentos, em função das características dos responsáveis pela provisão. No primeiro momento, a oferta é realizada a partir do Estado, não de maneira direta, mas por meio de empresas estatais de capital misto, operadoras de grandes sistemas nacionais. Esse padrão, que foi responsável por um primeiro grande salto da oferta, existiu até a década de 1980, quando cedeu espaço para a tendência de privatização dos bens e serviços. A apresentação de dados sobre a evolução da oferta a partir da privatização revela que embora se tenha seguido adiante com a tendência e evolução do acesso, continuou sendo de maneira concentrada, agora com o agravante de que a retirada da responsabilidade estatal sobre a provisão significou, em última instância, a anulação da garantia de inclusão mesmo que tardia de todos os cidadãos e a transformação do acesso aos bens e serviços públicos de direito em mercadoria. O

capítulo apresenta ainda uma análise sobre o impacto da privatização sobre o mercado de bens e serviços desde a perspectiva de fortalecimento da economia popular, notadamente, a evolução das tarifas e a eliminação dos subsídios públicos ao consumo dos mais pobres contrastando com o aumento da necessidade de acesso a esses bens e serviços enquanto insumos produtivos e não mais em meios de reprodução apenas.

Como última consideração dessa apresentação, gostaria de dizer que carrego a sensação de que, antes com o microcrédito e agora com a cidade, continuo interessado na mesma questão: as desigualdades no acesso. No primeiro momento, apesar de todas as limitações que hoje consigo enxergar no microcrédito, o que me atraía naquela discussão era a possibilidade de defender uma idéia até certo ponto revolucionária, segundo a qual o acesso de pessoas com alto grau de risco ao crédito produtivo era totalmente viável quando observada de uma perspectiva social e não econômica apenas. Anos depois, me encontro discutindo novamente as condições de acesso dos mais pobres, dessa vez à cidade. A percepção da questão comum veio da conclusão de que a lógica decorrente de uma construção social travestida de lógica econômica é responsável também pela manutenção da exclusão territorial dos mais pobres. A diferença agora é a consideração dos determinantes políticos dessa inacessibilidade, o que torna obrigatória a superação dos limites impostos pelo paradigma capitalista.

CAPÍTULO 1 A periferia como o lugar da produção

Introdução

O presente capítulo adota como pressuposto a idéia de que as formas de produção do espaço, ou do ambiente construído, estão subordinadas a um determinado modo de produção. Logo, se as cidades brasileiras são marcadas pelo contraste resultante da mistura de espaços de sofisticação com espaços de precariedade, isso é o reflexo direto das características de um modo de produção gerador de desigualdades. Além disso, se essas características evoluem ao longo do tempo, os desdobramentos sobre a produção do território evoluirão de maneira análoga, o que torna plausível a hipótese segundo a qual o papel das periferias urbanas nas cidades brasileiras mudou ao longo das últimas décadas, em função das transformações sofridas pelo próprio capitalismo durante esse período.

Durante a década de 1970 o processo de urbanização já era uma tendência consolidada no Brasil, influenciada diretamente pela intensificação da industrialização nas décadas anteriores. No entanto, aquele foi um momento que ficou marcado pela maior exposição das contradições de um modo de produção desigual o que exigiu a mobilização do pensamento social em torno do exercício de questionamento de nosso padrão de urbanização. De lá pra cá, significativas transformações alteraram as características do capitalismo brasileiro, ampliando o seu caráter desigual. Tais transformações refletiram na verdade tendências do capital global como um todo, notadamente uma maior financeirização da economia e uma reestruturação produtiva que elevou de maneira aguda as taxas de desemprego e precarização do trabalho. Assim, se no contexto de nosso capitalismo tardio da década de 1970, a periferia era o lugar da reprodução da força de trabalho através de práticas não mercantis que anulavam a pressão sobre os salários, a partir da reestruturação produtiva experimentada na década de 1990 ela se torna, na cidade, o lugar da produção. Ou seja, após um longo período desde a revolução industrial que separou a força de trabalho dos meios de produção, as esferas da produção e da reprodução voltam a se encontrar na periferia das cidades.

Assim, nesse primeiro capítulo, analisaremos os aspectos da relação entre modo de produção e território, procurando destacar os elementos que nos permitirão compreender as principais características das cidades capitalistas contemporâneas, sobretudo as periféricas, marcadas pelos contrastes decorrentes das enormes desigualdades sociais. O capítulo

apresenta ainda uma análise específica sobre a lógica de funcionamento do sistema capitalista de mercado, o que nos será útil para percebermos como esse modo de produção estabelece uma relação bastante especial com o modo de vida urbano. Finalmente, tendo em vista os objetivos da dissertação, a parte final do capítulo apresenta uma aplicação dessa discussão ao caso brasileiro de maneira específica. Utilizaremos como referência os trabalhos de Francisco de Oliveira intitulados *Crítica à Razão Dualista*³ e *O Ornitorrinco*. Existem pelo menos três razões que justificam a opção por esse autor: em primeiro lugar, por fornecer uma brilhante ilustração sobre a relação entre o modo de produção e o território que teremos acabado de discutir. Em segundo lugar, porque foi exatamente o diagnóstico de Oliveira que influenciou em larga medida a maioria dos formuladores da questão urbana das décadas seguintes e, por conseqüência, o desenho das políticas urbanas progressistas. A terceira razão é a atualização recente do seu pensamento que, ao mostrar, de maneira bastante clara e precisa, as transformações do capitalismo recente, permite uma comparação com o diagnóstico da década de 1970, e sustenta a necessidade de atualização das políticas urbanas, o que será objeto do capítulo 2.

1.1 Modo de Produção e Território

O objetivo dessa seção é a construção de um eixo teórico que, ao tornar evidente a relação existente entre as características de um determinado modo de produção e a produção do espaço, leve a um maior entendimento sobre o sentido da existência das periferias a partir da compreensão do papel que elas cumprem dentro da estrutura econômica como um todo. Em outras palavras, busca-se a identificação da lógica comum, capaz de explicar a existência, dentro de um determinado espaço geográfico, do contraste decorrente da reunião de espaços sofisticados com espaços marcados pela precariedade. Isso torna possível a ruptura com um falso dualismo, segundo o qual o subdesenvolvimento é uma barreira ao desenvolvimento, ao permitir uma nova leitura onde a precariedade e a sofisticação, que caracterizam o espaço urbano das cidades periféricas, são os dois lados de uma mesma moeda. Além disso, ao assumirmos a perspectiva oferecida por essa análise, seremos capazes, ao longo dessa dissertação, de percebermos

³ Embora a versão original de “Crítica à Razão Dualista” seja de 1972, nessa dissertação utilizamos a versão reeditada no ano 2003.

que a política urbana deverá sempre considerar os desdobramentos sobre o território, decorrentes das transformações sofridas pelo modo de produção.

Adotaremos, portanto, como ponto inicial da análise a existência de uma estreita relação entre as características de um modo de produção e a produção do espaço, em especial, o espaço urbano. Isso significa que as principais características do ambiente construído são a materialização espacial da lógica interna em torno da qual os membros das diferentes sociedades se organizam para produzir. No entanto, um modo de produção não é caracterizado apenas pela existência de um único modo de integração econômica, mas por um equilíbrio específico entre diferentes modos existentes, em geral, com a predominância de um sobre os demais. A produção do espaço, portanto, será realizada em função das características desse equilíbrio específico entre diferentes modos de integração econômica, de maneira a favorecer a produção e a concentração espacial do excedente, entendido como a quantidade de força de trabalho usada na criação do produto para certos propósitos sociais específicos, além e acima do que é biológico, social e culturalmente necessário para garantir a manutenção e a reprodução da força de trabalho no contexto de um dado modo de produção. (HARVEY, 1980, P.204)

O modo de produção hegemônico na atualidade é a economia capitalista de mercado. No entanto, ao longo de sua história, o homem também desenvolveu outros sistemas econômicos, que, como veremos, funcionam a partir de lógicas diferentes à da economia de mercado. A principal diferença da economia de mercado com relação às outras lógicas econômicas, é que a motivação vem da busca pelo lucro ao invés da mera necessidade de subsistência. Além disso, as transações passam a ser monetárias e a exigir um meio de intercâmbio em cada articulação da vida econômica. Finalmente, na economia de mercado, todas as rendas derivam da venda de alguma coisa e o mercado, uma vez estabelecido, deve funcionar sem interferência externa, ou seja, de maneira auto-regulável. Isto significa que é dirigido pelos preços de mercado, o que por sua vez lhe atribui uma natureza sem precedentes.

A concepção da economia de mercado está fundamentada no argumento segundo o qual todo homem é, por natureza, um homem econômico. Esta construção teórica do século XIX pertence a Adam Smith e sugere que homens e mulheres nascem com uma propensão natural à troca e a barganha. O mercado é o espaço para a realização das trocas, de modo que uma economia de mercado significa uma economia de troca. Para os idealizadores do homem econômico seria esse, portanto, o modelo ideal de economia e de

organização social tendo em vista a pré-disposição natural do homem para a troca e a barganha.

No entanto, como já sugerimos, existem outros sistemas econômicos que funcionam a partir de lógicas distintas à da economia de mercado. Em outras palavras, existem outros padrões de comportamento econômico – além da troca – que provocaram o surgimento de outras instituições além do mercado. Esses sistemas econômicos surgiram antes da economia de mercado, em sociedades onde a tradição e os costumes eram os determinantes dos laços sociais. São, pois, modelos de economias tradicionais ou naturais, fundados, segundo Polanyi (2000) e França Filho e Laville (2004), em lógicas econômicas distintas à troca, como a reciprocidade, baseada no padrão de comportamento simétrico de membros de uma determinada sociedade; a domesticidade, baseada na autarquia de grupos fechados; e a redistribuição, baseada no princípio da centralidade, ou seja, na reunião da produção da sociedade nas mãos da autoridade central para posterior redistribuição. Como veremos mais adiante, a marginalização e a subordinação destas lógicas alternativas ao mercado são partes da estratégia, tanto de idealização do homem econômico, para a construção de uma sociedade mercantil, na medida em que o êxito desta depende da difusão dos valores do mercado, quanto de subordinação de aspectos essenciais da vida ao mecanismo da troca.

Voltando as economias tradicionais, ou naturais, Polanyi (2000) e França Filho e Laville (2004) destacam que, diferentes do mercado, estas economias funcionam a partir de lógicas reconhecidamente sociais e não econômicas apenas. A simetria, por exemplo, é a lógica segundo a qual o membro de uma determinada sociedade busca ser reconhecido como um bom membro, com a intenção última de ser reciprocamente bem tratado pelos demais membros do seu grupo. Faz sentido, portanto, que os membros desse grupo tratem-se bem uns aos outros mesmo sem receber um retorno imediato, já que a recompensa é social. A domesticidade, por sua vez, consiste na produção, por um determinado grupo fechado, para o uso próprio, tendo em vista a produção para satisfação de necessidades do grupo e não do indivíduo. Finalmente, a centralidade tem como fim último a reunião da produção nas mãos da chefia em comum para a realização, por exemplo, de festas comunitárias. Fica claro, portanto, que a produção de riqueza e o desenvolvimento tinham, até aqui, um sentido essencialmente social. Já o mercado, como vimos, implica em um padrão de comportamento determinado pela barganha e a troca. Veremos adiante que a difusão desse padrão comportamental, por sua vez, implica no surgimento de uma instituição com

conseqüências para toda a organização da sociedade, que passa a ser dirigida como um acessório. Se antes a economia estava subordinada pela vontade social agora, ao contrário, o social passa a estar subordinado à economia.

Diferente dos outros padrões de comportamento econômico, a troca cria uma instituição – o mercado – especial por ter como designação uma única função: promover as trocas. Vimos que, por definição, uma economia de mercado deve funcionar livre de interferências externas, ou seja, é auto-regulável. A auto-regulação por sua vez depende da capacidade dos preços de funcionarem como sinalizadores eficientes para que os agentes econômicos façam suas escolhas racionais de oferta e procura de mercadorias. Torna-se imprescindível que os fatores de produção, bem como os meios de circulação – usados para a produção e para a circulação das mercadorias – estejam também disponíveis para compra e venda no mercado. Ou seja, numa economia de mercado o trabalho e a terra (fatores de produção) bem como o dinheiro (meio de circulação) devem ser transformados em mercadorias. Quaisquer medidas ou políticas que possam inibir a formação de tais mercados poriam em perigo a auto-regulação do sistema.

Disponibilizar os fatores de produção, bem como os meios de circulação no mercado torna-se ainda mais necessário a partir da industrialização, ou seja, da entrada da máquina no processo produtivo e do desenvolvimento do sistema fabril, na medida em que a produção torna-se mais ramificada e complexa. Naturalmente, mais numerosos passaram a ser também os elementos da indústria que exigiam garantias de fornecimento, sendo três deles fundamentais: trabalho, terra e dinheiro. Numa sociedade comercial esse fornecimento só podia ser organizado de uma forma, tornando-os disponíveis para a compra e venda como mercadorias.

Interessa notar que o trabalho, a terra ou o dinheiro não são produzidos para a venda, de modo que a descrição desses fatores como mercadoria é inteiramente fictícia. No entanto, é a formação desses mercados – de trabalho, terra e dinheiro – que constrói a sociedade de mercado, na medida em que subordina aspectos importantes da vida humana aos mercados. Polanyi (2000) conclui, no entanto, que permitir que o mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. (POLANYI, 2000, PG.94)

Desde a previsão de Polanyi sobre os rumos da sociedade talvez ainda não se tenha alcançado um consenso sobre o seu desmoronamento ou não, entretanto, fato é que, na

sociedade contemporânea, segundo França Filho e Leville (2004), a manutenção dos vínculos ou laços sociais, antes considerados prioritários, perdem em importância para a produção de riqueza. Trata-se da passagem de um modelo de sociedade no qual os problemas econômicos eram apenas uma esfera da vida social, para um modelo no qual a economia não apenas se autonomiza, como passa a subordinar as demais esferas à racionalidade do mercado. Sai de cena um mundo onde a economia sempre esteve subordinada às vontades e às necessidades da sociedade, para um mundo onde as relações sociais passam a se confundir com as relações econômicas. Em outras palavras, os interesses da sociedade passam a ser confundidos com os interesses dos mercados e os indivíduos passam a interagir por meio de trocas impessoais através do dinheiro.

A origem dos problemas, no entanto, não decorre apenas do funcionamento da economia de mercado, mas da lógica do modo de produção capitalista que dela prescinde. Vimos que a sociedade se torna vulnerável na medida em que institucionaliza o mercado como mecanismo para a alocação de seus recursos, mas esta análise só estará completa quando a ela se acrescentar o capital, pois, uma sociedade marcada pela separação entre capitalistas e trabalhadores – numa relação de exploração e de oposição de interesses – pela concorrência e pela anarquia da produção, terá como principais características a desigualdade e a instabilidade.

O encontro de capitalistas individuais no mercado desencadeia um processo de competição pelo lucro que tem como principal consequência a produção de desigualdade ao gerar concentração e centralização do capital de um lado e o desemprego de outro. Em outras palavras, na corrida pelo lucro, os capitalistas buscam sempre o desenvolvimento de tecnologias que permitam um aumento da produtividade dos meios de produção e uma redução nos custos, ampliando a margem de ganho decorrente da diferença entre o valor social da mercadoria e o seu valor individual. O êxito nesse processo, permite o reinvestimento de parte do lucro novamente em tecnologias que aumentem a produtividade, através da modificação da composição técnica o capital (aumento relativo do capital constante com relação do variável). Na prática, isso significa que, na busca pelo lucro, os grandes capitalistas esmagam os pequenos – o que provoca a centralização do capital – e, ao diminuir o peso relativo do capital variável na composição técnica do capital, tornam-se cada vez mais independentes do trabalho – causa da concentração das riquezas.

A ascensão do modelo de sociedade capitalista mercantil marca a passagem de uma sociedade tradicional, onde os indivíduos estavam unidos pelos laços de pertencimento

familiar ou territorial – para uma sociedade de homens livres, que se encontram para a troca. Esta nova realidade pode ter levado os teóricos liberais do século XIX a idealizarem um novo modelo de homem – homem econômico – adaptado à realidade⁴ de uma sociedade mercantil. O espaço comum dá lugar ao espaço público onde a democracia – enquanto acordo simétrico de direitos e deveres – assume o lugar antes ocupado pela força e pela arbitrariedade da tradição, na manutenção da coesão social. No entanto, trata-se da substituição dos antigos laços de poder e dominação tradicionais por novos, escondidos de maneira sutil atrás de uma aparente sensação de liberdade. Homens e mulheres, seduzidos pela possibilidade de se transformarem em trabalhadores livres para oferecerem a única mercadoria que possuem no mercado – sua força de trabalho – buscando a maximização de suas utilidades individuais, abrem mão do controle sobre a reprodução de suas vidas e passam a depender da demanda por trabalho – que, como vimos, tende a diminuir – para sobreviverem. O mercado é, portanto, a estratégia política do capital, na medida em que difunde valores como a liberdade individual e o utilitarismo⁵, e atrai para um determinado espaço os diferentes interesses, onde, entretanto, com a concorrência assimétrica, só prevalecerão os mais fortes.

Interessa notar que o modo de produção que acabamos de descrever estabelece com o urbanismo, enquanto modo de vida, uma importante relação, na medida em que se criam as condições tanto para a subordinação dos principais aspectos da vida humana à lógica mercantil, quanto as condições para a produção e concentração espacial do excedente em um nível sem precedentes. Ao analisar a relação existente entre a produção de excedente e a cidade, Harvey (1980) afirma que a própria origem da cidade na história da civilização está associada ao desenvolvimento de um modo de produção capaz de mobilizar, extrair e concentrar geograficamente, quantidades significativas de produto excedente. O autor afirma que é possível que o surgimento das cidades tenha sido o resultado da passagem de um modo de integração econômica baseado na reciprocidade para um modo baseado na redistribuição – na medida em que apenas a partir do surgimento da redistribuição é que se pressupõe a centralização e, por conseqüência, a concentração do excedente – mas

1 Polanyi chega a sugerir literalmente que Adam Smith atuou intencionalmente na construção do “homem econômico” ao tomar observações apenas do século que o precedeu – e que já continha elementos de um padrão de comportamento de troca e barganha – como válidas para toda a história da humanidade. (Polanyi, 2000, Pg64).

2 O utilitarismo é o padrão de comportamento que viabiliza a economia capitalista mercantil na medida em que, segundo esta filosofia, os interesses pessoais e público se encontram: ao maximizar utilidades pessoais indivíduos racionais maximizam o bem estar coletivo.

necessariamente aconteceu com a emergência de um modo de integração econômica baseada no mercado de troca, uma vez que ela reúne condições sem precedentes para a concentração espacial de excedente.

Vimos anteriormente que a economia de mercado capitalista consiste na produção de mercadorias para a troca lucrativa através do mercado e não mais apenas para subsistência e o auto-consumo. Esse modo de produção pressupõe, portanto, a existência de mercados auto-reguláveis de preços fixos, que atuem como sinalizadores eficientes para os agentes econômicos interessados na compra e na venda de mercadorias. A auto-regulação do mercado, por sua vez, dependerá da disponibilização, através do mercado, dos principais fatores de produção, bem como dos meios de circulação de mercadorias, além da existência de uma demanda efetiva por estas mercadorias. É também uma característica central do modo de produção capitalista a divisão da sociedade pela posse dos meios de produção. De um lado, os capitalistas concorrem entre si, pela obtenção de taxas crescentes de lucro, e contra os trabalhadores, pela extração de quantidades crescentes de trabalho excedente, e de outro, os trabalhadores, despossuídos dos meios de produção, se vêem obrigados a vender a única mercadoria que possuem, a força de trabalho – que no entanto possui um caráter especial ao gerar excedente – em troca de um salário.

Esta ruptura com os antigos padrões não capitalistas de integração econômica, marcada principalmente por uma nova orientação da produção – agora voltada para a troca utilitarista no mercado e não mais apenas para a subsistência – significou a emergência de uma nova cultura que tem como símbolo o urbanismo, entendido por Harvey (1980) como padrão de atividade individual que, quando agregado, forma um modo de integração social e econômica capaz de mobilizar, extrair e concentrar quantidades significativas de produto excedente (HARVEY, 1980, P.204). Aliada a esse padrão comportamental orientado para a troca, a cidade oferece ao novo modo de integração econômica hegemônico vantagens locais essenciais, tais como a concentração e a fixação de excedentes populacionais, bem como economias de aglomeração decorrentes da maior acessibilidade da cidade e da disponibilidade de meios de comunicação. É possível afirmar portanto que a produção do espaço urbano refletirá as necessidades do modo de produção capitalista, de modo a favorecer a produção e a concentração do excedente.

Interessa notar que a reciprocidade e a redistribuição não desaparecem mas subordinam-se ao mercado. É possível compreender a maneira como opera essa subordinação se observarmos que a dinâmica capitalista, marcada pela corrida competitiva

pelo lucro, impõe a necessidade da reprodução ampliada da produção. Essa reprodução ampliada – que evita a estagnação ao superar a mera reposição simples – se dá a partir de acumulação primitiva, entendida como exploração de certa parte da população, quer através da apropriação dos valores de uso existentes acumulados como bens fixos, ou através da apropriação de força de trabalho (HARVEY, 1980, P. 195). A acumulação primitiva via exploração crescente da força de trabalho é refletida na depressão dos salários dos trabalhadores e torna-se possível na cidade na medida em que ela concentra uma grande oferta de mão-de-obra que retira o poder de barganha dos trabalhadores, ou então pela sobrevivência de antigos modos de integração econômica que, ao permitirem pelo menos parte da reprodução da força de trabalho por meios não capitalistas, como no caso da auto-construção de moradias, retira do salário o peso dos custos associados com habitação na reprodução. Embora na prática a reconstituição de laços não capitalistas de produção na cidade permita um aumento da exploração do trabalho, para Harvey, os modos de integração alternativos ao mercado desempenham o importante papel de atenuar os efeitos negativos decorrentes da difusão dos valores mercantis na sociedade.

Para Harvey, portanto, a cidade será também o lugar da reconstituição e do fortalecimento desses modos de integração econômica que continuam a existir, notadamente a redistribuição e a reciprocidade, como caminho de resistência aos efeitos nocivos provocados pela hegemonia da economia de mercado, que já haviam sido anteriormente apontados por Polanyi. Segundo Harvey, a redistribuição atuará através do Estado de Bem Estar, sob a forma de políticas públicas redistributivas que amenizam a lógica de depressão salarial e reduzem a vulnerabilidade dos trabalhadores ao participar da reprodução da força de trabalho através da provisão de bens públicos. Por outro lado, a reciprocidade também atua nesse sentido a partir da reconstituição no ambiente urbano dos laços de vizinhança que por sua vez significam mecanismos mais seguros para a provisão de bens públicos do que os resultantes da lógica de uma ação coletiva baseada nos auto-interesses individuais.

