

FERMENTOS ECONÔMICOS DE UMA URBANIZAÇÃO CONTRADITÓRIA

FERNANDO PEDRÃO¹

Resumo

Torna-se imperativo reconhecer o ambiente de crise em que se realiza hoje a urbanização, nos países centrais e nos periféricos. As contradições do modo de acumulação de capital concentraram-se nas grandes cidades, onde aumentaram as distâncias entre os mais ricos, os grupos médios de renda e entre estes e a maioria dos mais pobres. Há um descolamento entre a realidade desse ambiente de crise e a análise urbana mecanicista que se aferra a um planejamento urbano baseado em referências ideais que encobrem uma visão de classe do problema urbano. Essa urbanização negativa torna-se contraditória com os interesses do grande capital e aumentam os sinais de ruptura entre os participantes das cidades.

Palavras chave: Crise social, urbanização negativa, contradições urbanas.

Abstract

It is mandatory to admit the critical mode of today's urbanization, in central and peripheral countries alike. The contradictions in the capital accumulation concentrated in the major cities, where the distances widened between the richest and the middle sectors and between these latter and the poorest. There is a gap between this reality and the conventional mechanistic urban analysis that holds on ideal references deriving from a class vision of the urban problem. This negative urbanization becomes contradictory with the major interest of big capital, showing more signals of rupture among city dwellers.

Key words: Social crisis, negative urbanization, urban contradictions.

Crise social e urbanização

Há uma diferença decisiva entre os que vêm a urbanização de hoje como um processo contínuo onde há agravamento de problemas, mas onde há referências estáveis que permitam tratar as cidades como ambientes comparáveis aos de algumas décadas atrás; e aqueles outros que vêm as cidades como os lugares onde se concentraram os efeitos de uma crise profunda do modo de acumulação do capitalismo avançado. Há aspectos dessa crise que se manifestam nas cidades dos países centrais e outros que se tornaram típicos das sociedades periféricas. Os incêndios de automóveis em Paris revelam agora o primeiro lado do problema e a favelização de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Brasília refletem o segundo lado dessa crise cumulativa.

A noção de crise neste caso é de um processo crítico, que funcionou como um adensamento de gases desde o fim da Segunda Guerra Mundial e que se concentrou durante a década de 1960, eclodindo numa série de turbulências no final daquela década, mas aprofundando-se nas duas décadas seguintes. A concentração de movimentos de renovação tecnológica, a aceleração da mecanização e da automação da produção, a aceleração da mundialização do capital, além de diversos fatores locais, impactaram na composição do emprego e na incerteza de renda, convergindo nas tensões do desemprego e da exclusão urbana. Desde então, nas metrópoles dos países periféricos surge a ameaça da saturação do mercado informal de trabalho. Os diversos incidentes de 1968 mostram a sincronia dessas tensões e a incapacidade dos sistemas de poder nos diversos países

para lidarem e absorverem essas pressões.

Nesse contexto, a questão ambiental surge como mais uma dimensão da questão social, distinguindo aqueles que causam os diferentes tipos de problemas de poluição do ar, do solo e do subsolo e distinguindo aqueles que têm o poder de causar a destruição ambiental e os que têm o poder de obter ressarcimento desses danos. Toda urbanização atinge o ambiente da região da cidade, mas certos estilos de urbanização são mais depredadores que outros e têm efeitos sociais negativos mais difundidos. A disputa em torno do meio ambiente ressalta os conflitos de classe e o controle dos recursos naturais. Longe de ser uma unanimidade, como pretendia ser, ou de ser um questionamento indiscutível, a questão ambiental apresenta dois grandes problemas de custos – de água potável e de manejo de resíduos – que são centro de uma disputa de poder que, logicamente, não se restringe ao âmbito das cidades.

Por oposição, a visão mecanicista da questão urbana, que mantém os modos e os padrões de análise e de política desenhados desde a década de 1930, continua tentando realizar um estilo de planejamento urbano que gira em torno de formas urbanas ideais, do mesmo modo como se consideram os tipos ideais weberianos, ou manejando-se com referências de equilíbrio que nada têm a ver com os processos concentradores e excludentes que predominam na realidade. Qual o sentido da expressão equilíbrio em sistemas que se caracterizam por desigualdades econômicas e rupturas sociais?