A estreita relação entre a cidade e o capitalismo de mercado reside, portanto, na capacidade que esse modo de organização territorial possui de oferecer vantagens locais e de favorecer a função de auto-regulação pretendida pela lógica mercantil, potencializando a geração de excedente. Ao mesmo tempo, ao permitir a sobrevivência de diferentes modos de produção no seu interior, a cidade cria as condições não apenas para a sobrevivência daqueles deixados à margem pelo mercado, como contribui para a extração

de mais trabalho dos precariamente inseridos no processo produtivo. A essa altura, já é possível afirmarmos o que havia sido sugerido anteriormente, no início dessa seção, ou seja, que os espaços de precariedade, característicos dos espaços urbanos de pobreza brasileiros, cumprem um papel bem definido dentro da lógica de nosso capitalismo periférico. Se isso é verdade nos países capitalistas avançados, onde as instituições de mercados são mais sólidas e, portanto há uma maior capacidade de integração ao sistema produtivo, será, sobretudo, em países periféricos como o Brasil, onde a fragilidades de tais instituições atribui um papel maior aos modos de integração econômicas não mercantis no que se refere à reprodução de enormes contingentes populacionais. A difusão da lógica mercantil a partir da criação de condições artificiais de desenvolvimento para o capitalismo foi fator determinante de tal fragilidade institucional e torna ainda mais dramáticos os padrões de desigualdades encontrados nos modelos de capitalismo periférico.

Tais características são conhecidas há algumas décadas, desde o surgimento de diagnósticos marxistas, ligados à teoria de dependência ainda durante a década de 1970⁶. No entanto, a atualização desse diagnóstico, ao longo dos últimos anos, face às transformações sofridas pelo capital reforça a tendência de aprofundamento das desigualdades sociais. Faremos uma breve comparação entre os dois momentos da análise marxista, tomando como base os trabalhos de Francisco de Oliveira. Serão sublinhadas as atualizações sofridas pela análise desse autor, de modo que, ao final do capítulo, sejamos capazes de perceber os novos elementos que passam a influenciar as tendências de produção das periferias e que, portanto, precisam ser levados em conta na formulação das políticas urbanas. Além disso, um destaque será dado ao papel do Estado para o estabelecimento de um modo de produção com essas características, de maneira que sejamos capazes de colher informações que serão utilizadas posteriormente, no segundo capítulo da dissertação, sobre o papel e as perspectivas da política urbana.

⁶ A análise de Francisco de Oliveira está na verdade filiada à chamada teoria da dependência, desenvolvida originalmente por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, segundo a qual "dependência" é característica central da forma como os interesses internos dos países subdesenvolvidos se articulam ao resto do sistema capitalista. Porém, a ponte realizada por Oliveira, entre esta teoria e a sua materialização, refletida na realidade das cidades brasileiras, influenciou amplamente a construção do pensamento sobre o urbano no Brasil. Não por outra razão, Lucio Kowarick, um dos expoentes da sociologia urbana marxista brasileira, cita diversas passagens de "Crítica à Razão Dualista" em seu clássico "*A Espoliação Urbana*" (Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1979)

1.2 A Periferia Como Fonte de Acumulação Primitiva

O período pós anos 1930 marca na estrutura sócio-econômica brasileira a transferência da hegemonia de um modelo agro-exportador para um modelo industrial-urbano. Em outras palavras, o Brasil abandona um modelo econômico dependente da realização de sua produção no mercado externo e que privilegiava uma aristocracia rural, para assumir um modelo industrial, liderado por uma nova burguesia essencialmente urbana interessada no desenvolvimento de um mercado interno. No entanto, a importância desse período histórico não está apenas relacionada com a transformação do perfil econômico do país, mas principalmente por suas implicações sociais, a partir da gênese de um capitalismo periférico, marcado pelo encontro de formas capitalistas e não capitalistas de produção e reprodução, que por sua vez dá origem a um padrão de acumulação altamente concentrador de renda. Veremos que entre os principais fatores que contribuíram no curso desta transformação, destacam-se o crescimento e o padrão de ocupação das cidades brasileiras e, principalmente, o sentido da atuação do Estado.

De fato, o papel do Estado é provavelmente a característica central desta passagem da história brasileira, no sentido de sua intervenção no cenário econômico do país, antes amplamente favorável à agro-exportação, e, a partir dos anos 1930, quase que totalmente pró-indústria. Esta intervenção operou de maneira a destruir as antigas estruturas de mercado que favoreciam o setor agro-exportador – seja pela penalização dos custos e da rentabilidade dos fatores desse setor, ou mesmo através do confisco de seus excedentes – e também na criação de novas regras e sinalizadores de mercado a favor da indústria.

Como já dissemos, aos objetivos dessa dissertação interessarão especialmente dois importantes aspectos dessa aliança histórica entre o capital e o Estado: em primeiro lugar, a maneira como ela foi determinante para o estabelecimento de um padrão perverso de acumulação capitalista, e, portanto, para a ampliação das desigualdades históricas – ao combinar uma enorme oferta de mão-de-obra com reduzido custo de reprodução, com a produção de bens duráveis de setores dinâmicos e um setor de serviços não capitalista – com desdobramentos sobre o território. Em segundo lugar, compreender o sentido da atuação do Estado, diretamente orientada para a formação do capital nacional, nos permitirá tirar algumas conclusões, em um outro

momento desse trabalho, quando será realizada uma discussão sobre a importância das políticas públicas urbanas redistributivas, e a capacidade do Estado de implementar tais políticas em um contexto marcado por uma crise fiscal e pela hegemonia de políticas pró-mercado.

O comportamento do Estado deliberadamente a favor da indústria aconteceu, segundo Oliveira (2003a), principalmente em três aspectos: o primeiro diz respeito à regulação das relações entre capital e trabalho; o segundo se refere à intervenção nos preços de mercado dos principais fatores produtivos, através do estabelecimento de preços sociais, sinalizadores da nova tendência industrial do mercado; e, finalmente, o terceiro aspecto estabelece o novo papel da agricultura na estrutura de produção e reprodução do novo capital industrial. Examinaremos melhor cada um desses três aspectos de maneira a destacar como funcionou esta aliança entre o Estado e o capital.

Como dissemos, o primeiro aspecto da intervenção estatal na implantação do modelo industrial de acumulação foi a regulação das relações entre o capital e o trabalho. Foram duas as principais medidas: a fixação do salário mínimo e a aprovação de uma legislação trabalhista. O objetivo principal destas medidas era transformar o grande afluxo populacional urbano, proveniente do campo em crise, em um exército industrial de reserva. Interessa notar que elas igualavam os trabalhadores – especializados ou não – e impedia a elevação do preço da força de trabalho, contribuindo, portanto, para a instauração do novo modelo de acumulação.

O segundo aspecto refere-se à intervenção do Estado na economia, criando condições artificiais de mercado, que não necessariamente refletiam o livre jogo do encontro entre demanda e oferta, mas que favoreciam à indústria. Esta intervenção se deu por meio da fixação dos preços de fatores, redistribuição de ganhos e perdas entre diferentes setores econômicos, através dos gastos fiscais com fins direta ou indiretamente reprodutivos, e na produção, por meio de subsídios. A intenção era substituir os preços do antigo mercado por preços artificiais ou preços sociais que atuassem no sentido da consolidação do novo mercado.

O terceiro aspecto é o da atuação estatal no sentido de promover uma conciliação entre o setor agrícola e o industrial, através de um arranjo favorável ao novo padrão de acumulação. Esta nova missão da agricultura, cumpre dois papéis bem definidos. O primeiro deles era garantir, através da exportação de grãos, divisas a serem utilizadas pelo capital industrial na importação de bens de capital e bens intermediários. Havia, portanto, a

necessidade de manter o setor agro-exportador ativo. O segundo papel era o de abastecedor de produtos destinados ao consumo interno o que, além de suprir as necessidades das massas urbanas, permitia a manutenção dos reduzidos custos de alimentação e das matérias-primas e favorecia o processo de acumulação urbana-industrial.

A necessidade de promover o crescimento industrial e o crescimento agrícola exigiu um arranjo de soluções que atuou principalmente no sentido de conciliar os interesses da burguesia industrial e das classes rurais. O maior privilegiado era o novo mercado urbano, mas, em troca, o setor agrícola pode seguir, livre de regulação, se beneficiando de seu padrão primitivo, baseado em altas taxas de exploração de mão-de-obra. A partir de um enorme contingente de mão-de-obra, com baixíssimo custo de reprodução, e de uma oferta elástica de terras, o setor agrícola produzia gêneros alimentícios com uma estrutura de baixa capitalização, ou até sem nenhuma capitalização prévia, e em constante expansão horizontal. O Estado teve destacada atuação ao promover o encontro desses fatores, essencialmente através da construção de rodovias. Logo, permitiu-se que o setor agrícola operasse de maneira a auferir ganhos em forma de uma acumulação primitiva.

A manutenção desse padrão primitivo na agricultura, por sua vez, beneficiava a acumulação industrial de duas maneiras: em primeiro lugar, ao expulsar mão-de-obra para os centros urbanos, contribuindo para a formação do exercito industrial de reserva permitindo uma redefinição das relações capital-trabalho, que ampliou as possibilidades da acumulação industrial. Em segundo lugar, fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural⁷, combinaram esse elemento com o próprio volume da oferta de força de trabalho urbana, para rebaixar o preço desta.

Dessa forma, o preço da oferta de mão-de-obra urbana era determinada, pelo custo de alimentação dos trabalhadores, que por sua vez era determinada custo de reprodução da força de trabalho rural, e pelo custo do acesso a bens e serviços urbanos, sobre os quais pesava também uma economia de subsistência. Essas condições forçam para baixo o preço

⁷ O baixo custo de reprodução da força de trabalho rural era determinado por uma mistura de uma oferta elástica de mão-de-obra – com baixíssimo custo de reprodução de sua força de trabalho – com uma oferta elástica de terras e um sistema em que os proprietários das terras cediam a propriedade aos trabalhadores rurais. Estes praticavam uma economia de subsistência que lhes permitia a reprodução e pagavam pelo uso da terra com o cultivo de gêneros específicos para o abastecimento dos centros urbanos. Assim, este baixo custo da reprodução da força de trabalho rural determina um custo reduzido dos produtos agrícolas, o que, por sua vez, mantém baixo o custo da reprodução da força de trabalho urbana.

da oferta de mão-de-obra, o que, combinado com a crescente produtividade industrial e com a intervenção do Estado em favor do capital industrial, levou à uma enorme acumulação industrial durante as décadas de 1940,1950 e 1960. Para Oliveira (2003a) aí estão as raízes da tendência à concentração de renda brasileira.

Fato é que, criadas as condições adequadas, o período pós-anos 1930 conheceu um enorme arranque da atividade industrial no Brasil. Oliveira (2003a) argumenta, que a industrialização sempre se dá visando, em primeiro lugar, as necessidades da acumulação e não do consumo. Trata-se de um posicionamento teórico diferente de muitos autores, notadamente os ligados a CEPAL⁸ e adeptos da conhecida interpretação do processo de industrialização por substituição de importações, segundo a qual o estímulo à produção interna de bens de consumo seria função direta de da demanda reprimida por esses bens ocasionada por crises externas. Segundo Oliveira (2003a), se existe uma considerável massa urbana, composta pela força de trabalho industrial e de serviços, e se é importante manter baixo o custo de reprodução dessa força de trabalho a fim de não ameaçar a acumulação, torna-se inevitável e necessário produzir internamente, os bens de consumo utilizados na reprodução da força de trabalho. A substituição de importações seria, portanto, uma oportunidade criada pela crise externa, mas não condição suficiente.

Numa etapa seguinte da industrialização brasileira, o processo dirigiu-se à produção de bens de consumo duráveis, intermediários e de capital. Novamente, a orientação decorreu mais das necessidades da produção e da acumulação que do consumo. Pouco importava que o preço dos produtos nacionais fosse mais elevado que o dos produtos importados desde que esses preços altos jamais fossem transmitidos ao custo de reprodução da força de trabalho, sob risco de criar um obstáculo à acumulação. Oliveira (2003a) revela a lógica por trás da manutenção dos preços elevados da produção nacional ao afirmar que:

ainda quando eles se transmitam interindustrialmente a outras produções e exatamente por isso elevem também a média dos preços dos demais ramos chamados dinâmicos, do ponto de vista da acumulação essa produção pode realizar-se porque a redefinição das relações entre capital e trabalho deu lugar à concentração de renda que torna consumíveis os produtos e por sua vez reforça acumulação, dado que a alta produtividade dos novos ramos em

⁸ Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

comparação com o crescimento dos salários dá um salto de qualidade, reforçando a tendência à concentração de renda. (OLIVEIRA, 2003A, PG.51)

Até agora, vimos que o padrão de acumulação industrial brasileiro consiste na união de dois elementos: uma enorme oferta de mão-de-obra com reduzido custo de reprodução aliada à produção de bens duráveis de setores dinâmicos. À essa equação adicionaremos uma terceira variável: um setor de serviços – conjunto heterogêneo de atividades complementares ao setor industrial – não capitalista.

No Brasil este setor – também conhecido como terciário – é o que absorveu mais mão-de-obra, não porque a agricultura não seja capaz de reter mão-de-obra, ou a indústria não seja capaz de absorvê-la, mas porque essa característica atende ao modo de acumulação urbano adequado à expansão do capitalismo no país. Vale notar que a existência de um aglomerado de serviços funciona para a acumulação industrial como forma de economia externa. Oliveira (2003a) destaca que a base de acumulação pré-industrial nas cidades brasileiras na década de 30 era pouca ou inexistente, de modo que não havia esta oferta de serviços. No entanto, a expansão da indústria dependia diretamente da existência dessas economias externas. Essa ausência, no entanto, será compensada. Em um primeiro momento do desenvolvimento industrial, haverá uma tendência à autarquização, ou seja, as unidades industriais serão responsáveis pela própria oferta desses serviços. Em seguida, dá-se uma compatibilização com a ausência prévia de acumulação, através da reprodução nas cidades de um tipo de crescimento horizontal, extensivo, de baixíssimos coeficientes de capitalização, em que a função de produção sustenta-se basicamente na abundância de mão-de-obra. O que se verifica, portanto, é um crescimento não capitalista do setor de serviços.

Um aparente inchaço relativo do setor terciário com relação aos outros setores, esconde, portanto, um mecanismo fundamental da acumulação: os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, mais valia, em síntese. Não é difícil estabelecer uma relação entre esse modelo de industrialização e o processo de urbanização brasileiro. Segundo Oliveira (2003a), a necessidade de acumulação impõem um crescimento dos serviços horizontalizados, cuja forma aparente é o caos das cidades. No entanto, quando observada desde a perspectiva do processo de acumulação capitalista, a situação deixa de ser caótica, devolvendo o foco de

análise novamente à discussão já realizada, segundo a qual a o contraste decorrente do encontro entre espaços de precariedade com espaços de sofisticação pode ser explicado por uma lógica comum.

Vimos que até o princípio do século XX, a economia brasileira esteve apoiada na produção monocultora e na exploração de recursos voltados para exportação. Foi assim durante a fase da economia açucareira, depois com a exploração do ouro e com o café. Segundo Oliveira (1982), esse modelo econômico, raiz da dependência do mercado externo, possuía um caráter autárquico que enfraquecia a divisão social do trabalho e comprometia o surgimento de novas atividades econômicas. Tratava-se de uma produção auto-suficiente de produtos pouco diferenciados, que utilizava mão-de-obra escrava, era realizada em grandes propriedades e atendia primordialmente aos fluxos do capital comercial internacional. Essa produção não estava portanto, articulada com nenhuma dinâmica econômica interna e é justamente este o caráter autárquico, no sentido da finalidade exclusiva da produção de agro-exportação, que obrigou o Brasil a realizar uma transição para o modelo industrial sem a pré-existência de uma divisão social do trabalho entre campo e cidade.

O que se verificou na Europa, por exemplo, foi um processo diferente: as cidades sedes do processo de industrialização, no caso da indústria têxtil, acolheram a tecelagem e a fiação e deixaram a outra parte do processo industrial da fabricação de tecidos no campo. Isto é, segundo Oliveira (1982), o camponês europeu era autárquico noutro sentido, no sentido de que dentro da unidade camponesa existia uma divisão social do trabalho que ia desde as tarefas agrícolas até as tarefas de manufatura, ou seja, o camponês europeu era, ao mesmo tempo, um agricultor e um artesão. Com a emergência do capitalismo industrial, este vai se servir, sob muitos aspectos, dessa base camponesa da industrialização, que no caso do Brasil não pode acontecer. A tese de Oliveira é que, no momento em que a industrialização passa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, considerando a desarticulação do ponto de vista da divisão social do trabalho entre campo e cidade, observou-se um processo de urbanização em escala sem precedentes, em taxas muito acima do próprio crescimento da força de trabalho empregada nas atividades industriais, que provocou o inchaço e marginalidade nas cidades.

Assim, enquanto na Europa o camponês-artesão pode permanecer no seu lugar de origem sem desarticular-se do circuito econômico, no Brasil, o homem do campo, em grande maioria, escravos libertos, foi obrigado a migrar para as cidades na expectativa de

ser incorporado pela nova dinâmica econômica industrial. Mas, na medida em que essa migração se dá em taxas muito elevadas, esses migrantes vão dar origem às enormes massas de pobres urbanos, que como vimos, terão um papel bem definido dentro do padrão da acumulação industrial brasileira.

O modelo de industrialização no Brasil terá ainda como importante conseqüência, segundo Oliveira (1982), a emergência de uma classe média forte do ponto de vista econômico e político. Segundo o autor, o modelo de industrialização implantado pelas grandes empresas multinacionais em países como o Brasil, trouxe consigo um estilo de organização, com uma complexa divisão social do trabalho, restrita a esfera urbana, onde se destaca a enorme gravitação do chamado trabalho improdutivo. A classe de trabalhadores improdutivos – executivos, gerentes – que gerenciam o trabalho produtivo, dá origem às classes médias no Brasil. O surgimento dessa classe irá causar, por sua vez, a expansão das atividades ligadas ao setor terciário, expressão das funções de circulação das mercadorias – como publicidade e transporte – e das funções ligadas a circulação do capital, como os bancos por exemplo. O crescimento desse setor foi, portanto, determinante para a criação de uma série de empresas ligadas a esses processos de circulação de mercadorias, transformando, de uma forma muito radical, a estrutura de classes na sociedade brasileira e dando um enorme peso político às classes médias.

Vimos, portanto, que enquanto na Europa os trabalhadores rurais tiveram uma articulação com a indústria desde a sua implantação, o que não impediu a migração em massa para as cidades, mas atenuou esse processo, no Brasil, a falta dessa articulação econômica entre campo e cidade foi responsável pelo surgimento de uma massa de pobres urbanos, com papel bem definido dentro do processo de acumulação industrial brasileiro, em oposição a uma classe média urbana com poder econômico e político. Podemos concluir que as transformações desencadeadas na sociedade brasileira a partir da implantação de um modelo de industrialização particular – com uma participação destacada do Estado sem considerar a divisão social do trabalho entre cidade e campo – foram determinantes para a gênese de um capitalismo periférico, marcado por contradições ainda maiores que acentuaram as desigualdades sociais brasileiras, agora também materializadas no espaço construído das cidades.

1.3 A Periferia como Lugar da Produção

A fase atual da economia capitalista é marcada pela intensificação da globalização da produção e pela crescente financeirização da economia. Por um lado, a globalização representa a liberalização do mercado, a flexibilização produtiva, bem como a ampliação da competição à escala mundial, e por outro, a financeirização da economia, possível a partir do desenvolvimento de mercados de crédito nacionais, que servirão para financiar a produção capitalista e a acumulação, é quase uma consequência natural da globalização. Com a intensificação dos fluxos financeiros internacionais, as moedas dos países passam a ser negociadas como ativos e o capital encontra uma oportunidade de se valorizar sem passar pela esfera produtiva. O crescente peso desse capital fictício na acumulação – que se valoriza sem ter relação com o trabalho – representa o desvio de recursos que de outra forma seriam aplicados em aumento de produção. Trata-se de um processo que reflete as necessidades decorrentes do atual estágio da reprodução e da acumulação capitalistas: o capital corre o mundo em busca das melhores oportunidades de valorização e leva junto consigo as tendências à concentração e centralização bem como a destruição de postos de trabalho.

Se antes a ocupação irregular e descontrolada da cidade significava para o capital a possibilidade de extrair quantidades crescentes de trabalho excedente dos trabalhadores, a partir da reestruturação produtiva e da financeirização da economia, que permitem a reprodução ampliada do capital de maneira cada vez mais independente com relação ao capital variável, a tendência aponta para um crescente descarte da força de trabalho. Com efeito, a típica divisão capitalista entre espaços de produção e da reprodução, a partir da instituição do mercado de trabalho, tende a desaparecer provocando um reencontro entre essas duas esferas da vida humana principalmente nas áreas mais pobres das cidades, onde se encontra boa parte da força de trabalho deixada para trás com a reestruturação produtiva.

A financeirização da economia e o acirramento da competição capitalista a nível global – que embora tenham tido início na década de 1970, tiveram os seus impactos sócio-econômicos sentidos, sobretudo a partir do final da década de 1980 e principalmente 1990 – levaram a uma reestruturação produtiva que significou, do ponto de vista do capital, um enorme aumento da produtividade a partir do que Oliveira (2003b) chama de Terceira Revolução Industrial ou molecular-digital. Todo aumento de produtividade é, segundo o

autor, a luta do capital para encurtar a distância entre o tempo de trabalho total e o tempo de trabalho da produção, ou seja, para transformar todo o tempo de trabalho em trabalho não pago. No atual estágio das relações de produção capitalistas, o capital se vê diante dessa possibilidade de ampliação da apropriação de trabalho excedente, na medida em que este extraordinário aumento de produtividade leva a uma maior extração de mais valia relativa ao mesmo tempo em que abre uma tendência de maior exploração de formas precárias de trabalho. Os efeitos da reestruturação produtiva sobre o trabalho estão refletidos nos dados a seguir sobre a evolução do desemprego nas Regiões Metropolitanas ao longo da última década e sobre a ampliação da precarização no mercado de trabalho urbano.

A tabela 1.1 revela que em todas as Regiões Metropolitanas brasileiras, exceto Belém, houve evolução do desemprego no período analisado. Em alguns casos, como Salvador e Recife, o índice alcançou praticamente 20% em 2003. Em São Paulo, a maior Região Metropolitana do país, praticamente 15% dos trabalhadores estavam desempregados no final de 2003. Enquanto isso, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a segunda maior, o índice de desemprego, que era de 7,1% em 1992, praticamente dobrou, alcançando 13,6% em 2003.

Tabela 1.1 - Percentual da população com 10 ou mais anos desocupada, segundo Região Metropolitana

Região Metropolitana	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
RMBelém	12,1%	8,8%	9,0%	10,7%	12,7%	10,3%	16,5%	14,1%	13,1%	11,9%
RMFortaleza	9,3%	9,1%	9,3%	8,7%	10,3%	11,0%	12,2%	12,0%	13,5%	13,6%
RMRecife	13,6%	14,3%	9,2%	10,9%	13,2%	14,7%	14,1%	12,0%	14,9%	17,5%
RMSalvador	11,8%	15,1%	9,6%	14,8%	16,2%	17,2%	19,2%	15,6%	19,3%	19,8%
RMBelo Horizonte	9,6%	8,3%	7,0%	8,5%	9,7%	12,7%	14,3%	12,7%	12,2%	11,7%
RMRio de Janeiro	7,1%	7,9%	7,5%	8,6%	9,6%	11,1%	11,5%	12,7%	12,2%	13,6%
RMSão Paulo	10,4%	9,5%	8,4%	9,7%	12,6%	14,9%	15,8%	13,2%	13,5%	14,6%
RMCuritiba	7,1%	6,1%	6,6%	6,2%	9,0%	11,2%	11,1%	9,4%	9,1%	9,4%
RMPorto Alegre	7,1%	6,5%	7,5%	8,6%	9,2%	11,1%	10,1%	8,7%	9,9%	10,0%

Fonte: IBGE/Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios - PNAD

Tabulação: Datasus www.datasus.gov.br/idb

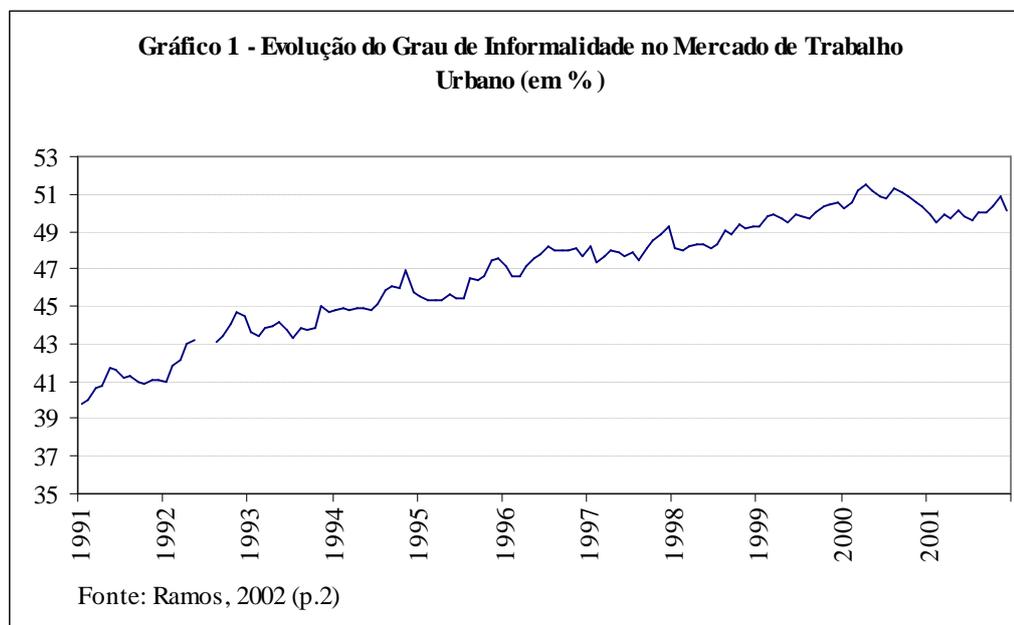
A tendência a precarização do trabalho, outro importante impacto das transformações decorrentes da reestruturação produtiva, aparece no gráfico 1.1, sobre a evolução da informalidade no mercado de trabalho no Brasil durante a década de 1990⁹. A

⁹ Dados extraídos da Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE e apresentados por Ramos (2002).

informalidade aqui é entendida como ausência de proteção da legislação trabalhista, agregando tanto os empregados sem carteira assinada quanto os trabalhadores por conta própria.

O gráfico 1 mostra, de maneira bastante clara, a evolução do peso do trabalho informal no mercado de trabalho brasileiro, com destaque para a década de 2000, a qual inicia com praticamente metade dos seus trabalhadores na informalidade.

Sobre a importância da informalidade para o padrão atual da acumulação capitalista observa-se que, na verdade, fundem-se a mais-valia absoluta e relativa: na forma absoluta, o trabalho informal não produz mais do que uma reposição constante, por produto, do que seria o salário; e o capital usa o trabalhador somente quando necessita dele; na forma relativa, é o avanço da produtividade do trabalho nos setores *hard* da acumulação que permite a utilização do trabalho informal. (OLIVEIRA, 2003B, P.135) Ou seja, o que há é uma combinação entre o aumento de produtividade dos setores de ponta da economia, onde haverá um aumento da extração de mais-valia sem um aumento na jornada de trabalho, com a exploração do trabalho informal e do terceirizado, com os quais a extração de mais-valia aumenta, aumentando também a exploração e o desgaste do trabalhador através da precarização de trabalho.



A tendência então será a utilização crescente do trabalho informal, não mais dentro das fábricas, mas diretamente na venda das mercadorias produzidas. Se antes o salário era

um adiantamento do capitalista aos trabalhadores, agora, o pagamento dos trabalhadores passa a depender da realização ou não do valor das mercadorias. Isso irá significar, a rigor, o repasse, do capital para o trabalho, dos custos associados ao capital variável e dos riscos de mercado associados à possibilidade de não realização do valor.

A crise do emprego, aliada à ascensão do trabalho informal, representa na prática uma alteração no equilíbrio entre os diferentes modos de integração econômica que compõem um modo de produção, que por sua vez terá um impacto sobre a configuração do espaço urbano. Com efeito, se antes as periferias eram fonte de acumulação primitiva para o capital, ao servir de lugar da reprodução com baixo custo da força de trabalho, agora passam a ser o local tanto da reprodução dos trabalhadores como também da produção, sobretudo das ocupações mais precárias, como ambulantes e catadores. Um sinal claro dessa tendência é a crescente imobilidade dos mais pobres nos seus municípios de residência (LAGO, 2006).

Desde essa perspectiva, ou seja, do avanço do desemprego e da precarização do trabalho, sobretudo para as classes populares, o que se observa é um enfraquecimento do padrão desigual integrado de configuração urbana, e a ascensão de um modelo fragmentado excludente, caracterizado, segundo Lago (2006), pela segregação compulsória das camadas inferiores em espaços entendidos como disfuncionais para a economia urbana e de risco para a ordem urbana (LAGO, 2006, P.4).

Concluimos, portanto, que, se antes a ocupação irregular e descontrolada da cidade significava para o capital a possibilidade de extrair quantidades crescentes de trabalho excedente dos trabalhadores sem pressionar os salários, a partir da reestruturação produtiva e da financeirização da economia, que permitem a reprodução ampliada do capital de modo cada vez mais flexível, o capital se vê também diante da oportunidade de repassar diretamente para o trabalho os custos associados aos salários. Com efeito, a típica divisão capitalista entre espaços de produção e da reprodução, a partir da instituição do mercado de trabalho, tende a enfraquecer provocando um reencontro entre essas duas esferas da vida humana principalmente nas áreas mais pobres das cidades, onde se encontra boa parte da força de trabalho descartada, sobretudo após a reestruturação produtiva.

CAPÍTULO 2 Revendo o Papel da Política Urbana

Introdução

Tendo em vista os objetivos desta dissertação e o sentido da discussão previamente realizada no capítulo 1, faremos agora uma breve análise sobre a evolução e as perspectivas das políticas públicas urbanas progressistas no Brasil, ou seja, das que tem como objetivo a reversão do quadro de desigualdade através de distribuição de renda a partir da intervenção pública sobre o espaço urbano.

No presente capítulo, veremos como a formulação das políticas urbanas progressistas redistributivas, típicas de modelos de Estado de Bem Estar Social, a partir da década de 1980, está baseada em interpretações sobre a realidade urbana, como as apresentadas por Harvey (1980) e por Oliveira (2003a), esse último para o caso brasileiro em especial. No capítulo 1, vimos que a relação entre as características de um modo de produção e a produção do espaço urbano, orientada para a geração de excedente, aponta para a cidade como fonte de acumulação primitiva para o capital, em especial no capitalismo periférico brasileiro.

Porém, vimos também no capítulo anterior, que a fase atual do capitalismo, marcada por uma reestruturação produtiva e pela financeirização da economia, ambas potencializadas pela globalização, tornam o capital cada vez mais independente do trabalho. Isso, segundo Oliveira (2003a), terá um novo impacto sobre a configuração das cidades, na medida em que, com o aumento do desemprego e da informalidade, as áreas pobres da cidade passam a ser também o local do reencontro de duas esferas da vida humana, separadas pelas relações de mercado capitalistas: a produção e a reprodução.

Assim, buscaremos questionar até que ponto a política pública urbana está ou não acompanhando as transformações na configuração territorial das cidades, decorrentes das novas características do modo de produção capitalista. Como veremos, isso hoje equivale a considerar a periferia como local da produção e os bens e serviços públicos, insumos produtivos, dentro da lógica de uma economia popular que, no entanto, não é percebida pelo Estado como tal.

A idéia central do capítulo é sustentar a tese de que as políticas urbanas de acesso à cidade, formuladas a partir dos diagnósticos marxistas da década de 1970, precisam ser atualizadas em função das mudanças do papel dos espaços de pobreza, decorrentes das mudanças do próprio capitalismo. Ao longo do capítulo apresentaremos as justificativas pelas quais isso se torna necessário, mas identificaremos também os fatores que limitam a capacidade de ação do Estado, no sentido de dar essa resposta na forma de uma política urbana redistributiva de fato. Assim, além da discussão sobre a política urbana especificamente, realizaremos na parte final do capítulo, uma breve reflexão sobre o papel do Estado, apenas para que sejamos capazes de avaliar em que medida as políticas públicas são capazes de se colocar como contraponto aos efeitos negativos das transformações do capital, considerando a existência de uma relação direta entre a lógica do Estado de Bem Estar Social e a própria reestruturação produtiva que promoveu a transformação.

2.1 A Questão Urbana

A origem da formulação de políticas públicas urbanas progressistas no Brasil remete à década de 1980, e é o reflexo direto do surgimento, na década anterior, das primeiras análises sistemáticas sobre a questão urbana brasileira. Importa notar que a emergência da questão urbana no Brasil se dá em um contexto marcado por altas taxas de crescimento da população nas cidades – que já concentravam 56% da população total segundo o censo de 1970 – e pelo aumento da visibilidade da questão habitacional, a partir do aumento do número de favelas e outras soluções habitacionais para população de baixa renda (VALLADARES, 1982¹⁰ APUD BICHIR, 2006). Como veremos a seguir, estas políticas urbanas progressistas foram pensadas como forma de contraposição, a partir do Estado, à produção das desigualdades materializadas no espaço urbano, resultantes das características do modo de produção capitalista, já discutidas no capítulo 1.

A síntese das idéias desta fase inicial de formulação de uma questão urbana brasileira pode ser encontrada em Kowarick (1979). Esse autor, que é uma das principais referências do período, ao estabelecer uma relação direta entre as relações

¹⁰ Valladares, L. (1982). “Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura”. In: Valladares, Lícia (org). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj/Zahar Editores.

capitalistas de produção e as condições de vida nos centros urbanos, revela a influência de idéias como as de Oliveira (2003a) e Harvey (1980). O estudo de Kowarick (1979) sobre as periferias de São Paulo – caracterizadas como aglomerados distantes do centro, clandestinos ou não, marcados pela ausência de infra-estrutura, e onde vivia a população de baixa renda – ao estabelecer uma relação entre a precariedade destas partes da cidade e as necessidades da acumulação capitalista, comprova que elas, antes de serem algo transitório, cumprem um papel determinado dentro da lógica do modo capitalista de produção.

Vimos no capítulo 1, que as cidades são formas criadas e produzidas para a mobilização, extração e concentração geográfica de quantidades significativas do produto excedente socialmente definido. A relação entre a cidade e a geração do excedente se estabelece por meio de um modo de produção e as suas características. No caso do capitalismo, a produção de excedente se faz via produção de mercadorias para troca lucrativa no mercado. Para atender as necessidades deste modo de produção, a cidade deverá concentrar, por um lado, os principais fatores produtivos – mão-de-obra, insumos e serviços – e por outro, tendo em vista o caráter destrutivo das práticas mercantis – apontadas por Polanyi (2000) e também discutidas no capítulo 1 – espaços marcados pela sobrevivência de outros modos de integração econômica, que ao atenuarem os efeitos destrutivos da economia de mercado, atendem as necessidades da acumulação capitalista, sob a forma de acumulação primitiva.

A acumulação primitiva acontece, em primeiro lugar, a partir da existência de enormes excedentes populacionais, que darão forma a um exercito industrial de reserva. O primeiro impacto deste excesso de mão de obra com relação à demanda por trabalho, é a perda, por parte dos trabalhadores, do poder de barganha em negociações salariais. Por outro lado, se considerarmos que além da abundância, a baixa qualificação é outra característica desta mão de obra urbana, é fácil concluir que haverá um alto grau de rotatividade destes trabalhadores, na medida em que eles são pouco diferenciados entre si. Desta forma, as condições em que vivem os trabalhadores não representam uma questão, do ponto de vista do capital, dado que a enorme disponibilidade do fator mão de obra permite uma substituição imediata de um trabalhador por outro em caso de esgotamento. Segundo Kowarick (1979, p.36) a engrenagem econômica pode facilmente substituí-la (a mão de obra) tão logo o desgaste a que está sujeita faça decair sua produtividade. Interessará, portanto, muito pouco ao capital, e por conseqüência,

muito pouco ao Estado – que, como veremos adiante, tem suas ações, no que diz respeito à produção do espaço público, orientadas pelas necessidades da acumulação e não por necessidades sociais – promover melhorias em infra-estrutura das periferias onde vivem as classes trabalhadoras, em construir habitações dignas, ou mesmo, melhorar as condições de transporte para os trabalhadores que precisavam cruzar as cidades antes de enfrentar as longas jornadas de trabalho.

O resultado prático desse processo é a reprodução da vida desses trabalhadores em condição precárias. Tomando como exemplo a realidade da Região Metropolitana de São Paulo em meados da década de 1970:

dos 8.000 quilômetros que formam a rede de circulação de tráfego local, apenas 40% é pavimentado¹¹. Apenas cerca de 30% dos domicílios são servidos pela rede de esgotos e 53% pela de água. (...) As populações servem-se em geral de fossas negras, privadas secas e tanques sépticos e de água proveniente de poços rasos, em geral, contaminados pela proximidade de fossas negras¹². Nas periferias a situação é ainda mais drástica: tão somente 20% das casas têm rede de esgoto e 46% de água. Para se ter uma idéia do alto índice de contaminação ambiental basta mencionar que três quartos das habitações da periferia lançam esgotos em simples fossas negras, quando não a céu aberto¹³. Mesmo em amplas áreas da Capital muitas ruas não são pavimentadas e há vastas áreas desprovidas de iluminação¹⁴.

Sem alternativa, o trabalhador se vê obrigado a encontrar meios de reprodução de sua força de trabalho através de modos de integração econômica não capitalistas. Talvez o maior exemplo de todos seja o da autoconstrução. Segundo Oliveira:

uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana, e

¹¹ São Paulo: Secretaria dos Negócios Metropolitanos – Região Metropolitana de São Paulo: Diagnostico 75. Condições Urbanas: Transporte. São Paulo, 1975, mimeo. (In: Kowarick, 1979, p. 32.)

¹² Região Metropolitana de São Paulo: Diagnostico 75 – Condições Urbanas – Saúde, Governo do Estado de São Paulo, 1975, pp. 28 e 14-15, mimeo, op.cit. (In: Kowarick, 1979, p. 32.)

¹³ Idem, Diagnostico 75 – Desenvolvimento Sócio Econômico, Promoção Social, op. cit. (In: Kowarick, 1979, p. 32.)

¹⁴ São Paulo. Prefeitura Municipal – Plano plurianual de projetos CURA. São Paulo, 1974. (In: Kowarick, 1979, p. 32.)

formas de cooperação como o 'mutirão'. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, sobre-trabalho. Embora esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de 'economia natural' dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 1972 APUD KOWARICK, 1979, P.61).

Interessa destacar que o aspecto central sobre a realidade urbana tal qual a descrevemos é o papel do Estado, porém, ao contrário do que se poderia imaginar, não como agente redistributivo e sim como garantidor das condições de reprodução e ampliação das desigualdades no espaço.

O planejamento urbano fica a cargo de órgãos do Estado que escondem, por trás de um tecnicismo supostamente objetivo e neutro, ações orientadas para o privilégio da acumulação capitalista. No contexto da explosão do crescimento metropolitano, o poder público só criou mecanismos legais de controle do uso do solo quando o desenho urbano já estava em grande parte traçado em consequência da retenção dos terrenos por parte de grupos privados. A ação governamental se restringiu, portanto, a acompanhar os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos a colocar-se a serviço da dinâmica da especulação imobiliária.

A dinâmica especulativa, por sua vez, opera com um arranjo de práticas interessantes, ajustadas, como veremos, para a maximização da captura dos benefícios decorrentes dos investimentos públicos. Seja no ganho com a valorização futura de terrenos na fronteira de expansão das cidades, ou mesmo na captura da revalorização de áreas decadentes das mesmas, é clara a relação de apropriação privada destes investimentos públicos. Essa engenharia especulativa é revelada por Kowarick (1979) que mostra como, em primeiro lugar, ela opera através da compra em larga escala de terrenos que se situam entre o centro e as periferias das cidades, a espera de valorização futura. A valorização destes terrenos, segundo o autor, operava com a seguinte lógica:

o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passa pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorreria com os demais serviços públicos¹⁵.

A relação entre interesses privados e benfeitorias públicas também se estabelece dentro das cidades, em suas áreas centrais, a partir do investimento público nas áreas consideradas estagnadas ou decadentes. Por um processo semelhante ao que acontece nas áreas de expansão, investimentos públicos na melhoria urbana repercutem imediatamente no preço dos terrenos. A valorização, aliada a ações do poder público a título de desapropriações ou reurbanização, tem como efeito último, a expulsão das camadas mais pobres da população para as áreas mais afastadas e desvalorizadas da cidade, caracterizadas pela precariedade das condições de reprodução da vida, preservando as áreas de localização privilegiada da cidade para as classes abastadas e para os interesses do mercado residencial ou de serviços.

O que estamos chamando de questão urbana possui, portanto, pelo menos dois elementos. Em primeiro lugar, a funcionalidade da precariedade das condições de vida ao padrão de acumulação da economia como um todo, discussão que, embora tenha sido iniciada no capítulo 1, é retomada por estar relacionada essencialmente às condições de vida urbana. O segundo elemento é o destaque ao sentido da função pública de planejamento territorial que, como vimos, atua de maneira a garantir as condições de reprodução das relações de exploração, ao permitir a captura dos benefícios gerados pelo mercado imobiliário, ampliando os desequilíbrios no interior do sistema urbano. No entanto, a compreensão sobre o sentido do papel do Estado abre também uma perspectiva redistributiva, ao considerarmos a possibilidade da captura pelos mais pobres da produção desses benefícios artificiais, ou de economias externas, a partir do Estado. É o que discutiremos na próxima unidade.

¹⁵ Cardoso, F.H., Camargo, C.P. F de, Kowarick, L. – *Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação*, São Paulo, CEBRAP, 1973, pp 9-10, Cadernos CEBRAP,14. in Kowarick, 1979, p 33.

2.2 O papel redistributivo da política urbana

Uma melhor compreensão sobre o funcionamento do mercado imobiliário e a centralidade da ação do poder público neste processo, é oferecida por Harvey (1980), no capítulo 2, em que o autor destaca o potencial das políticas urbanas tendo em vista objetivos redistributivos, pois o autor afirma que se desejamos executar uma dada distribuição de renda devemos em primeiro lugar ter uma idéia muito clara dos mecanismos que geram as desigualdades, pois é pelo controle destes mecanismos que alcançamos nosso objetivo (HARVEY, 1980, P. 41). Segundo Harvey, portanto, a criação de renda a partir da valorização do solo urbano decorre da percepção e da captura de externalidades, ou de economias externas, entendidas como efeitos indiretos sobre o preço da terra, relacionados aos custos ou benefícios associados à acessibilidade e/ou proximidade com relação a bens públicos ou mesmo características naturais do espaço urbano.

A análise de Harvey ajuda a compreender a importância da orientação dos gastos públicos, se notarmos que através da manipulação das externalidades, é possível alterar os custos e benefícios decorrentes da acessibilidade e da proximidade na cidade. O mercado de solo urbano é desta maneira bastante sensível a pressões políticas, tendo em vista seu caráter distribuidor de renda. No entanto, Harvey afirma que o mercado de solo tende naturalmente ao desequilíbrio, na medida em que os diferentes grupos possuem diferentes velocidades de adaptação às alterações produzidas no espaço, por exemplo, por investimentos públicos em melhorias urbanas. Na prática, os grupos mais favorecidos inicialmente, naturalmente se encontrarão em melhores condições para capturar os benefícios produzidos a partir das intervenções públicas no espaço.

Dessa forma, Harvey (1980), ao afirmar que a localização das pessoas na estrutura econômica determina o acesso aos recursos e, portanto, à renda, introduz no debate redistributivo a importância da localização no espaço também como determinante deste acesso. Mesmo revelando o caráter desigual da dinâmica do sistema urbano, Harvey não abandona o potencial de redistribuição de renda da política urbana e destaca a necessidade de se pensar alternativas ao aprofundamento dos desequilíbrios materializados no espaço, ao afirmar que a lógica da cidade está na disputa pela captura das economias externas, sendo que uma política urbana redistributiva, deveria agir de modo a organizar a distribuição destas externalidades.

Como já foi dito anteriormente, idéias como as de Harvey (1980), que levaram a uma maior compreensão sobre a dinâmica do mercado de solo urbano, bem como as de Kowarick (1979) e Oliveira (2003a) sobre a questão urbana brasileira em particular, ao permitirem um conhecimento mais apurado a cerca da realidade das cidades no Brasil influenciaram, em larga medida, a construção de um pensamento voltado para a luta pela adoção de políticas capazes de capturar e redistribuir de maneira mais justa os benefícios produzidos nos sistemas urbanos marcados pela contradição e pela precariedade das condições de vida de enormes parcelas da população. A formulação dessa problemática como questão urbana, foi determinante para a elaboração de uma série de propostas de políticas territoriais redistributivas que pudessem reduzir ou compensar os efeitos da exploração a partir do pagamento de salários indiretos pelo Estado – que, na prática, significariam uma complementação dos salários diretos, insuficientes para a reprodução da força de trabalho, sequer em condições mínimas – e de uma maior regulação do uso do solo. Trata-se, portanto, de um modelo de política reformista, em que o Estado ocupa as brechas deixadas pelo capital, e que revela, em última instância, o horizonte de se promover uma maior e melhor inserção dos trabalhadores no processo produtivo ao complementar a reprodução da força de trabalho por um lado e permitir o seu acesso às melhores oportunidades disponíveis no sistema urbano a partir de políticas de mobilidade.

A busca por outros caminhos possíveis de serem trilhados em termos de política urbana está refletida no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), por exemplo, que significou a reunião de processos sociais e institucionais que, expressando idéias de justiça social no espaço urbano, adquiriram visibilidade política no Brasil, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Segundo Ribeiro (1992), um dos principais ganhos desse movimento foi a aprovação de leis que previam instrumentos democráticos de planejamento urbano que teriam por objetivo fazer com que a cidade cumprisse sua função social, posicionando-se contra a hegemonia da propriedade privada do solo urbano, a privatização dos equipamentos coletivos, dos serviços públicos e da infra-estrutura urbana e do recuo da esfera pública no direcionamento do crescimento urbano.

Apesar da década de 1980, período de reabertura política no Brasil após os anos de repressão política, ser o marco inicial da transformação do pensamento progressista em propostas de política urbana e de ser também o momento em que passa a haver uma

melhora nos indicadores de acesso infra-estrutura urbana como energia elétrica, telefonia, água e esgoto, decorrentes da transferência, a partir da década de 1960, da responsabilidade pela provisão pública direta para os grandes sistemas nacionais de infra-estrutura, operados por empresas de capital misto de controle estatal¹⁶, os dados a seguir revelam que o grosso destes investimentos foram concentrado nas áreas de maior interesse para o mercado imobiliário.

Segundo Sousa (2004), os investimentos no âmbito do PLANASA, que vigorou entre 1970 e 1986, jamais ultrapassaram 1% do Produto Interno Bruto (PIB) – a média anual percentual dos investimentos como proporção do PIB chegou a ser de 0,34% na década de 70 – mas conseguiram ampliar de 54,4% para 76% o número de domicílios com fornecimento de água da rede pública e de 22,3% para 36% o número de domicílios com instalação de uso exclusivo. No entanto, se tratou de uma política extremamente discriminatória se considerarmos critérios regionais, demográficos e sociais (SOUSA, 2004, P.3). Essa afirmação está baseada na observação de que 61% dos recursos foram concentrados na região sudeste do país e, mesmo dentro desta região, 83% dos recursos foram destinados apenas para o estado de São Paulo.

Em análise específica para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Kleiman (2002) também aponta para a mesma tendência de concentração dos recursos em áreas privilegiadas ao mostrar que entre os anos de 1975 e 1990 os espaços ocupados por parcelas da população de renda alta receberam 50,52% dos investimentos em fornecimento de água contra 40,4% nas áreas de renda baixa. No que se refere aos serviços de esgoto, as áreas de renda alta receberam 64,21% dos investimentos contra apenas 6,32% das áreas de renda mais baixa. Segundo o autor, o quadro começa a sofrer alguma mudança a partir dos anos 90, quando as áreas de renda mais baixas passam a receber 66,55% dos investimentos em fornecimento de água e 18,04% dos investimentos em esgoto. Nessa década, no entanto, a proporção destes investimentos em água e esgoto, segundo Sousa (2004), foram reduzidos para 0,13% do PIB em média.

Dessa forma, as melhorias só chegam nas áreas mais pobres das cidades nos anos 1990, quando já se sentiam os sinais da reestruturação produtiva e dos efeitos das políticas liberais: estabilização de níveis elevados de desemprego, redução nos gastos

¹⁶ A evolução da oferta de infra-estrutura social no Brasil é abordada no capítulo 3.

sociais e privatizações. Com efeito, a população mais desfavorecida agora tinha água e esgoto, mas não tinha trabalho. Como poderia ser capaz de pagar pelo acesso à cidade?

Essa questão leva à consideração de uma perspectiva segundo a qual a urbanização, no contexto de uma economia capitalista de mercado, é, sobretudo, uma política de geração de renda, a partir da intervenção pública sobre o espaço, no entanto, uma renda potencial. Trata-se de um recurso útil, que, uma vez disponibilizado para a viabilização do acesso ao emprego ou mesmo a uma determinada atividade produtiva, poderá então ser convertido em uma renda efetiva. Esse é o efeito, por exemplo, de uma política de regularização fundiária, que permita o acesso à propriedade e à renda da terra, ou então de uma política de habitação aliada à oferta de infra-estrutura urbana, na medida em que aumenta a qualidade de vida do trabalhador, melhora suas condições de saúde e conseqüentemente sua disposição para o trabalho, além de significar, em última instância, um potencial espaço doméstico para o desenvolvimento de pequenos empreendimentos. O mesmo efeito possui uma política de mobilidade urbana, que garanta o direito de ir e vir e permita aos trabalhadores o acesso às melhores oportunidades produtivas ou de emprego disponíveis na cidade.

O acesso aos bens e serviços públicos, no entanto, passa necessariamente por um preço, ou pelas tarifas cobradas por esses bens e serviços. É exatamente esse preço de acesso o que há entre a renda potencial e a renda efetiva, na medida em que a capacidade de pagá-lo é que determinará a apropriação da infra-estrutura urbana enquanto recurso. Isso significa que, havendo impossibilidade de pagamento do preço de acesso pelos trabalhadores, as políticas urbanas progressistas poderão não causar os impactos positivos sobre a qualidade de vida dos trabalhadores urbanos como se espera.

Esse projeto de acesso à cidade, aliado a uma perspectiva de crescimento econômico, por exemplo, possui um enorme potencial de inclusão social via acesso ao emprego formal. Essa era exatamente a situação na década de 1970 e este era o diagnóstico de acesso à renda aquela altura. Isso porque ainda vivia-se uma realidade econômica marcada pela Segunda Revolução Industrial, em que uma notável expansão da economia significava o emprego de técnicas que utilizavam amplamente o trabalho como insumo.

A elevada perspectiva de integração ao sistema produtivo formal, no final da década de 1970, torna-se bastante evidente a partir da observação da estratégia adotada

por trabalhadores da construção civil tendo em vista a obtenção de recursos para a construção da casa própria. A estratégia consistia no empenho por parte desses trabalhadores em serem demitidos para poder retirar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e empregá-lo na casa própria. Essa estratégia está registrada nos depoimentos colhidos por Beozzo de Lima (1980). Segundo a autora, num primeiro momento, os trabalhadores se empenhavam para permanecer longos períodos em um único emprego, o que lhes garantiria não apenas o acúmulo do FGTS, como também o registro na carteira de trabalho do longo tempo de contratação. Mais tarde, quando houvesse a necessidade de se buscar um novo emprego, isso lhes seria útil na medida em que a longa permanência no emprego era reconhecido por parte de potenciais contratadores como mérito de um bom trabalhador.

Garantidos esses dois fatores, os trabalhadores passavam a forçar a demissão. O saque do FGTS permitia, além da compra de material de construção, a sobrevivência por um determinado período de tempo, ao fim do qual, os trabalhadores voltavam a procurar emprego, dando início a um novo ciclo. Essa estratégia, obviamente, só era possível porque os trabalhadores eram capazes de perceber uma relativa facilidade de reintegração ao sistema produtivo, o que, a partir da reestruturação produtiva, vem deixando de ser a realidade, pois, a partir dos anos 1990 esse horizonte de integração se reduziu drasticamente. Vimos que a tendência atual aponta para o emprego crescente de técnicas poupadoras de mão-de-obra e para a expansão de formas precárias de trabalho. A tendência agora é da sobrevivência através da economia informal.

Essa conclusão nos remete novamente a discussão realizada no capítulo 1, em particular, no tocante à reestruturação produtiva sofrida pelo capital a partir da intensificação da concorrência e da financeirização da economia, ambas potencializadas pela globalização. Vimos que o principal efeito desta reestruturação produtiva, que equivale a um aumento de produtividade, é o encurtamento da distância entre o tempo de trabalho total e o tempo de trabalho não pago. Em outras palavras, torna-se possível a autonomização do capital fixo com relação ao variável, o que, a rigor, significa que o capital torna-se cada vez mais independente com relação ao trabalho. Com efeito, como vimos no capítulo 1, observa-se um aumento nas taxas de desemprego bem como um crescimento vertiginoso do chamado setor informal da economia, antes entendido como uma fase de transição dos trabalhadores rumo à formalização das relações salariais, mas que a partir desta reestruturação, passa a ter

um peso cada vez mais importante e estável no conjunto da economia. Destaca-se, pois, a importância da atualização do diagnóstico de acesso à renda na formulação das políticas urbanas e na compreensão de que, atualmente, isso significa o reconhecimento dos espaços urbanos de pobreza como espaços não só da reprodução, mas, sobretudo, da produção, onde a provisão de bens e serviços públicos deixa de representar tão somente o pagamento de salários indiretos complementares a reprodução da força de trabalho para assumirem o status de insumos produtivos.

Uma das idéias centrais deste capítulo é, portanto, que a formulação da política pública urbana, sobretudo a progressista, deve levar em consideração esta mudança da realidade e das necessidades das cidades brasileiras. Assim, se na sua origem, a política urbana progressista no Brasil foi pensada desde uma perspectiva de uma maior e melhor (com menos exploração) absorção da força de trabalho pelo processo produtivo – e é neste contexto que se formula a política urbana como política social – através do acesso a cidade e da regulação do uso do solo, revelando em última instância um horizonte de integração, esta perspectiva precisa ser revista na medida em que agora, no mínimo, este horizonte se reduziu muito.

Nesse contexto, sobretudo para os mais pobres, os bens e serviços públicos urbanos deixam de ser apenas mecanismos de reprodução dos trabalhadores para se transformarem em insumos produtivos: a habitação vira também o local de trabalho, o transporte coletivo é meio de escoamento da produção, enquanto água, energia elétrica e telefone são insumos produtivos. Devemos, portanto, continuar pensando a política urbana como política social estrito senso?

2.3 Uma Política Urbana para o Lugar da Produção

Nessa parte do texto será realizado, como um exercício reflexivo e de maneira breve, um esboço de uma proposta de política urbana orientada para o fortalecimento da economia de resistência que acontece nas periferias e que pensamos ser, considerando a discussão até aqui realizada, um modelo de política urbana efetivamente redistributiva para o contexto atual. Além disso, visitaremos algumas fundamentações teóricas que servem de sustento a esse modelo, bem como algumas considerações quanto aos limites de execução dessa política a partir do Estado.

Para Coraggio (2000), a incapacidade da economia capitalista em promover uma inclusão social abrangente e justa e o descrédito quanto à possibilidade de recorrer à justiça ou aos poderes políticos para sancionar ou retificar o descumprimento de direitos elementares, violados sistematicamente pelo sistema de mercados como critério de alocação de recursos, configuram o que o autor chama de uma crise de reprodução da vida, que obriga a massa de trabalhadores urbanos desempregados a reagirem através de diferentes estratégias de sobrevivência. Trata-se da organização de um conjunto de atividades que mobilizam recursos e capacidades, que sob o comando do capital são dirigidos e exercidos de forma parcial e alienante, utilizando-os para manter ou melhorar a vida dos seus participantes. Para Coraggio, essas atividades dão origem a uma verdadeira economia popular (ou dos setores populares) guiada não pela busca incessante pelo lucro, mas pela ampliação contínua das fronteiras de condições de vida dos seus membros, resgatando para tanto, e como foi dito anteriormente, o valor das práticas econômicas não capitalistas marginalizadas em nome do bom funcionamento do mercado.

O esforço de identificação e valorização destas práticas econômicas não capitalistas deve ser localizado dentro de um movimento mais amplo, que parte da necessidade de encontrar soluções imediatas para a crise da reprodução da vida, mas que busca, sobretudo, alternativas ao mercado em práticas que sejam ao mesmo tempo emancipatórias e viáveis. Santos (2002b) considera que a crise atual é também uma crise de aparente falta de perspectivas de superação do capitalismo, o que abre espaço para o avanço das políticas pró-mercado, como as liberais. O autor, no entanto, destaca que a realidade não se reduz ao que existe e que é preciso que se realize um esforço de busca de práticas e pensamentos emancipadores que devem ser suficientemente utópicos para implicarem um desafio ao *status quo* e suficientemente reais para não serem facilmente descartados por serem inviáveis (SANTOS, 2002B, PG.4), desencadeando um processo gradual de transformação, ao tornar a reprodução do capital incômoda.

O que Santos (2002b) oferece é uma nova perspectiva para a busca de alternativas ao capital ao defender a busca de novas práticas que ao invés de pretender substituí-lo de um só golpe, têm em comum a estratégia de tornar incômoda a sua reprodução e hegemonia, ao criarem espaços econômicos em que predominam princípios distintos aos do capital. O autor defende a idéia de que a dicotomia existente

entre as idéias de reforma e revolução deve ceder lugar a busca por reformas revolucionárias que surjam dentro do capital, mas que facilitem e dêem credibilidade a formas de organização econômica e de sociabilidade não capitalistas.

O esforço de Santos (2002b) é, portanto, o de identificar e reunir estas práticas alternativas, através da análise da forma como elas resistem à hegemonia do capital e aderem a alternativas econômicas fundadas em princípios não capitalistas, para ampliar e desenvolver suas características emancipatórias.

Essa dissertação, por sua vez, pretende dar a sua contribuição ao analisar, em que medida, a formulação da questão urbana e, conseqüentemente, as propostas reformistas de política urbana, são sensíveis às transformações territoriais decorrentes das transformações do capitalismo. Vimos que essas transformações ampliam as desigualdades e promovem o isolamento territorial dos mais pobres no espaço urbano, tornando obrigatória a adoção de diversas estratégias de sobrevivência por essas pessoas. Isso equivale a dizer que, ao defendermos o fortalecimento dessas práticas de resistência pela política urbana, buscamos o fortalecimento de práticas alternativas ao sistema de mercado, ou seja, que signifiquem uma possibilidade de emancipação com relação ao capital, tendo em vista a produção de um espaço marcado pela justiça social.

Neste sentido, negligenciar a dimensão do trabalho nesta verdadeira crise de reprodução da vida equivale a comprometer o potencial transformador da política urbana, na medida em que com a instabilidade da renda dos trabalhadores pobres não haverá acesso a cidade de fato. É o que sugere, por exemplo, Blanco Junior (2006) ao constatar que a redução de 30% dos moradores cadastrados inicialmente não moravam mais nos núcleos urbanizados ou nos conjuntos habitacionais que sofreram intervenção pública em um município do estado de São Paulo. Segundo o autor, não sabe se estes moradores não tiveram paciência de esperar o final das obras ou se simplesmente foram obrigadas a vender sua habitação e sair em busca de alternativas de moradias diante dos encargos decorrentes da nova moradia.

Adotaremos, portanto, como parâmetro, a economia popular nos moldes apresentados pelo trabalho de Coraggio. Para este autor, trata-se de uma economia centrada no trabalho, que possui como célula base, não a micro e pequena empresa¹⁷, mas a **unidade doméstica dirigida à reprodução**. Para Coraggio (2000), o potencial

¹⁷ Para Coraggio, também não interessa a distinção entre empreendimento formal e informal, e sim saber se há acumulação privada de lucro e exploração do trabalho.

econômico de algumas unidades desta economia popular reside em recursos acumulados, dentre os quais, destacam-se:

- Habitações de uso múltiplo;
- Locais para a produção ou comercialização;
- Meios de transporte;
- Maquinarias e ferramentas;
- Solo urbano ou terra rural e
- Poupanças monetárias ou sob outras formas (fundos de pensão).

No entanto, segundo Coraggio (2000), em todos os casos, o principal recurso é o fundo de trabalho dos membros, do qual formam parte:

- Suas energias físicas;
- Seus conhecimentos e crenças;
- A capacidade de aprender e ensinar;
- A capacidade de organizar e organizar-se, observar, produzir ou recuperar e interpretar informação, refletir, diagnosticar, avaliar resultados, identificar problemas e pensar alternativas de resolução;
- A capacidade de projetar tendências;
- A capacidade de converter idéias em projetos;
- A capacidade de aprender mediante reflexão crítica da própria existência e dos outros;
- Produzir em equipe;
- Selecionar, copiar e adaptar produtos, tecnologias ou modelos e
- Reconhecer seus direitos e responsabilidades como cidadão.

Para Coraggio, este conjunto de atividades compõe uma economia popular invisível, embora cumpra um importante papel não apenas para a sobrevivência de seus praticantes como para a reprodução do próprio capital, e deve ser transformado em um verdadeiro sistema auto-sustentável, capaz de estabelecer relações mais autônomas com o sistema de economia capitalista. O autor propõe uma estratégia para a ação pública neste sentido, tendo como ponto de partida um redirecionamento dos gastos públicos, que ao invés de atuarem sobre os efeitos dos problemas, passariam a atuar diretamente sobre as suas causas. Para Coraggio, portanto, os programas do setor público inicialmente direcionados para amenizar a pobreza, devem ser canalizados para políticas de estímulo à economia popular, seja diretamente, através do desenvolvimento dos recursos e do fundo

de trabalho, acumulados pelas unidades de economia popular, ou então por meio de compras públicas que favoreçam as organizações produtivas de trabalhadores em associação, ao invés de grandes empresas capitalistas.

Essa possibilidade, no entanto, no Brasil esbarra na capacidade do Estado de perceber e reconhecer os contratos atípicos de trabalho, previstos ou não pela lei, mas que melhor refletem as possibilidades contratuais de fato existentes no mercado de trabalho urbano. Isto porque, segundo Noronha (2003), o Estado de Bem Estar brasileiro é um *welfare* ocupacional, onde o grau de acesso aos direitos está atrelado à posição ocupada pelos indivíduos no mercado de trabalho formal, ou regulado pelo Estado. Isto significa que, se num país como o Brasil o direito do trabalho é a fonte do direito social, e não o oposto (NORONHA, 2004, P. 120), tanto o êxito das políticas públicas quanto a transformação do acesso aos direitos numa cidadania efetiva dependem de uma maior e mais sensível regulação do trabalho pelo Estado. Com efeito, a utilização do poder de compra do Estado para o incentivo e o fortalecimento da produção inicial de empreendimentos econômicos que tenham objetivos sociais, como a economia popular defendida por Coraggio, encontra justamente na ausência de um marco legal que a regule uma barreira efetiva. (PARRA, 2006)

Segundo Noronha (2003), esta regulação mais sensível depende de uma ruptura com relação às noções sobre trabalho informal advindas da economia e do direito e da inserção de uma nova perspectiva, influenciada pelas duas anteriores, mas colhida no senso comum. Segundo o autor há, portanto, três fontes de interpretação do fenômeno, popularizado pelos economistas e pela mídia como informalidade. A primeira é justamente a interpretação econômica. Contrastando-a, juízes e procuradores, por seu próprio *ethos* profissional classificam como ilegal a maior parte das situações entendidas como informal pelos economistas. Sob a influência de ambos a população tende a identificar informal com a ausência de carteira de trabalho e, em decorrência, com injusto (NORONHA, 2004, P. 115).

No entanto, segundo o autor, a leitura do senso comum vai mais além de um mero alinhamento entre as categorias informal, ilegal e injusto. Isso acontece quando há a percepção de que um trabalho, embora informal possa ser entendido, senão como justo, ao menos como aceitável, e certamente não considerado como ilegal a menos que se trate de crime (em geral comércio de produtos ilegais) e não apenas como trabalho ilícito (NORONHA, 2004, P. 121). Assim, embora não previstos pela lei, podemos

concluir que muitos destes contratos atípicos de trabalho são considerados justos por pelo menos 50% dos participantes do mercado de trabalho urbano, segundo os dados anteriormente discutidos no capítulo 1.

O que queremos dizer é que, considerando a responsabilidade do Estado quanto a provisão dos bens e serviços públicos, e a lógica do *welfare* ocupacional, em que o acesso aos direitos de cidadania está atrelado à posição do indivíduo no mercado formal de trabalho, o esforço de construção de um desenho de política urbana efetivamente redistributivo vai de encontro a um problema que pode ser visto em dois momentos. Em uma primeira perspectiva, é possível afirmar que, se os atores econômicos da economia popular regem suas relações de trabalho a partir de uma diversidade de contratos atípicos, o Estado não os reconhece. Logo, a política urbana, enquanto política social, torna-se inacessível aos participantes da economia popular, na medida em que os contratos de trabalho organizadores dessa economia não são regulados pelo Estado.

A segunda perspectiva decorre da primeira, mas está relacionada ao potencial redistributivo da política urbana, que fica comprometido, na medida em que, a falta de capacidade de percepção e de reconhecimento das particularidades da economia popular pelo Estado, o impede de estimulá-la e fortalecê-la de acordo com as suas necessidades reais. Ou seja, tanto os efeitos redistributivos da política urbana, quanto o próprio acesso à cidade, enquanto direito, dependem de uma melhor e mais sensível regulação do trabalho pelo Estado.

Uma maior e melhor regulação do trabalho pelo Estado permitiria aos formuladores da política urbana, por exemplo, não apenas identificar como principalmente desenhar políticas públicas capazes de atender as necessidades essenciais das pequenas unidades de economia popular. Hoje, isso significaria um planejamento tanto das intervenções sobre o ambiente construído, de maneira a criar os melhores estímulos para a dinamização da economia popular – a partir da instalação de equipamentos urbanos, por exemplo – quanto a adequação dos níveis da oferta dos bens e serviços públicos urbanos, agora insumos produtivos, aos níveis necessários para o fortalecimento dessa economia, não mais se limitando aos níveis mínimos à sobrevivência das pessoas. Ao fazer isso, estaria promovendo uma redistribuição efetiva de renda ao estimular atividades econômicas que, como vimos ao longo do texto, cumprem um papel cada vez mais central na vida de uma massa de trabalhadores urbanos, residente na periferia das cidades e desconectada da dinâmica econômica capitalista.

É preciso destacar que a criação do Ministério das Cidades em 2003 significou a chegada ao poder dos formuladores da questão urbana tal qual a apresentamos, o que significou, em última instância, um ponto de inflexão do ponto de vista da prática do planejamento urbano rumo a uma perspectiva universalista. Não por outra razão, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) adotou como eixo a participação popular direta nos processos decisórios, através das Conferências Nacionais das Cidades, nas quais as diretrizes, princípios e objetivos da política passaram a serem definidos. Dessa maneira, poderíamos argumentar que a formulação das políticas de habitação, mobilidade, saneamento e de programas urbanos do Ministério das Cidades, através da participação e do envolvimento dos diferentes setores da sociedade, como movimentos sociais, universidades, empresários, tenderia a promover uma melhor acomodação dos diferentes interesses que compõe a sociedade ao invés de reproduzir a tendência histórica de fortalecimento às classes dirigentes a partir do Estado. Em outras palavras, uma política participativa, ao permitir uma leitura mais adequada e a contemplação das necessidades da população mais pobre, a partir do exercício da democracia direta e não mais representativa, aumentou a sua capacidade de atender a tais necessidades.

Porém, se num primeiro momento essa proposta sugere um maior potencial de atendimento das necessidades do desenvolvimento da economia popular, na medida em que o foco social mais amplo associado às experiências de democracia participativa decorre da possibilidade de elaboração das políticas públicas pelos próprios atores sociais, a incapacidade do Estado em reconhecer e validar as diversas estratégias desses atores compromete esse potencial. Assim, mesmo a implementação de políticas urbanas de caráter democrático participativo não superam as barreiras à implementação de uma política efetivamente redistributiva enquanto o Estado for incapaz de reconhecer como válidos os contratos atípicos de trabalho, pois, até lá, estará considerando os habitantes das periferias apenas como moradores e não como atores de uma economia popular.

Considerando que um ideal de sociedade de iguais ainda está demasiado longe de ser alcançado, a idéia central é reverter o processo histórico de desigualdades, tornando, através de políticas públicas, a correlação de forças favorável às maiorias através de estímulos à sua autonomia. Diante da crescente impossibilidade de inclusão social através de uma economia globalizada e financeirizada, que permite a reprodução do capital de maneira cada vez mais independente com relação ao trabalho, e da hegemonia das políticas liberais, que impõem não uma redução do Estado, mas a sua participação cada vez maior

na reprodução do capital e cada vez menor na reprodução do trabalho, nos deparamos com a necessidade ética de escolher entre o capital e o povo, em um contexto que sugere que falta muito pouco para que estas se tornem opções mutuamente excludentes.

Através da política pública urbana, a qual possui um enorme potencial para fomentar a referida economia popular, o Estado não pode hesitar, pois tem a oportunidade de fazer – ou manifestar – a sua escolha a favor do povo. Assim, tendo em vista o objetivo central desta dissertação, qual seja, de realizar um esforço teórico de reflexão sobre as perspectivas da luta contra as desigualdades a partir do Estado, precisamos considerar a real capacidade desse agente em implementar as transformações necessárias para contrarrestar os efeitos da aliança histórica entre as classes dirigentes e o capital.

2.4 A Limitação da Transformação a partir do Estado

Até aqui vimos como a provisão de bens públicos a partir do Estado no Brasil parece estar a um passo atrás com relação às necessidades dos trabalhadores, em especial com os pertencentes às camadas mais pobres da população. Qual é o sentido, por exemplo, de se continuar pensando no acesso à cidade se a perspectiva de integração através da economia foi reduzida? Tomando como base a discussão realizada no capítulo 1, sobre a aliança histórica entre o capital e o Estado, desde a gênese do capitalismo brasileiro, podemos concluir que o tempo da ação do Estado está sincronizado, sobretudo, com o ritmo da acumulação capitalista. Entretanto, é possível entender que mesmo quando executa políticas redistributivas, o Estado atua em favor da acumulação capitalista.

Os modelos de Estado de Bem Estar Social emergiram principalmente na Europa após a Segunda Guerra Mundial, enquanto políticas anti-cíclicas, de viés marcadamente keynesiano. A lógica de funcionamento desse modelo de Estado torna os fundos públicos um componente estrutural, seja do ponto de vista da reprodução da força de trabalho, mas, sobretudo, do ponto de vista da reprodução do capital, para quem a utilização destes fundos servirá quase como uma acumulação primitiva (OLIVEIRA, 1998).

Vale destacar que o modelo de Estado de Bem Estar Social nasce na mesma Europa que viu nascer, séculos antes, o modelo de Estado Nacional, como meio de proteção social contra os efeitos nocivos decorrentes do livre funcionamento da

economia de mercado. Isso sugere um sentido diferente do processo de formação do Estado brasileiro que, como vimos no capítulo 1, surge para criar as condições para a transferência da hegemonia de uma burguesia ligada ao setor agro-exportador para uma burguesia industrial. O Estado brasileiro nunca teve, portanto, um projeto de universalização dos direitos mas sim, um projeto de fortalecimento da economia de mercado e da acumulação capitalista. Enquanto isso, desde o início do processo que marcou a transformação da sociedade européia em uma sociedade mercantil, houve a preocupação, por parte da burguesia local, de se preservar as economias locais dos efeitos de uma econômica de mercado competitiva. Desta forma, os mercados locais eram fortemente regulados, seja no que se refere às transações entre os pequenos mercadores oriundos das cercanias de tais mercados, seja no que se refere aos mercadores estrangeiros. Diante do fortalecimento do capital comercial internacional, a estratégia adotada com a intenção de proteger os laços sociais dos efeitos destrutivos do comércio competitivo foi a criação dos Estados nacionais com a conseqüente transferência do poder de intervenção agora em escala mais ampla. Isto sugere que a força do capital mercantil tornou necessária uma resistência em maior escala, mas, principalmente, que os interesses econômicos estavam subordinados a interesses sociais (POLANYI, 2000).

Voltado ao modelo de Estado de Bem Estar Social, a sua grande vantagem, do ponto de vista do processo de acumulação é que, a participação de fundos públicos tanto na reprodução do capital como na do trabalho, reduz o caráter anárquico da competição capitalista, reduzindo uma das principais fontes de instabilidade do sistema capitalista. No entanto, a contradição não deixa de estar presente e se fez sentir ao final do período conhecido como os trinta gloriosos, quando a crise fiscal do Estado abriu espaço para uma disputa entre fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiam a produção de bens e serviços sociais públicos. Na verdade, como veremos, durante o auge do Estado de Bem Estar Social, foram criadas condições para uma acumulação capitalista sem precedentes e para a reestruturação produtiva que analisamos anteriormente, de modo que a crise fiscal do Estado, nada mais é do que uma tentativa do capital de garantir crescentes parcelas de recursos públicos para a sua reprodução.

Analisando, em linhas gerais, como funciona a participação pública na reprodução do capital, esta se dá através do financiamento de determinadas atividades

que, a rigor, não são produtivas, mas que em última instância, terão efeitos positivos para a produção capitalista. São investimentos como prioridades nacionais de segurança, pesquisa de ponta, programas especiais de produção, e inúmeros outros, tais como a sustentação de produções agrícolas excedentárias que segundo Oliveira, transformam a competição anárquica capitalista em uma competição segmentada. Segundo Oliveira (1998):

a taxa de lucro dos setores de ponta como a aeronáutica, as atividades industriais espaciais, a informática, tem que se referir simultaneamente aos seus próprios capitais e à fração dos fundos públicos utilizados para a sua reprodução; isto tem um efeito paradoxal, pois enquanto aumenta a taxa de lucro de cada capital em particular (pois na equação particular a fração do fundo público utilizada não tem remuneração ou quando a tem é francamente subestimada) diminui a taxa de excedente global da economia (OLIVEIRA, 1998, PP 28-29).

No que se refere ao financiamento da reprodução da força de trabalho, o Estado de Bem Estar Social atua através da provisão de bens e serviços públicos, que representam, na prática, o pagamento de um salário indireto, que ao complementar parte da reprodução da força de trabalho, libera o salário direto para o consumo. Esses bens e serviços funcionam, na verdade, como antimercedorias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se à extração de mais-valia. A participação dos fundos públicos significa, portanto, uma tendência a desmercantilização da força de trabalho, que, a rigor, representa uma autonomização do capital constante com relação ao variável, desatando a reprodução do capital das amarras de uma antiga dialética em que as inovações técnicas se davam, sobretudo, como reação aos aumentos do salário real.

A aliança entre o crescimento do lucro privado e o desatamento dos laços dialéticos que prendiam as inovações técnicas a uma disputa entre capital e trabalho implodiu o valor como o único pressuposto da reprodução ampliada do capital, que

se move agora numa relação em que o preço da força de trabalho é indiferente do ponto de vista das inovações técnicas e o parâmetro pelo qual se mede a valorização do capital é agora um mix, em que o fundo público não entra como valor. A contradição, pois, é que se assiste a uma elevação da rentabilidade, ou das taxas de retorno

dos capitais, gerando a enorme solvabilidade e liquidez dos setores privados, enquanto o próprio fundo público dá visíveis mostras de exaustão como padrão privilegiado da forma de expansão capitalista desde os fins da Segunda Guerra Mundial. (OLIVEIRA, 1998,P.31)

Levando em consideração a necessidade de reprodução ampliada por parte do capital, podemos concluir ainda que a demanda por financiamento público para fins de acumulação será igualmente crescente. A crise do financiamento público está, portanto, associada muito mais ao financiamento público ao capital do que a força de trabalho. A internacionalização produtiva e a financeirização da economia agravam ainda mais a crise na medida em que há uma desterritorialização do investimento e da renda, mas não do financiamento público. Com efeito, o Estado continua financiando a reprodução ampliada do capital mas vê reduzida parte dos seus ganhos fiscais. No entanto, o objetivo central das políticas liberais é garantir crescentes parcelas de recursos para a reprodução ampliada do capital em detrimento da força de trabalho.

Nesse sentido, ao desenvolver a idéia de como a lógica do Estado de Bem Estar Social contribuiu para a reestruturação produtiva e para o avanço de políticas liberais que promovem cortes nos gastos sociais, Oliveira (1998) coloca o Estado no centro da contradição. É preciso considerar o fato de que o autor narra um processo que teve lugar nos países capitalistas centrais, notadamente na Europa, mas, em última instância, esse processo vai ter alguns importantes desdobramentos economias periféricas como a brasileira.

Em primeiro lugar, devemos considerar os impactos sobre a economia brasileira, a partir da sua abertura no final da década de 1980, na medida em que o capital nacional se viu obrigado a concorrer com capitais formados nestes países onde o financiamento público tinha papel estrutural na acumulação capitalista, e que, como vimos, tiveram condições privilegiadas de promover uma reestruturação produtiva que aumentou a produtividade do capital a um nível sem precedentes, na medida em que, promoveu a síntese entre mais valia absoluta e relativa.

Em segundo lugar, é preciso levar em conta que o fortalecimento das políticas liberais não se demoraram em se fazer sentir nos países periféricos, onde a redução do Estado na reprodução da força de trabalho não só beneficiou o capital como aprofundou as desigualdades históricas. Essa observação levanta por sua vez, duas outras questões:

Como tornar viáveis políticas públicas redistributivas em um ambiente político e econômico extremamente hostil a políticas dessa natureza? Além disso, se os formuladores da política urbana progressista lutam por uma atuação do Estado nos moldes de um Estado de Bem Estar Social, eles estão, em tese, trabalhando no sentido de reproduzir uma contradição como a que aconteceu nos países centrais? Isso, sem considerar a conclusão anteriormente levantada de que a perspectiva de integração ao sistema produtivo, que seria alcançada com a participação do Estado, parece cada vez mais se reduzir a pó.

Dessa maneira, aumenta a necessidade de se pensar uma política urbana que leve em consideração a segregação compulsória a que as camadas mais pobres da população estão submetidas, que considere as periferias das cidades brasileiras como o lugar da produção e da reprodução da vida e que, portanto, incorpore a dimensão do trabalho.

CAPITULO 3: Evolução Do Padrão De Oferta De Infra-estrutura Social No Brasil: Desafios Para Universalização Do Acesso

Introdução

Uma análise preliminar sobre os números dos censos demográficos de 1991 e 2000, referentes ao grau de acesso aos bens e serviços públicos urbanos, revela uma evolução média positiva na oferta desses bens e serviços para quase todas as camadas de renda nos dados agregados para o Brasil e, no caso específico do Rio de Janeiro, para todas as áreas que compõe o território da sua região metropolitana. Isso poderia sugerir, num primeiro momento, uma medida da redução das desigualdades e avanço no projeto de reforma urbana que passa pelo acesso universal à cidade.

No entanto, a precariedade característica do cotidiano da massa de trabalhadores urbanos que vivem nas periferias brasileiras causa um enorme contraste com essa informação inicial, e nos obriga a realizar uma análise crítica desses números, buscando as informações escondidas por trás dos indicadores. De fato, esse exercício demonstra que se por um lado houve uma ampliação na oferta dos bens e serviços, por outro, existem pelo menos duas razões para que isso não signifique uma melhora efetiva na qualidade de vida dos mais pobres, mas em um novo padrão de exclusão.

A primeira delas está relacionada com a limitação da metodologia aplicada ao censo demográfico. Os indicadores do censo são construídos a partir das respostas fornecidas pelos entrevistados, que muitas vezes não sabem exatamente qual a condição específica de acesso do seu domicílio às redes de água e esgoto, por exemplo. Com efeito, há casos em que o entrevistado não sabe diferenciar se o esgoto que sai do seu domicílio através de uma tubulação é coletado pela rede pública de captação ou se vai diretamente para alguma vala a céu aberto. Além disso, os dados não informam sobre a qualidade do serviço oferecido, de maneira que não há como saber se uma determinada região, no caso do abastecimento de água ou de energia elétrica, por exemplo, goza de abastecimento ininterrupto do serviço ou se está sujeita a racionamento. Contudo, a segunda, e principal, razão está relacionada à transformação sofrida pelos bens e serviços públicos em sua essência: de um direito garantido pelo Estado a todos os cidadãos, se transformou em mercadoria, levando a importantes

mudanças nas condições tanto da oferta como da demanda e à elevação dos desequilíbrios sociais a patamares ainda mais elevados.

Antes de analisarmos as principais características do atual padrão de provisão dos bens e serviços públicos urbanos no Brasil, e identificarmos os novos desafios ao projeto de universalização do acesso aos mesmos, será realizado um breve resgate da evolução da provisão destes bens e serviços ao longo das últimas décadas. Essa análise revela uma trajetória marcada por importantes transformações políticas e tecnológicas, que levaram a uma gradativa transferência da responsabilidade sobre a provisão desses bens e serviços públicos do Estado para a iniciativa privada e a uma importante ampliação da oferta de infra-estrutura urbana no país. Como veremos, essa perspectiva histórica nos ajudará na compreensão do quadro atual de agravamento das condições de acesso aos bens e serviços públicos.

3.1 O modelo centralizado-estatal da oferta de infra-estrutura

O momento mais importante para a compreensão do padrão atual de oferta dos bens e serviços públicos urbanos é o período entre as décadas de 1960 e 1980. Foi durante esse intervalo específico que a oferta de infra-estrutura urbana deu um grande salto no Brasil, em resposta à aceleração da concentração populacional nas cidades. Se em 1960 a proporção de brasileiros que viviam em centros urbanos era de 44,67%, essa taxa salta para 67,59% em 1980¹⁸. Para que a oferta de infra-estrutura fosse capaz de atender a esse crescimento acelerado foi preciso redesenhar o modelo de provisão dos bens e serviços públicos.

Assim, a principal característica do período no que se refere à provisão de infra-estrutura é a centralização da oferta a partir de grandes sistemas nacionais operados por empresas de capital misto com controle estatal, em substituição ao antigo modelo de provisão pública direta. O novo modelo foi diretamente influenciado pelo decreto lei 200 de 1967, que regulamentava e incentivava a transferência da maioria das funções executivas governamentais para a esfera das empresas estatais ou de economia mista¹⁹,

¹⁸ IBGE, 1989, Estatísticas Históricas do Brasil

¹⁹ O Decreto Lei 200 de 1967 define uma sociedade de economia mista como “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta”. (Silva, 2004, p. 247)

mantendo na esfera da administração direta as funções de regulação e controle. Esse desenho institucional contribuiu amplamente para o salto na oferta dos bens e serviços públicos na medida em que permitiu que essas empresas desempenhassem suas funções na execução de políticas públicas de acordo com os mesmos procedimentos administrativos aplicáveis às empresas privadas, livrando-se de uma série de procedimentos burocráticos que entravavam a ação das entidades e órgãos regidos pelo direito público.

O resultado deste redesenho institucional sobre a oferta de infra-estrutura no Brasil é descrito por Silva (2004). O autor relaciona a criação dos grandes sistemas nacionais – como o Sistema Eletrobrás no setor de energia elétrica e os sistemas Telebrás e Embratel no de telecomunicações – com uma enorme ampliação na oferta desses bens e serviços. Segundo Silva (2004):

entre 1940 e 1950, período em que a discussão sobre o gerenciamento do sistema elétrico atingia o auge, a potência instalada per capita foi multiplicada por 1,2. Nas três décadas seguintes a potência instalada per capita multiplica-se por uma média de 1,9 a cada década. (...) A potência instalada cresceu, em números absolutos, de 31.147 MW em 1980 para 55.203MW em 1990, o que resulta em expansão bruta de 77% na década. (SILVA, 2004, P.249)

Sobre o setor de telecomunicações, Silva (2004) destaca que:

De um crescimento médio de oferta per capita que se multiplicava por entre 1,4 e 1,6 a cada dez anos entre as décadas de 1940 e 1960, o salto que corresponde à vigência do sistema Telebrás no período 1970-1980 multiplica-se por 2,9 a quantidade de telefones por 1000 habitantes. (...) O número de telefones cresceu de 7,42 milhões em 1980 para cerca de 9,41 milhões em 1990, correspondendo a uma expansão bruta de 26,8% no período. (SILVA, 2004, P. 250)

Já o histórico do setor de infra-estrutura de saneamento é um pouco diferente dos demais setores de energia elétrica e telecomunicações. Enquanto esses últimos setores eram operados a partir de empresas estatais de porte nacional, no setor de infraestrutura de saneamento não havia uma grande empresa nacional, mas empresas estaduais de água e esgoto capitaneadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Essas empresas estaduais, sim, operavam de maneira análoga às demais entidades

operativas setoriais, com a diferença de que eram vinculadas às esferas estaduais de governo. A transformação do setor em um sistema nacional só se tornou possível a partir da criação do Sistema Financeira de Saneamento (SFS) em 1968, consolidado por meio da política adotada no início da década de 1970, conhecida como Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA). A articulação institucional era então um encargo do sistema de financiamento centralizado, que conferia homogeneidade e instrumentos unificados de controle para os subsistemas estaduais.

Essa diferença entre os sistemas explica a ausência de informações consolidadas nacionalmente para o setor de infra-estrutura de saneamento para todo o período abrangido pelos estudos das demais redes. No entanto, sobre o desempenho desse setor, Silva (2004) afirma que:

Os indicadores de cobertura dos serviços de saneamento para a década de 1980 mostram razoável estabilidade – e até tendência de pequena melhora – com respeito às metas atingidas na primeira década de vigência do modelo, a despeito da diminuição dos fluxos de recursos destinados pelo sistema financeiro de saneamento. A cobertura de água para população urbana estabiliza-se em torno de 80 a 85% na média nacional, e a de esgoto, em torno de 32 a 35%. Essas coberturas, embora estejam longe de ser ideais, são muito melhores que os padrões pré-Planasa em fins da década de 1960, da ordem de 45% para a água e de 20% para esgoto, em média nacional. (SILVA, 2004, P.253)

Até aqui, vimos que a transferência da responsabilidade pela provisão da oferta dos bens e serviços públicos urbanos, da esfera da administração direta para as empresas estatais de capital misto, permitiu maior agilidade ao setor e foi determinante para uma importante expansão da infra-estrutura social no país. No entanto, vimos também que a principal vantagem dessa remodelagem institucional foi a eliminação de alguma barreiras burocráticas que dificultavam o exercício da função pública na provisão de infra-estrutura, a partir da adoção da lógica privada pelas empresas estatais de capital misto.

Embora o controle social sobre a provisão pública de infra-estrutura estivesse garantido, não apenas pelo controle acionário estatal dessas companhias de capital misto, como principalmente pela manutenção da função regulação como atribuição dos

órgãos de Estado²⁰, na prática, o poder de monopólio das grandes estatais, líderes de seus setores, fez com que, gradualmente, elas assumissem o papel de controladoras em suas respectivas áreas de atuação, enfraquecendo o papel dos reguladores estatutários e deslocando o eixo legal de regulação e controle sobre a oferta. Adicionando-se a essa observação o fato de que essas empresas operavam segundo uma lógica privada, questiona-se o caráter verdadeiramente público da oferta de infra-estrutura produzida a partir dos grandes sistemas nacionais.

A transferência da responsabilidade pela produção da infra-estrutura do âmbito da administração direta e a criação dos sistemas nacionais tornou mais difícil a consideração de uma perspectiva supra-setorial no processo decisório dos investimentos públicos. Com efeito, cada setor passou a adotar critérios próprios que levavam em consideração as particularidades de cada um, não se discutindo a necessidade da integração das políticas. Assim, a adoção desses critérios técnicos de avaliação de projetos segundo a lógica privada acabou por privilegiar obras e serviços de discutível eficácia social, escondendo por trás de uma racionalidade técnica-operacional, supostamente neutra e eficiente, decisões claramente políticas²¹. Segundo Silva (2004) a fraqueza ou a ausência de entidades reguladoras independentes deu margem para que isso pudesse acontecer.

O resultado dessa combinação entre a maior capacidade de investimento público em infra-estrutura com a ausência de um controle social efetivo aparece de maneira bastante clara na análise realizada por Sousa (2004) sobre o PLANASA, já previamente analisada no capítulo anterior. Como vimos, a autora destaca que se tratou de uma política extremamente discriminatória se considerarmos critérios regionais, demográficos e sociais (SOUSA, 2004, P.3). Esta afirmação está baseada na

²⁰ “Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios” (D.L. 200/67)

²¹ A limitação da análise estritamente econômica no estudo de viabilidade de investimentos em infra-estrutura social fica bastante evidente na análise de viabilidade da ampliação da rede de saneamento. Leva-se em consideração o número de economias por ligação. É interessante notar que o número de economias por ligação necessárias para viabilizar a ampliação da rede de esgoto é superior ao da água, ou seja, dependendo do adensamento de uma determinada região, pode ser viável, do ponto de vista econômico, a ampliação do abastecimento de água, mas não da coleta de esgoto. Em geral, apenas as áreas com elevado número de famílias por habitação – com maior índice de verticalização, por exemplo – serão consideradas viáveis, em detrimento das áreas periféricas, onde predominam domicílios unifamiliares. No entanto, é inegável a necessidade de expansão do serviço de coleta de esgoto para o conjunto da cidade. E mais, a ampliação do uso da água sem o acompanhamento do esgoto pode piorar as condições de saúde pública nas localidades aonde isso vier a acontecer, o que apenas destaca que aquilo que pode ser considerado inviável do ponto de vista econômico, pode ser viável do ponto de vista social.

observação de que 61% dos recursos foram concentrados na região sudeste do país e, mesmo dentro desta região, 83% dos recursos foram destinados apenas para o estado de São Paulo.

Vimos também, que a análise de Kleiman (2002), específica para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, aponta para a mesma tendência de concentração dos investimentos em infra-estrutura de saneamento em áreas privilegiadas ao mostrar que entre os anos de 1975 e 1990 os espaços ocupados por parcelas da população de renda alta receberam 50,52% dos investimentos em fornecimento de água contra 40,4% nas áreas de renda baixa. No que se refere aos serviços de esgoto, as áreas de renda alta receberam 64,21% dos investimentos contra apenas 6,32% das áreas de renda mais baixa.

Isso apenas nos permite concluir que embora tenha se tratado de um importante momento do ponto de vista da expansão da infra-estrutura urbana, a flexibilização da capacidade de ação estatal somada a ausência de controle social tornou discutível a eficácia social dessas obras e serviços. No entanto, apesar desse caráter excludente da expansão da oferta, as concessionárias estatais sempre reconheceram e asseguraram, em teoria, o direito de todos receberem serviços adequados, mantendo uma perspectiva de inclusão, mesmo que tardia, e, em última instância, de universalização. Apesar disso, a aguda crise fiscal atravessada pelo Estado brasileiro durante a década de 1980 – conhecida como a crise da dívida²² – levou o país a adotar drásticas medidas de ajuste econômico que foram responsáveis, entre outras coisas, pelo desmonte dos grandes sistemas nacionais de provisão de infra-estrutura, bem como pela migração do modelo público centralizado rumo a um novo modelo privatizado e desmembrado.

Segundo Silva (2004), a deterioração dos ativos das estatais diante da redução da capacidade de investimentos do Estado, somada à exaustão dos esquemas de financiamento – como o SFS – levou à desestruturação institucional dos setores no

²² Durante a década de 1970 o Brasil, seguindo o exemplo de outros países capitalistas periféricos, aproveitou a abundância de crédito no mercado internacional para realizar um grande plano de investimento, no período que ficou conhecido como o do “milagre econômico”. No entanto, a crença na continuidade das condições favoráveis e no aumento dos fluxos de comércio internacional deixou o país numa situação bastante vulnerável. Assim, quando os Estados Unidos decidiram pelo aumento da sua taxa de juros doméstica em reação às crises do petróleo que haviam levado a inflação a níveis insuportáveis, provocando também a elevação do serviço da dívida, estabeleceu-se uma séria crise de liquidez no Brasil. A dificuldade na obtenção de divisas devido a diminuição das exportações e a moratória decretada pelo México também contribuíram para essa crise. Em fevereiro de 1983 o Brasil assinou com o Fundo Monetário Internacional (FMI) um acordo que obrigava o país a seguir uma série de determinações como a liberalização da economia e controle do déficit público. A partir disso, foram assinados acordos com os bancos credores que permitiam a rolagem da dívida e concessão de novos empréstimos.

contexto da crise fiscal. Uma das soluções apontadas pelas instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsáveis pela condução das negociações pela rolagem das dívidas dos países capitalistas periféricos como o Brasil, foi a privatização desses importantes setores da economia nacional.

É interessante notar que o momento da crise fiscal coincide com uma fase marcada por um significativo avanço tecnológico que, ao permitir um maior controle sobre a oferta e medição de consumo, além do desmembramento funcional dos grandes sistemas em pequenos sistemas auto-sustentáveis, viabilizou a exploração comercial dos setores de infra-estrutura pela iniciativa privada²³. Até então, os elevados custos fixos²⁴ associados às estruturas das empresas estatais e a necessidade da realização de pesados investimentos para a manutenção dos grandes sistemas nacionais representavam uma barreira ao acesso da iniciativa privada no setor e tornava o Estado o único agente econômico capaz de explorar essa atividade econômica.

No entanto, a privatização de parte do setor de infra-estrutura foi realizada sob a alegação de que os sistemas estatais eram ineficientes, e que, portanto contribuíam para o agravamento do endividamento público. A esse respeito, Silva (2004) insiste que a principal ineficiência dos grandes sistemas públicos esteve associada justamente à estrutura decisória pouco democrática que levou à realização de metas não prioritárias do ponto de vista social, como já foi discutido anteriormente. Segundo o autor, além disso, nada sustenta o argumento de uma ineficiência intrínseca associada à vinculação estatal desses sistemas (SILVA, 2004, P.253). Isso permite a interpretação segundo a qual o papel da alegação de ineficiência foi tornar a conjuntura política favorável às privatizações, o que, como veremos, deu continuidade ao processo de expansão da oferta de bens e serviços públicos urbanos, no entanto de maneira cada vez mais

²³ Segundo Silva (2004) o avanço tecnológico está relacionado com uma evolução particular da telemática não apenas no campo das telecomunicações, mas também para o controle de despacho das capacidades na maior parte dos serviços em rede, responsáveis pela mudança radical do caráter físico da distribuição arterial dos bens e serviços que tornou possível o desenvolvimento de funções de controle totalmente desprovidas de componentes enterrados. Para o autor, “essas mudanças tecnológicas acompanham um profundo reposicionamento da inserção estrutural dos serviços de utilidade pública no processo de acumulação capitalista, em seus papéis de condição geral para o desenvolvimento da produção e para a reprodução das relações sociais. (...) Formalmente ela é traduzida pela passagem de um estrito enquadramento de serviço público para o mais flexível da atividade econômica”. A fragmentação da gestão da oferta no território, a partir do desmembramento geográfico dos grandes sistemas de abrangência regional, significam a transformação de grandes sistemas baseados em subsídios cruzados em serviços locais financeiramente auto-sustentados (Silva, 2004, pp 255 – 257).

²⁴ Custos fixos são aqueles associados a fatores de produção fixos: eles independem do nível de produto e, sobretudo, têm de ser pagos mesmo que a empresa não produza nada. (Varian, 2000, p.379)

concentrada, além de contribuir para o estabelecimento de um novo padrão de exclusão.

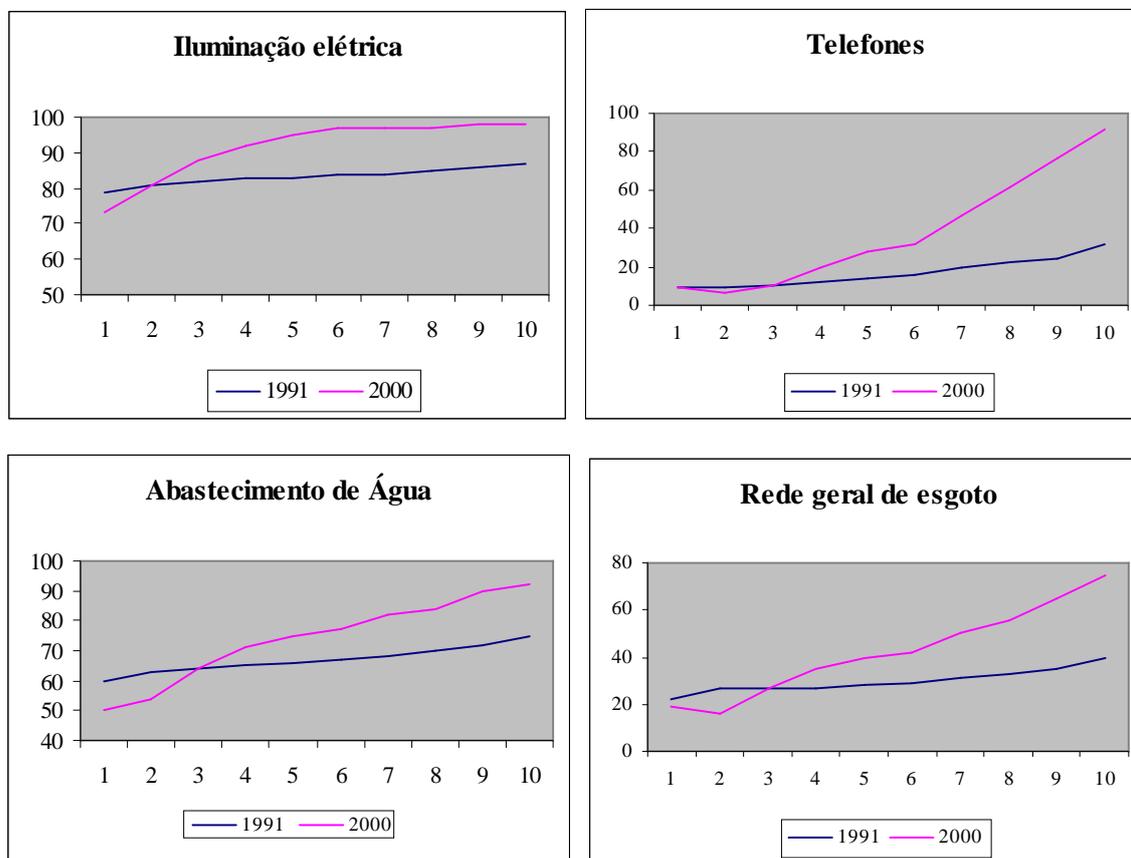
3.2 O modelo desmembrado-privado da oferta de infra-estrutura

As reformas liberais, pactuadas no contexto da renegociação da dívida externa, começam a ser efetivamente implementadas durante a década de 1990. Nesse sentido, a abertura da economia, políticas de estabilização macroeconômicas, e as privatizações ocuparam um lugar de destaque. A análise de Neri (2004), sobre a evolução do acesso aos bens e serviços públicos urbanos no Brasil, atribui uma expansão quantitativa significativa no período entre os anos de 1991 e 2000 especificamente a esse processo de privatizações.

Entre os quatro serviços públicos analisados pelo autor – energia elétrica, telefonia, abastecimento de água e rede geral de esgoto – verificou-se uma evolução positiva no percentual de pessoas com acesso. O serviço que mais evoluiu foi o de telefonia fixa, para o qual verificou-se uma expansão de 145% no número de pessoas com acesso entre os anos de 1991 e 2000, contra um crescimento populacional de 15,7% para o mesmo período. No entanto, apenas 37,1% dos brasileiros tinham acesso a esse mesmo serviço em 2000, o que faz da telefonia fixa o serviço com o menor percentual de acesso entre todos os analisados. Por outro lado, o serviço mais acessível é a energia elétrica – 92,7% de acesso – seguido por abastecimento de água – 75% – e rede de esgoto – aproximadamente 50%. A evolução do acesso aos quatro bens e serviços realizada por Neri (2004), para o intervalo entre os anos de 1991 e 2000, por décimos de renda²⁵, está representada nos gráficos do Quadro 1.

²⁵ A divisão da população em décimos de renda permite a verificação do acesso diferenciado entre os diferentes grupos reunidos pelo nível de renda comum.

Quadro 1 - Evolução do acesso aos bens e serviços públicos de infra-estrutura por décimos de renda – Brasil (1991 e 2000)



Fonte: Neri (2004)

É possível medir o ganho relativo de cada classe de renda pela distância entre as linhas, que aumenta à medida que se avança rumo aos décimos de renda mais altos. A análise revela que, sem exceção, as classes com maiores níveis de renda foram as mais favorecidas em todos os bens e serviços analisados. De todos os serviços, a eletricidade foi a que apresentou maior equidade na distribuição. Em 2000, quase todos os décimos de renda já apresentavam taxas de acesso superiores a 90%. Por outro lado, segundo Neri (2004), a privatização das empresas telefônicas foi a menos igualitária, pois apesar de beneficiar todas as classes, alcançou em maior escala a população de alta renda: entre os 10% mais ricos da população, apenas 33% tinham acesso em 1991 contra 89% em 2000, atingindo 15 milhões de pessoas (NERI, 2004, P.2).

Porém, se por um lado os números de Neri dão conta de uma expansão média positiva no acesso da população aos quatro bens e serviços, por outro, os gráficos demonstram que as camadas inferiores da renda sofreram uma redução desse acesso durante o intervalo analisado. Isso significa que para a parcela de brasileiros localizados nas classes de renda inferiores, as condições de acesso aos bens e serviços públicos pioraram durante a década das reformas liberais apesar da melhora relativa dessas condições para a média da população.²⁶

A análise das condições de acesso a esses mesmos bens e serviços para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), durante o mesmo período, aponta, em linhas gerais, para conclusões semelhantes apesar de algumas particularidades. Em primeiro lugar, trata-se de uma região consolidada, com índice mais elevado de urbanização quando comparados à média nacional. Além disso, ao invés da análise do percentual de pessoas com acesso aos bens e serviços públicos por décimos de renda utilizados por Neri, nessa nova análise, foram verificados os percentuais de domicílios com acesso aos mesmos bens e serviços em 10 diferentes grupos de áreas, onde as 443 áreas que compõe a RMRJ foram agrupadas com base no percentual de pessoas com renda familiar *per capita* até $\frac{1}{2}$ salário mínimo²⁷. Além de apresentar uma categoria de renda mais estável, esse recorte também permite a inserção da dimensão espacial na análise, ou seja, determinarmos a localização espacial da população com o menor acesso aos bens e serviços para que sejamos capazes de identificar as principais variáveis estruturais determinantes da inacessibilidade a qual essa população está sujeita.

Os grupos de áreas foram organizados a partir do percentual comum de pessoas em situação de pobreza das áreas que compõe o espaço metropolitano fluminense e estão representadas no gráfico 3.1.

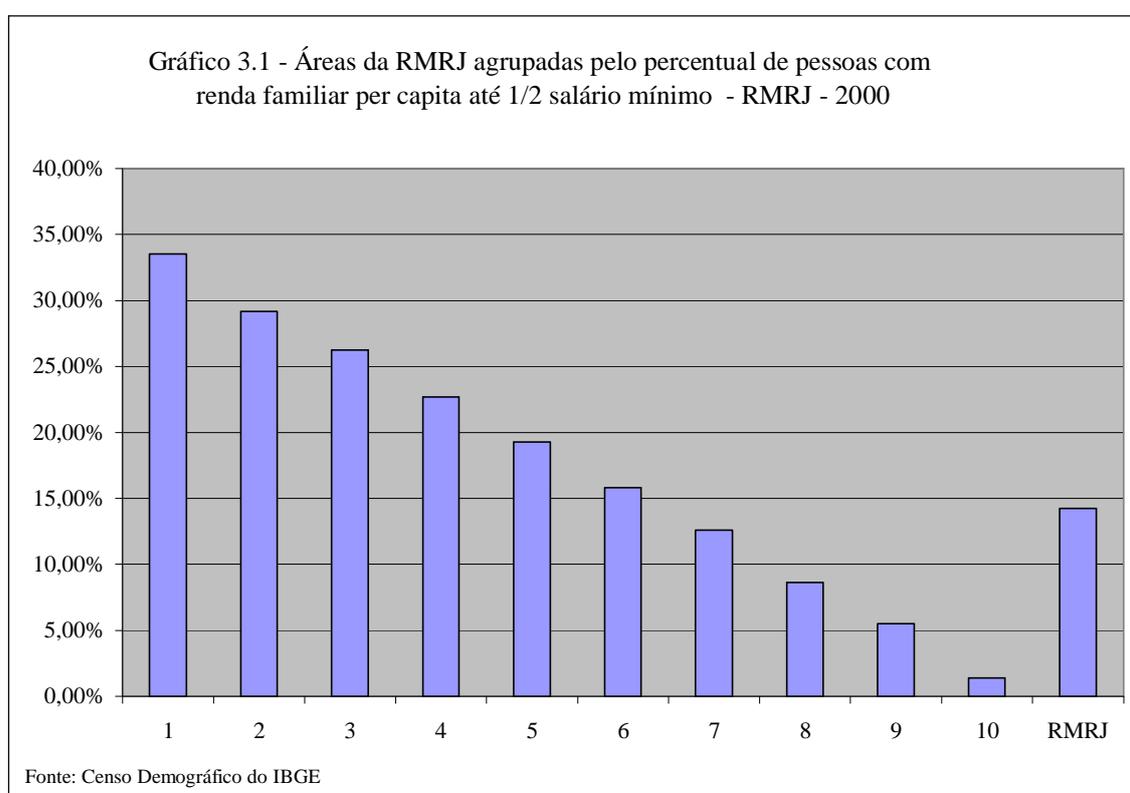
Nos extremos inferiores, que possuem os níveis mais baixos de acesso aos bens e serviços públicos na metrópole, encontram-se áreas onde o percentual de pessoas em situação de pobreza chega a alcançar aproximadamente 35%. Nessas faixas, estão localidades como Shangrilá, no município de Belford Roxo, onde há 33,39% de pobres e uma taxa de desocupação de 24,3%, Rio D'ouro, no município de Japeri, com 35,62%

²⁶ Neri pondera que essa piora relativa pode estar relacionada ao limite do indicador “renda corrente dos indivíduos”, que foi empregado em sua análise, uma vez que pode haver a presença nos grupos inferiores de parte da população que tenha sofrido algum choque de renda, por exemplo, desemprego temporário. Segundo o autor, uma alternativa seria olhar a renda permanente das famílias.

²⁷ As 443 áreas resultam da agregação dos setores censitários de 2000, compatibilizada com os setores referentes ao censo de 1991, produzida pelo Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ).

de pobres e taxa de desocupação de 20,6%, e bairros como Cacuiá e Inconfidência, no município de Nova Iguaçu, onde 29,47% das pessoas são pobres e 27,1% estão desocupados.

No outro extremo, estão as áreas consideradas nobres de bairros da zona sul carioca, como Ipanema e Leblon, com 0% e 0,05% de pobreza e 6,8% e 5,7% de taxa de desocupação respectivamente. Como também, parte da zona oeste do Rio de Janeiro e bairros nobres de Niterói, como Icaraí onde apenas 0,13% das pessoas são pobres e a taxa de desocupação é de 9,4%.



Como dissemos anteriormente, a análise das condições de acesso aos mesmos quatro bens e serviços analisados por Neri (2004) para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a partir do quadro 2, revela números parecidos aos do estudo para o Brasil. Em primeiro lugar, houve uma expansão média positiva em todos os serviços analisados. O serviço mais acessível é o de energia elétrica, que possui níveis médios superiores a 99 % nos 10 grupos de áreas, e o menos acessível, assim como no primeiro estudo, é o de telefonia fixa, com taxa de acesso médio de apenas 39,45% para a totalidade da RMRJ em 2000. O percentual médio de domicílios com abastecimento de

água saltou de 90,53% em 1991 para 96,17% em 2000 e o de acesso a rede geral de esgoto de 70,1% para 86,6%.

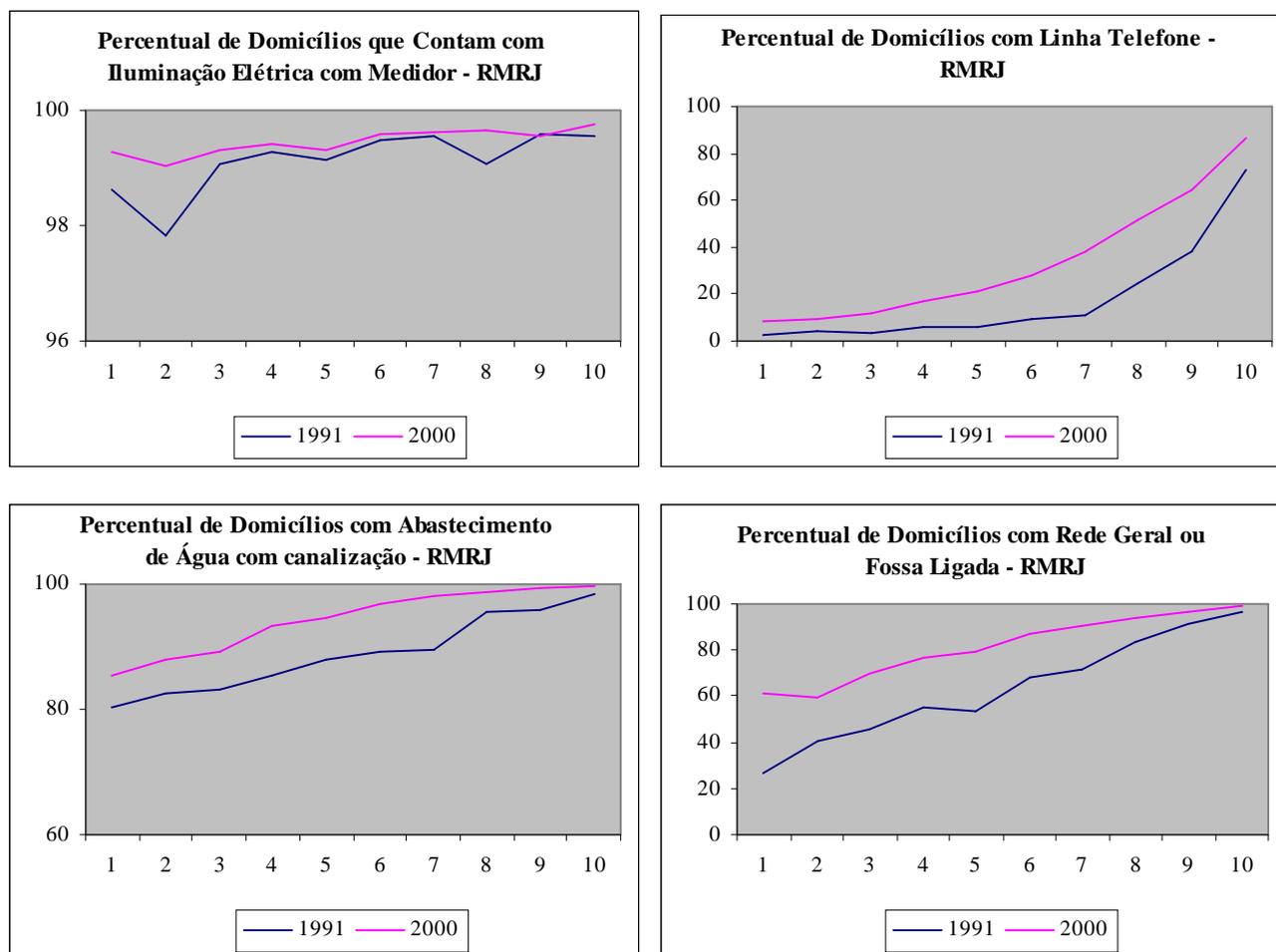
No que diz respeito aos ganhos relativos entre os diferentes grupos de áreas analisados, o estudo para a RMRJ parece apontar para uma tendência diferente da encontrada para o Brasil e revelada pelo estudo de Neri (2004). Os gráficos da RMRJ apresentam maiores distâncias entre as curvas de 1991 e 2000 nos grupos inferiores em pelo menos dois serviços: energia elétrica e esgoto. Isso indica que os maiores beneficiados foram, em tese e para esses serviços, as áreas com maiores percentuais de pobres na região metropolitana em questão. Além disso, ao contrário do que foi verificado na análise para o Brasil, na RMRJ não houve caso de redução no acesso a nenhum bem ou serviço, no intervalo estudado.

Poderíamos aqui utilizar o argumento de que a RMRJ é uma área consolidada, onde as elevadas taxas de urbanização nas áreas centrais permitem a desconcentração dos investimentos em favor das áreas periféricas. Essa tese parece ser confirmada por Kleiman (2002). Segundo esse autor, a partir dos anos 1990 as áreas de renda mais baixas da RMRJ passam a receber 66,55% dos investimentos em fornecimento de água e 18,04% dos investimentos em esgoto, revertendo a tendência histórica de concentração de investimentos em áreas mais nobres já discutida anteriormente no presente trabalho²⁸.

A tendência de maiores ganhos relativos para as áreas com maior concentração de pessoas em situação de pobreza poderia ser interpretada, ao se confirmar no médio e longo prazo, como uma perspectiva de universalização futura no que diz respeito ao acesso aos bens e serviços urbanos na RMRJ. No entanto, essa possibilidade é colocada em xeque ao considerarmos alguns importantes aspectos relacionados aos indicadores de acesso à infra-estrutura urbana.

²⁸ Ver página 63.

Quadro 2 - Evolução do acesso aos bens e serviços públicos de infra-estrutura por áreas definidas pelo percentual comum de pessoas com renda familiar per capita até ½ salário mínimo* – RMRJ (1991 e 2000)



Fonte: Censo Demográfico do IBGE 1991 e 2000

* Esse percentual é o que define a situação de pobreza. Logo, as áreas foram agrupadas pelo percentual comum de pobres, tendo como referencial os níveis do censo demográfico do IBGE para o ano 2000.

3.3 A desigualdade por trás dos indicadores

O primeiro desses aspectos está relacionado à qualidade dos indicadores do censo demográfico do IBGE. A questão determinante da limitação dessa informação está associada ao fato do censo ser baseado em respostas dos entrevistados, que por vezes podem não saber exatamente qual a condição específica de acesso de seu domicílio com relação às redes. Dessa maneira, em geral os dados só informam a

quantidade do acesso aos serviços públicos e não a qualidade dos serviços prestados, e ainda assim a informação é questionável.

Vejam os casos dos indicadores de saneamento. O dado domicílios ligados à rede geral ou fossa é limitado porque captura tanto o aumento da infra-estrutura de esgoto decorrente do aumento do investimento público, quanto às fossas sépticas, que são um investimento privado. Ou seja, não permite o isolamento do resultado da política urbana e nem atesta sobre a qualidade do serviço prestado. No momento da coleta da informação – que é auto-declarada – é comum que o morador não saiba diferenciar a ligação à rede geral de coleta de esgoto, à fossa séptica, ou mesmo ao rio mais próximo. Logo, isso abre a possibilidade para a existência de casos em que, apesar dos indicadores acusarem um percentual razoável de domicílios com esgoto, a rede sequer passar por ali.

No que tange aos indicadores sobre abastecimento de água acontece algo semelhante. Embora o dado revele se determinado domicílio está ou não conectado à rede geral de abastecimento, não revela se a água chega regularmente ou de maneira racionada. Aqui, entretanto, o problema passa a ser a conectividade apenas potencial – e não efetiva – na medida em que a ligação do domicílio à rede não significa um acesso efetivo ao serviço prestado.

No caso da energia elétrica, segundo o dado domicílios que contam com iluminação elétrica com medidor do IBGE, na RMRJ são apenas 0,5% os que não vivem em domicílios com medidor do uso de energia elétrica, ou seja, apenas 0,5% viveriam no escuro ou utilizariam ligações clandestinas comumente conhecidas como gatos. Porém, em outro estudo específico sobre o serviço de fornecimento de energia elétrica, Neri (2001) apresenta uma taxa de gatos de 10,58% para a RMRJ e de 9,61% para o conjunto das Regiões Metropolitanas brasileiras. Há, portanto, uma diferença significativa entre o indicador do IBGE e a condição efetiva de acesso ao serviço.

O segundo aspecto relacionado aos indicadores a ser considerado, diz respeito à manutenção das desigualdades apesar da evolução positiva do acesso aos bens e serviços públicos. Mesmo que não houvesse o problema da limitação dos indicadores que acabamos de tratar nos parágrafos anteriores, e que, portanto, os índices acusados no censo fossem fieis a realidade, devemos atentar ao fato de que por trás dos elevados percentuais médios de acesso a esses bens e serviços escondem-se realidades diversas, onde condições de vida bastante precárias insistem em persistir.

Vimos, por exemplo, que o percentual de brasileiros com acesso ao abastecimento de água é de 75% e com acesso à rede de esgoto alcança aproximadamente 50%. Na RMRJ, o percentual de domicílios com abastecimento de água alcança 96,17% ao passo que o de domicílios conectados à rede de esgoto 70,1%. No entanto, existem áreas dentro da metrópole fluminense com índices bastante inferiores à média metropolitana e nacional, como alguns bairros do município de Belford Roxo onde mais de 40% dos domicílios não possuem acesso à água ou do município de Tanguá, também na RMRJ, onde 70% das residências não estão conectadas à rede de esgoto.

Como esses, existem muitos outros casos no interior da metrópole, o que sugere que, apesar dos avanços experimentados ao longo das últimas décadas, os desafios a um projeto de universalização ainda são bastante grandes. Ademais, a tendência à privatização, que significa a transferência da responsabilidade pela gestão dos serviços públicos em rede de uma lógica predominantemente política para uma predominantemente comercial, contribui ainda mais para a redução da perspectiva de universalização do acesso, na medida em que se torna possível, apenas a partir do mercado.

Tanto os gráficos de Neri para o Brasil, como os gráficos referentes à RMRJ (quadros 1 e 2) mostram uma nítida sensibilidade do grau de acesso aos bens e serviços públicos com relação à renda. No primeiro caso, como já vimos, o grau de acesso evolui a medida em que se avança no sentido das classes superiores da renda. Além disso, verifica-se uma redução no acesso nas camadas inferiores entre 1991 e 2000. Mesmo no caso da RMRJ, em que não se verifica, na média, nenhum caso de redução no percentual de acesso aos serviços, esse indicador é significativamente melhor nas áreas com menor proporção de pobres.

No capítulo 1, após analisarmos os dados sobre a evolução, tanto do desemprego nas Regiões Metropolitanas brasileiras, quanto da informalidade no mercado de trabalho urbano, vimos que o poderoso impacto da reestruturação produtiva experimentada a partir da implementação das políticas liberais na década de 1990, teve como consequência a estabilização de elevados índices de desocupação combinados com o avanço de formas de trabalho precário, acarretando impactos sobre a produção do território. Uma medida dessas transformações é encontrada na análise do perfil ocupacional dos diferentes grupos de

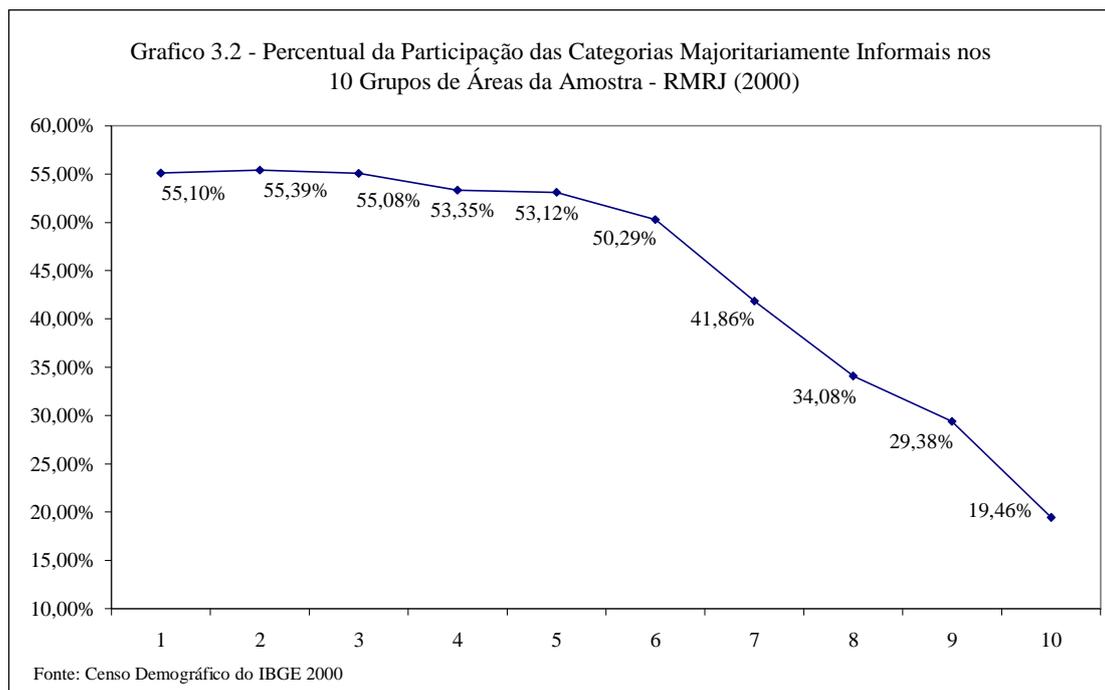
áreas da RMRJ, utilizados para a avaliação do acesso aos bens e serviços públicos nessa pesquisa.

O gráfico 3.2 revela uma interessante correlação entre o percentual de pessoas em situação de pobreza de cada grupo e a participação das categorias ocupacionais majoritariamente informais entre as categorias inferiores dentro da estrutura ocupacional de cada um dos dez grupos estudados²⁹. As categorias majoritariamente informais são aquelas onde a maioria dos trabalhadores não possuem vínculo estável com o empregador, proteção garantida pela legislação, ou são trabalhadores por conta própria.

De acordo com a tabela 3.1 em anexo, esse recorte reúne categorias de trabalhadores do setor secundário – trabalhadores dos serviços auxiliares (50,4% estão na informalidade), da construção civil (76,4%) e trabalhadores da indústria tradicional (56,9%) – do setor terciário especializado – Prestadores de serviços especializados como manicures, garçons, cozinheiros, tintureiros, reparadores de equipamentos, entre outros (50,2% de informais) – e do setor terciário não especializado – trabalhadores domésticos (65,5%), ambulantes (96,3%) e catadores (99,6%). Prestadores de serviços não especializados, como guardas, vigias, porteiros e entregadores, embora sejam de baixíssima qualificação, são, na maioria, trabalhadores do mercado formal de trabalho (76% trabalham com carteira assinada).

A alta incidência relativa dessas categorias informais é quase uma constante no perfil ocupacional das diferentes localidades da área metropolitana fluminense, variando apenas o peso dessas formas precárias de trabalho em função do percentual de pobres em cada uma das faixas. Enquanto a média metropolitana de ocupação nessas categorias é de 40,5%, nas 6 primeiras faixas elas correspondem a mais da metade das ocupações, como mostra o gráfico 3.2.

²⁹ A estrutura sócio-ocupacional na qual se baseia a presente análise é formada por oito categorias de trabalhadores (resultantes da agregação de 26 sub-categorias), construídas, pelo Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ, através da hierarquização social das ocupações definidas nos censos demográficos: 1. Dirigentes (empresários e dirigentes do setor público e privado); 2. Profissionais de nível superior; 3. Pequenos empregadores; 4. Ocupações médias (empregados em ocupações de rotina, supervisão, segurança, ensino básico e técnicos); 5. Operariado (trabalhadores da indústria e construção civil); 6. Trabalhadores do terciário especializado (prestadores de serviço e comerciários); 7. Trabalhadores do terciário não especializados (trabalhadores domésticos, vigias, ambulantes e biscateiros) e 8. Agricultores.)



O peso do trabalho precário vai diminuindo a medida em que se avança no sentido das faixas com menores percentuais de pessoas em situação de pobreza, caracterizadas justamente pela maior incidência de categorias ocupacionais superiores. Na faixa 10, por exemplo, 27,2% dos trabalhadores estão ocupados como dirigentes – do setor público e privado – e como profissionais de nível superior – autônomos e empregados. Entre todas as faixas, essa é a que se caracteriza tanto por apresentar o maior percentual de ocupados nessas categorias, como pela universalização do acesso aos bens e serviços públicos.

Já os dados da tabela 3.2 revelam que a participação das categorias majoritariamente informais na estrutura ocupacional da RMRJ aumentou ao longo do intervalo entre os anos de 1991 e 2000. A tabela mostra que cinco das categorias classificadas como majoritariamente informais encontram-se entre as dez categorias que mais evoluíram no período analisado. São elas as de trabalhadores prestadores de serviços especializados – com variação de 3,2% – operários de serviços auxiliares – 1,7% – operários da construção civil – 1% – biscateiros – 0,4% – e ambulantes – 0,3%.

Tabela 3.2 - Evolução do Peso Relativo das Categorias Ocupacionais na RMRJ

Categoria	1991	2000	var
Prestad. de Serviços Especializ.	7,9%	11,0%	3,2%
Profiss. Empreg. de Nível Sup.	1,7%	3,6%	1,9%
Operários dos Serviços Aux.	3,4%	5,1%	1,7%
Operários da Construção Civil	6,3%	7,3%	1,0%
Profiss. Autôn. de Nível Sup.	1,1%	2,0%	0,9%
Trab. do Comércio	8,8%	9,7%	0,9%
Ocup. Médias da Saúde e Educ.	3,8%	4,2%	0,4%
Biscateiros	0,3%	0,7%	0,4%
Ambulantes	3,3%	3,6%	0,3%
Ocup. Técnicas	5,5%	5,7%	0,2%
Ocup. Artísticas e Similares	1,2%	1,4%	0,2%
Trab. Domésticos	8,7%	8,8%	0,1%
Dirigentes do Setor Público	0,1%	0,2%	0,1%
Dirigentes do Setor Privado	0,3%	0,3%	0,0%
Professores de Nível Superior	2,0%	2,0%	0,0%
Pequenos Empregadores	2,7%	2,4%	-0,2%
Ocup. De Supervisão	4,6%	4,3%	-0,3%
Grandes Empregadores	1,0%	0,6%	-0,4%
Agricultores	1,0%	0,6%	-0,5%
Ocup. De Segur. Públ., Justiça, Correios	3,4%	2,9%	-0,5%
Prestad. de Serviços Não Especializ.	6,2%	5,3%	-0,8%
Profiss. Estatut. De Nível Sup.	2,1%	1,1%	-1,0%
Trab. da Indústria Moderna	5,8%	3,9%	-1,9%
Ocup. De Escritório	11,9%	9,2%	-2,7%
Trab. Da Indústria Tradicional	7,0%	3,9%	-3,1%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE

Os dados do tabela 3.2 e do gráfico 3.2 revelam juntos que, ao longo da década de 1990, as condições de acesso à renda dos mais pobres mais instáveis, na medida em que houve uma evolução positiva do peso relativo das categorias informais e a estabilização dessas formas de trabalho precário em níveis elevados, sobretudo nas áreas com maior percentual de pobreza. Voltando o foco da análise para a perspectiva de acesso efetivo dos mais pobres aos bens e serviços públicos, na medida em que esse acesso guarda estreita relação com o nível de renda, e há uma piora nas condições de acesso a essa variável, a perspectiva de universalização se reduz drasticamente. A questão que se apresenta é a seguinte: Qual a possibilidade de acesso futuro diante da tendência à maior comercialização dos bens e serviços públicos conjugada com a deterioração das condições de acesso à renda pelos mais pobres?

É interessante notar que o mesmo modelo econômico que dá origem à exclusão do mercado de trabalho formal tem tornado mais difíceis às condições de acesso aos

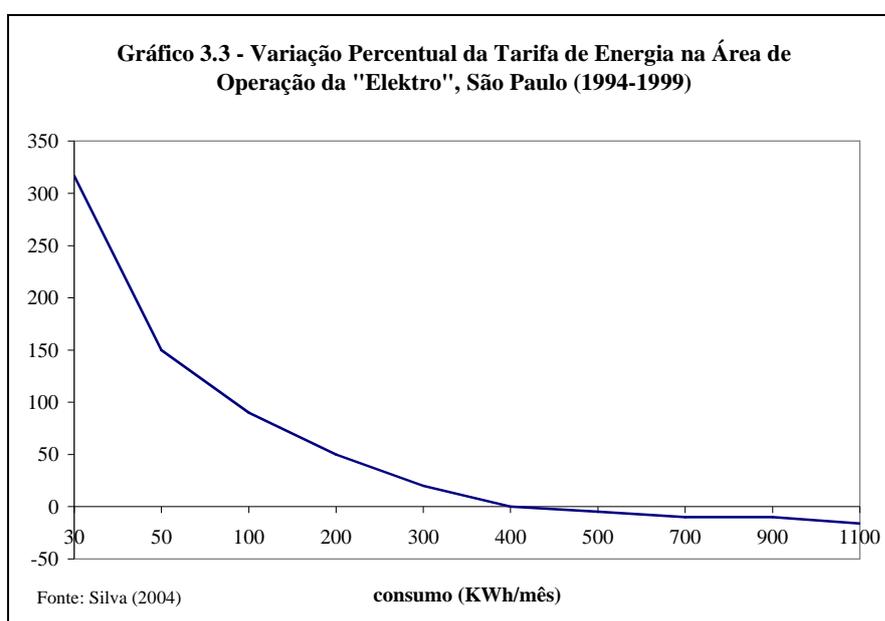
serviços necessários para compensar os efeitos mais acentuados da exclusão. É o que sugere Silva (2004) ao abordar a tendência de comportamento dos mercados de bens e serviços após a privatização. Segundo o autor, a livre-regulação entre oferta e demanda dos bens e serviços públicos através do mercado, vem provocando a eliminação de uma série de mecanismos que beneficiavam os mais pobres ao mesmo tempo em que cria novas distorções que tenderão a tornar a captura da oferta cada vez mais concentrada pelos que tem maior poder de mercado.

É o caso, por exemplo, da falsa vinculação das tarifas de serviços públicos a moedas estrangeiras, evidenciada durante a crise cambial de 1999, tendo em vista a obtenção de compensações a desvalorizações cambiais pelas empresas concessionárias dos serviços públicos. Isso sugere que, embora a matriz energética brasileira seja predominantemente hidroelétrica, e que, portanto, os seus insumos sejam nacionais e independentes dos preços estabelecidos no exterior, toda a estrutura tarifária nacional tem sido adequada a um padrão de oferta determinada no mercado internacional, onde o modelo de energético adotado é principalmente o térmico. Segundo Silva (2004), essa tendência também se verifica nas áreas de telefonia e água, o que implica tarifas mais altas e menos previsíveis, uma vez que o mercado de câmbio é uma das áreas preferidas da especulação financeira global.

Por outro lado, para os serviços de água, esgoto e eletricidade os fatos mais marcantes ligados à nova organização dos serviços são relacionados à progressiva eliminação dos subsídios cruzados, a partir de um conceito de justiça distributiva que entende ser a cobrança de custos reais dos serviços supridos a cada usuário o melhor meio para anular os desequilíbrios do modelo anterior de oferta estatal. Com base nesse conceito, as chamadas tarifas sociais dos serviços, que eram obrigatórias nas áreas periféricas mais pobres tem sido eliminadas para o serviço de energia elétrica e gradualmente para o de água e esgoto. No entanto, esse discurso redistributivo, a partir da eliminação das distorções associadas à intervenção estatal nos mercados, entra em contradição, a medida em que, torna-se evidente a lógica privada de favorecimento, com a criação de mecanismos de incentivo, àqueles com maior poder de consumo em detrimento dos pequenos.

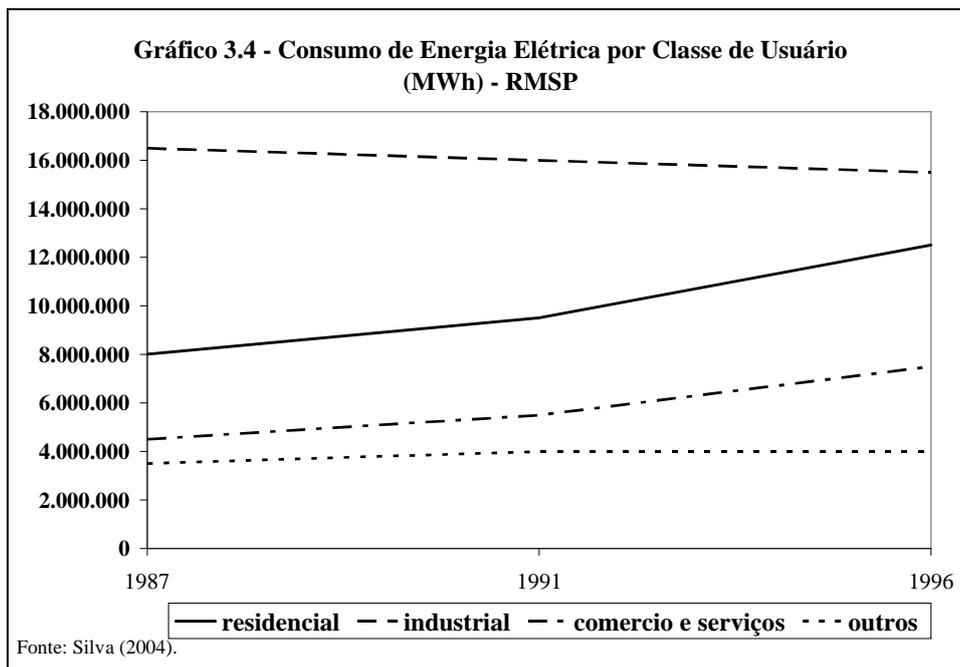
Um exemplo disso é a criação de incentivos que garantam a manutenção dos elevados padrões de consumo dos grandes consumidores, quando os operadores privados dos serviços oferecem pacotes desenhados especificamente para cada

segmento da demanda, nos quais quanto maior for a capacidade de consumo, maiores serão as vantagens oferecidas. Para a maioria não pertencente à elite, porém, a estrutura da oferta mais orientada à demanda continua a refletir – e de certa forma agravar – as assimetrias estruturalmente excludentes da sociedade brasileira. O resultado é o aumento de preço em quase 320% para os consumidores na faixa inferior a 30Kwh mensais, contra um decréscimo de aproximadamente 16% nas tarifas pagas pelos consumidores na faixa de 1100 Kwh mensais entre os anos de 1994 e 1999, como mostra o gráfico 3.3 abaixo.



O aumento dos preços das tarifas dos serviços para os mais pobres ganha um novo significado no atual contexto sócio-econômico, na medida em que, as novas estruturas do emprego levam a um maior uso desses recursos para fins não apenas reprodutivos, mas sobretudo produtivos. É o que sugerem os resultados de algumas pesquisas, como a realizada pelo IBGE sobre a economia informal urbana (IBGE,2006), para os anos de 1997 e 2003. Em apenas 6 anos, o percentual de empresas informais que usam o domicílio como base passou de 33% para 36%, o que sinaliza para uma crescente utilização dos bens e serviços públicos no domicílio para o trabalho, como insumos produtivos.³⁰

³⁰ A análise dos dados para a RMRJ mostrou que em 1997, 26,37% das empresas do setor informal funcionavam apenas no domicílio, 67,24% só fora do domicílio e 6,4% no domicílio e fora. Em 2003,



De fato, o aumento da informalidade que leva ao desenvolvimento de atividades remuneradas no domicílio requer padrões de consumo de água, energia, comunicações e transportes superiores aos necessários para o consumo estritamente residencial e essa parece ser a explicação para a informação apresentada pelo gráfico abaixo, elaborado por Silva (2004) sobre o consumo de energia elétrica por classes de usuário para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). É possível perceber um declínio do consumo das indústrias, ao passo que há uma elevação do consumo do setor de comércio e serviços em paralelo com o consumo residencial. Paradoxalmente, a um aumento de quantidade demandada em decorrência das novas estruturas de emprego, corresponde maior dificuldade de acesso às capacidades de infra-estrutura e serviços em rede para as populações mais pobres, pelos motivos anteriormente expostos.

Com a mercantilização dos bens e serviços públicos, o acesso aos mesmos passa a depender das condições de acesso à renda da população, o que por sua vez depende do trabalho. O trabalho, como vimos, está se tornando cada vez mais escasso e precário, sobretudo para os mais pobres, a partir da reestruturação produtiva e das reformas liberais em curso. Isso significa que a grande massa de trabalhadores urbanos

26,87% das empresas do setor informal funcionavam apenas no domicílio, 64,38% só fora do domicílio e 8,75% no domicílio e fora.

desintegrados do sistema produtivo, assim como aqueles que sequer chegaram a serem integrados, realizam diariamente no interior das metrópoles brasileiras uma produção que acontece nos próprios domicílios e não mais nas fábricas. Nesse contexto, os bens e serviços públicos passam a serem utilizados pela força de trabalho como insumos produtivos e não mais para a sua reprodução apenas. Logo, o trabalho depende do acesso aos bens e serviços públicos, fechando um círculo vicioso.

Vimos então que por trás da expansão da oferta de bens e serviços públicos, experimentada ao longo das últimas quatro décadas no país, persiste uma enorme desigualdade no acesso a esses direitos que, em tese, são garantidos pelo Estado. Se a perspectiva de universalização do acesso não se concretizou até a década de 1980, quando a responsabilidade pela oferta era estatal, esse desafio se torna ainda maior a partir da transferência dessa responsabilidade para os agentes privados. Como supracitado, a provisão estatal alimentava uma perspectiva de inclusão mesmo que tardia, na medida em que cabia ao Estado também garantir o acesso aos bens e serviços públicos, vistos como um direito de todo cidadão. Com a provisão privada, o direito se transforma em mercadoria e a perspectiva de inclusão passa a depender cada vez mais de outras variáveis associadas ao mecanismo de mercado.

Esse diagnóstico, associado às transformações recentes da economia, também discutidas nesse capítulo, nos coloca diante de uma espécie de círculo vicioso, cuja superação depende não apenas da revalorização da função pública de provisão dos bens e serviços, mas sobretudo de uma reorientação do papel do Estado, tendo em vista o fortalecimento da economia popular.

CONCLUSÃO

O primeiro ponto a destacar, a partir da discussão proposta ao longo dessa dissertação é que a ação redistributiva da política urbana, ou seja, a transformação da acessibilidade e da proximidade em renda para os mais pobres, depende, na atual conjuntura sócio-econômica, do reconhecimento das periferias como local da produção.

Vimos que embora a análise comparativa entre os dados de 1991 e 2000, relativos à evolução da oferta de bens e serviços urbanos, tenha revelado que, na média, houve uma significativa expansão dessa oferta, há motivos para entender que o impacto dessa expansão entre as camadas mais pobres da população foi limitado, e que inclusive houve casos de redução no grau de acesso a esses bens e serviços. Em parte, isso se atribui à limitação da metodologia de coleta dos dados do IBGE, que ao não levantar informações sobre a qualidade dos serviços prestados impede a plena visualização da permanência das desigualdades do acesso por trás das médias de evolução positiva. Porém, o principal motivo para a piora nas condições de acesso aos bens e serviços públicos pelos mais pobres decorre das novas condições de oferta e de demanda desses bens e serviços, a partir da diminuição da responsabilidade do Estado no que se refere à provisão dos mesmos, conjugado com uma aguda reestruturação produtiva determinante de uma crise estrutural do emprego.

Entre os principais efeitos das reformas liberais que tiveram início na década de 1990, as privatizações de serviços públicos ocuparam lugar de destaque. A gestão eficiente de mercado desses bens e serviços implica na eliminação das intervenções do Estado que possam comprometer as condições ideais – do ponto de vista dos agentes do mercado – de oferta e demanda dos mesmos. Isso resultou na criação de novas distorções, que embora favoreçam os grandes consumidores, punem os pequenos, sobretudo os mais pobres. Entre os serviços analisados, encontramos casos em que a privatização significou não apenas o atrelamento das tarifas ao dólar, tendo em vista a proteção contra variações cambiais, como também a eliminação dos subsídios cruzados, impedindo a existência das tarifas sociais, garantidoras do consumo dos mais pobres, ao

mesmo tempo em que permitiram a criação de pacotes especiais de serviços, desenhados para privilegiar os grandes consumidores. Assim, ao transformar direitos em mercadorias, a privatização fez com que a garantia de acesso universal, mesmo que tardia, cedesse lugar à incerteza decorrente do acesso via mercado, ao reduzir a responsabilidade do Estado pela provisão desses serviços públicos, e também criou novos mecanismos de concentração de renda em favor das classes historicamente privilegiadas.

Por sua vez, a reestruturação produtiva sofrida pelo capital, também ao longo da década de 1990, provocou a estabilização de níveis elevados de desemprego e o avanço da precarização do trabalho, determinantes de um quadro estrutural de instabilidade da renda especialmente entre os mais pobres. A falta de perspectiva de integração ao sistema produtivo faz, portanto, com que sejam cada vez menos numerosos aqueles que poderão pagar pelas tarifas dos bens e serviços urbanos, ou seja, parte do preço do acesso à cidade. A maioria desses trabalhadores urbanos, marginalizados do mercado de trabalho formal, adotam as mais variadas estratégias de sobrevivência, dentre as quais, uma enorme diversidade de contratos atípicos de trabalho que contribui, em última instância, para a transformação da periferia no lugar da produção. A consideração desse contexto pela política urbana coloca-se como um grande desafio, uma vez que se observa, atualmente, a incapacidade do Estado em reconhecer e validar essas diversas estratégias de sobrevivência.

Isso significa que, no atual contexto sócio-econômico, torna-se necessária não apenas a revalorização da responsabilidade pública pela garantia desses bens e serviços, como uma reorientação do papel do Estado no sentido de fortalecer as diversas estratégias de sobrevivência dos mais pobres, que dão forma ao que, ao longo dessa dissertação, chamamos de economia popular. Atuar nesse sentido, equivale a considerar os bens e serviços públicos não mais como meios de reprodução da vida, mas sim como insumos produtivos e a pensar no planejamento das periferias urbanas buscando privilegiar as necessidades dessa produção popular em contraposição aos interesses do mercado imobiliário. Para isso, será preciso que os formuladores da política urbana

sejam capazes de olhar para a população pobre, não como habitantes ou como moradores das periferias apenas, mas, sobretudo, como atores da economia popular.

Finalmente, a adoção por parte do Estado da perspectiva de fortalecimento da economia popular a partir da política urbana significaria algo além do que a redistribuição efetiva da renda no contexto da crise estrutural do emprego. O fortalecimento dessas práticas não capitalistas, marginalizadas no interior das cidades, mas fundamentais do ponto de vista da garantia da vida da massa de trabalhadores urbanos, significa a construção de espaços de resistência, ou, remetendo às palavras de Santos (2002a), de espaços de solidariedade, onde a reprodução do capital se torna mais difícil a partir do fortalecimento de outras lógicas de integração econômica, diferentes da lógica mercantil. O que se está propondo é o exercício de identificação de oportunidades dentro das adversidades.

Ao longo das últimas décadas o papel da periferia se transformou em decorrência das transformações sofridas pelo capitalismo. Se por um lado isso significou a radicalização da tendência à produção de desigualdades, por outro, o relativo isolamento da população mais precarizada nas periferias criou condições para o reconhecimento das estratégias de sobrevivência dos pobres urbanos na forma de uma verdadeira economia de caráter popular. Se o território guarda uma estreita relação com o modo de produção, entendido como o equilíbrio específico entre diferentes lógicas de integração econômica com a predominância de uma sobre as demais, fortalecer a economia popular significa a alteração desse equilíbrio, com impacto direto sobre a produção do ambiente construído, que passaria a refletir as características de lógicas econômicas menos desiguais e excludentes.

Embora tenhamos considerado as limitações do Estado em desencadear esse projeto de transformação, no capítulo 2 desta dissertação³¹, continuamos a considerá-lo um ator fundamental dentro dessa estratégia, ao assumir o papel de mediador dos conflitos de interesses. Embora as diferentes classes obtenham, dessa mediação, resultados distintos, é nesse momento que a possibilidade de redistribuição se estabelece. Contudo, imaginar que o Estado poderia adotar a estratégia de

³¹ Ver ítem 2.4 na página 54.

fortalecimento das camadas populares equivaleria a continuar refletindo de maneira descolada da realidade. O valor desse exercício está associado à possibilidade de identificação dos limites do discurso redistributivo que emana do Estado.

Após as conclusões alcançadas através do esforço de elaboração dessa dissertação fica a expectativa de aprofundar a compreensão sobre as características da economia popular, sobre o sentido dessas estratégias diversas que a compõe e sobre o seu símbolo de transformação. Espero continuar a acumular reflexão sobre o desenho de uma política urbana capaz de aliar a sensibilidade da democracia participativa com as necessidades dos atores da economia popular. Além disso, saio desse exercício reflexivo convencido a avançar no entendimento sobre o papel do Estado, sobretudo no que diz respeito as suas limitações em perceber e valorizar as diferentes estratégias dos atores que compõem a sociedade, e a relação dessa aparente esquizofrenia com as imposições do mercado e os interesses do capital.

REFERÊNCIAS

BEOZZO DE LIMA, M.H. Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. P. (Org) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BICHIR, R. M. *Segregação e acesso a políticas públicas no município de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BLANCO JUNIOR, C. *As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do programa integrado de inclusão social da prefeitura de Santo André*. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Cadernos MCidades*, n.1. Brasília, novembro/2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=414>

BRASIL. Ministério das Cidades. Planejamento territorial urbano e política fundiária. *Cadernos MCidades*, n. 3. Brasília, novembro/2004. <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=414>

CORAGGIO, J.L. Pesquisa urbana e projeto popular. *Espaço e Debates*, v.9, n. 26, São Paulo, 1989.

CORAGGIO, J. L. Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana. In: BARQUERO, Antonio Vázquez; MADDOERY, Oscar (Comp). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2001. disponible em: http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_u.htm

CORAGGIO, J. L. Atreverse con la economía, desde el gobierno local: la promoción de una economía del trabajo en ciudad futura 2 - Pensar, planificar y gestionar ciudades. publicación del plan estratégico, Rosario, Octubre 2000. In: CORAGGIO, J.L. *La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo*. Abya-Yala, Quito: Instituto Fronesis, EED, ILDIS, 2004.

FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J.L. *A economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. *Economia informal urbana*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IDEC. Essencial, mas caro. *Revista do IDEC*, São Paulo, p. 20 – 23, abr. 2007.

KAZTMAN, R. *La dimensión espacial en las políticas públicas de superación de la pobreza urbana*. Santiago de Chile, 2003. Mimeografado

KLEIMAN, M. Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro – 1938-2001. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, p.123-153, v.15, n.2, ago.-dez. 2001/v.16, n. 1, jan.-jul. 2002.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, L. C. *Trabalho, moradia e imobilidade na metrópole brasileira: a descentralização (perversa) do setor informal?* Rio de Janeiro: [s.n.], 2006.

MARICATO, E. *Globalização e política urbana na periferia do capitalismo*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/planurbquem.doc>

MARX, K. *El Capital: Crítica de la economía política*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1959. Libro 1.

MARX, K. *El Capital: crítica de la economía política*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1959. Libro 2.

MOLLO, M.L.R. A Concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. *Revista Economia*, Campinas, v. 2, n. 2, p. 347-389, jul./dez. 2001.

MOLLO, M. L. R.; Amado, A. *Globalização e blocos regionais: considerações teóricas e conclusões sobre a inserção brasileira no novo cenário internacional*. Brasília: Unb/IE, 2000. (Série NECEMA 02/2000).

NERI, M. Lampião, gatos e Robin Hood. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, n.27, jul. 2001.

NERI, M. A privatização, o consumidor e o produtor. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 12, dez. 2004. Disponível em: www.fgv.br/cps/artigos/Conjuntura/2004/A%20privatização,%20o%20consumidor%20e%20o%20produtor.pdf. Acesso em: 20/12/2006.

NORONHA, E. G. Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 53, out. 2003.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 6, p. 36-54, jul./set 1982.

OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003a.

OLIVEIRA, F. *O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003b.

PARRA, H. *O Escorpião, o sapo e a economia contra a política*. *Revista Sexta-Feira*, São Paulo, n. 8, p. 75-84, 2006.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Tradução de Fanny Wrabel. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RAMOS, L. A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001. *Texto para discussão*, n.914. Rio de Janeiro, nov.2002.

RIBEIRO, A. C. A reforma e o plano: algumas indicações gerais, In: GRAZIA, Grazia de. *Da reforma urbana ao plano diretor*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

SANTOS, B. S. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento, 2002a.

SANTOS, B. S.; Rodriguez, C. Introdução. In: SANTOS, B S. (Org). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

SCHERER, R.. Do direito à cidade ao direito ao trabalho: uma revisão pessoal. *Revista USP*, São Paulo, p. 61-66, mar./ maio de 1990.

SILVA, R. T. Oferta de infra-estrutura e serviços públicos na região metropolitana de São Paulo: cobertura atual e perspectiva de conectividade a médio prazo. In: SCHIFFER, S. R. (Org). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec, 2004.

SOUSA, A. C. A. *Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil*. Disponível em: www.achegas.net/numero/30/ana-cristina_30.pdf . Acesso em:13 out. 2006.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, v.15, n. 2, ago-dez 2001/v.16, n. 1, p.13-32, jan-jul 2002.

VARIAN, H.R. *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ANEXOS

Tabela 3.1 - Posição na ocupação

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	empregador	empreg. c/ carteira	empreg. s/ carteira	conta-própria	doméstico c/ carteira	doméstico s/ carteira	estagiário s/ remun.	ñ remunerado ajuda fam.	prod. Subsistên cia	Total
Grandes Empregadores	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Dirigentes do Setor Público	0,0%	44,3%	55,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	100%
Dirigentes do Setor Privado	0,0%	66,1%	33,4%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Pequenos Empregadores	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Profissionais Autônomos de Nível Superior	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Profissionais Empregados de Nível Superior	0,0%	76,4%	20,2%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	0,4%	0,0%	100%
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,0%	4,9%	95,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Professores de Nível Superior	0,0%	53,9%	38,8%	6,7%	0,0%	0,0%	0,5%	0,1%	0,0%	100%
Ocupações de Escritório	0,0%	75,1%	22,6%	1,3%	0,0%	0,0%	0,9%	0,1%	0,0%	100%
Ocupações de Supervisão	0,0%	77,5%	16,1%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	100%
Ocupações Técnicas	0,0%	51,4%	23,3%	24,1%	0,0%	0,0%	1,1%	0,1%	0,0%	100%
Ocupações Médias da Saúde e Educação	0,0%	48,4%	35,2%	12,8%	0,0%	0,0%	3,3%	0,3%	0,0%	100%
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	0,0%	27,5%	71,5%	0,6%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	100%
Ocupações Artísticas e Similares	0,0%	21,1%	27,2%	49,9%	0,0%	0,0%	1,2%	0,6%	0,0%	100%
Trabalhadores da Indústria Moderna	0,0%	51,3%	21,6%	26,3%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	100%
Trabalhadores da Indústria Tradicional	0,0%	43,1%	20,9%	34,7%	0,0%	0,0%	0,3%	1,1%	0,0%	100%
Operários dos Serviços Auxiliares	0,0%	49,6%	17,7%	32,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	100%
Operários da Construção Civil	0,0%	23,6%	27,3%	48,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,7%	0,0%	100%
Trabalhadores do Comércio	0,0%	54,7%	21,3%	22,3%	0,0%	0,0%	0,2%	1,6%	0,0%	100%
Prestadores de Serviços Especializados	0,0%	49,8%	22,6%	26,2%	0,0%	0,0%	0,2%	1,2%	0,0%	100%
Prestadores de Serviços Não Especializados	0,0%	76,5%	17,4%	5,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	100%
Trabalhadores Domésticos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	34,5%	65,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Ambulantes	0,0%	3,7%	10,5%	84,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	100%
Catadores	0,0%	0,5%	58,6%	37,9%	0,0%	0,0%	0,5%	2,6%	0,0%	100%
Agricultores	0,0%	15,3%	24,9%	40,7%	0,0%	0,0%	0,5%	3,8%	14,9%	100%
Total	3,1%	43,6%	21,8%	21,5%	3,0%	5,8%	0,5%	0,6%	0,1%	100%

Fonte: Censo Demográfico 2000; FIBGE.

Tabela 3.3 - Estrutura Ocupacional dos 10 Grupos de Áreas da RMRJ - 2000

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5	Faixa 6	Faixa 7	Faixa 8	Faixa 9	Faixa 10	RMRJ
DIRIGENTES	3,5%	1,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	1,2%
Grandes Empregadores	2,2%	0,7%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,6%
Dirigentes do Setor Público	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Dirigentes do Setor Privado	0,9%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	23,7%	12,3%	8,8%	5,4%	2,9%	2,4%	2,5%	2,3%	2,3%	2,3%	8,7%
Profissionais Autônomos de Nível Superior	5,9%	2,5%	1,8%	1,1%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	2,0%
Profissionais Empregados de Nível Superior	10,3%	5,0%	3,4%	2,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	3,6%
Profissionais Estatutários de Nível Superior	2,8%	1,7%	1,2%	0,8%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	1,1%
Professores de Nível Superior	4,6%	3,1%	2,5%	1,6%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	2,0%
PEQUENOS EMPREGADORES	5,7%	3,2%	2,5%	1,8%	1,2%	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	2,4%
OCUPAÇÕES MÉDIAS	36,1%	37,2%	35,1%	29,5%	22,3%	19,7%	19,4%	17,6%	16,6%	16,2%	27,7%
Ocupações de Escritório	7,4%	5,6%	4,7%	3,8%	2,8%	2,6%	2,6%	2,4%	2,4%	2,4%	4,3%
Ocupações de Supervisão	9,0%	8,3%	7,3%	5,7%	3,9%	3,3%	3,3%	3,0%	2,8%	2,8%	5,7%
Ocupações Técnicas	2,4%	1,6%	1,4%	1,1%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%	1,4%
Ocupações Médias da Saúde e Educação	4,1%	5,2%	5,3%	4,8%	3,9%	3,5%	3,5%	3,3%	3,3%	3,3%	4,2%
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	2,7%	3,8%	4,1%	3,6%	2,8%	2,4%	2,3%	2,0%	1,8%	1,8%	2,9%
Ocupações Artísticas e Similares	10,5%	12,8%	12,3%	10,4%	7,8%	6,8%	6,7%	5,9%	5,4%	5,1%	9,2%
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	7,4%	13,9%	16,8%	21,6%	26,4%	27,7%	27,7%	28,0%	28,1%	28,2%	20,2%
Trabalhadores da Indústria Moderna	1,3%	2,9%	3,7%	4,6%	5,2%	5,2%	5,1%	4,9%	4,8%	4,8%	3,9%
Trabalhadores da Indústria Tradicional	1,7%	3,0%	3,6%	4,4%	5,0%	5,1%	5,0%	4,7%	4,5%	4,4%	3,9%
Trabalhadores dos Serviços Auxiliares	2,5%	4,5%	5,0%	5,8%	6,2%	6,2%	6,2%	5,9%	5,8%	5,9%	5,1%
Trabalhadores da Construção Civil	1,8%	3,5%	4,5%	6,8%	9,9%	11,2%	11,4%	12,6%	13,1%	13,2%	7,3%
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	13,2%	19,6%	21,5%	23,1%	23,9%	23,6%	23,5%	23,0%	22,0%	21,2%	20,8%
Trabalhadores do Comércio	7,0%	9,8%	10,5%	10,7%	10,7%	10,5%	10,4%	10,1%	9,7%	9,3%	9,7%
Prestadores de Serviços Especializados	6,2%	9,8%	11,0%	12,3%	13,2%	13,2%	13,1%	12,9%	12,3%	11,9%	11,1%

TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO-ESPECIALIZADO	10,3%	12,3%	14,2%	17,8%	22,5%	24,4%	24,7%	26,2%	26,8%	26,7%	18,4%
Prestadores de Serviços Não Especializados	3,1%	3,7%	4,2%	5,3%	6,6%	7,1%	7,1%	7,3%	7,1%	6,9%	5,3%
Trabalhadores Domésticos	5,1%	4,8%	5,5%	7,7%	10,8%	12,4%	12,7%	14,2%	15,0%	15,2%	8,8%
Ambulantes e catadores	2,2%	3,9%	4,5%	4,9%	5,1%	5,0%	5,0%	4,8%	4,7%	4,6%	4,3%
AGRICULTORES	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,8%	1,0%	1,3%	2,7%	3,8%	0,6%
Total	100,1%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)