¹ Diretor do Instituto de Pesquisas Sociais; Docente livre, Ufba; Professor da Universidade Salvador.

Desde então, aprofundaram-se as divisões sociais e não só nas maiores cidades, como também em muitas cidades de porte médio, mudaram os padrões da violência urbana, com destaque para tudo relativo a drogas e crime organizado em suas diversas modalidades. Tornou-se claro que os governos locais não têm a menor chance de conduzir os processos urbanos, nem mesmo de controlar seus aspectos mais agressivos e perversos. O velho planejamento urbano de base física, o manejo convencional dos espaços e dos problemas de transportes revelou sua fragilidade e sua incapacidade de refletir as novas cores do conflito social concentrado nas cidades.

No Brasil, o fundamento econômico da crise urbana coincidiu com o desgaste do regime democrático e com a ascensão do autoritarismo, que logo mostrou um estilo próprio de leitura da questão urbana e adotou uma receita de política urbana parcialmente calcada em modelos internacionais, mas que refletiu o viés centralizador da política e da economia. Objetivamente, a questão urbana no Brasil revelou-se cada vez mais grave e complexa desde a década de 1960, quando começou a urbanização moderna do país, quando se aprofundaram as diferenças entre as cidades das regiões mais ricas e as das mais pobres e tornaram-se claras as dificuldades para alcançar condições de vida aceitáveis nas grandes cidades. Progressivamente, surgiu uma urbanização seletiva, em que a maioria das cidades apenas tenta mitigar problemas ou superar urgências, procurando expandir a capacidade instalada para prestar serviços, mas sem projetos de reestruturação econômica que alterem o sistema produtivo das cidades. Finalmente, a expansão dos centros urbanos com carências crescentes e concentração de grupos em condições de pobreza crítica e crônica, definiu-se como uma urbanização negativa, em que o agravamento dos problemas sociais estende-se à destruição do meio ambiente e à inviabilização material das próprias cidades. As contradições da urbanização afloram, mostrando a neces-

sidade de uma economia política crítica urbana, capaz de tratar com os conflitos e ajustes inerentes a essas contradições das cidades.

No ano 2000 já estava evidente que as maiores cidades brasileiras representam uma polaridade patética entre a concentração de grupos e de formas de consumo de alta renda e a concentração da favelização mais violenta do país. Tornou-se, também, evidente que as políticas urbanas se concentraram quase exclusivamente nas grandes cidades, distanciando-se da realidade urbana do país, em que há uma pluralidade de situações e de tendências de cidades de médio e de pequeno porte. Esse viés da política urbana nacional instalou-se desde o início do período autoritário, em 1967, com a experiência do SERFHAU e dos planos para as regiões metropolitanas, que ignoraram as demais cidades. Mas permaneceu, sustentado pela incapacidade da quase totalidade das cidades para realizarem um planejamento urbano significativo e pertinente.

A experiência acumulada nas décadas de 1970 até 2000 mostra que o processo de urbanização no país em seu conjunto veio a incluir uma diversidade de tendências que não podem ser atribuídas ao tamanho das cidades senão a sua especialização. Não há um único formato de urbanização, senão há vários tipos de urbanização e diversas condições de urbanismo. Definiram-se cidades de porte médio e de pequeno porte, com elevada concentração de capital e especializadas em certos conjuntos de atividade, que dão lugar a perfis bastante definidos de concentração de recursos humanos.² Paralelamente, há cidades de grande por-

te que não conseguiram consolidar posições em especialização de seu sistema produtivo e que perdem capacidade de atrair capitais para produzir. Há diversos exemplos de ambas situações. Cidades como Uberlândia (MG), Toledo (PR), Juazeiro (BA), ganham posição mediante a presença de atividades econômicas dominantes enquanto outras, tais como Recife e Belém, dependem de combinações de atividade com pouca especialização. Há uma inegável relação entre a estruturação da cidade em seu conjunto e sua capacidade de avançar em alguma ou em algumas linhas de especialização.

No essencial, trata-se de que há cidades que atraem capitais, fixam capacidade de produção e que atraem e retêm trabalho qualificado; e de que há cidades que não conseguem reter a renda que geram e que perdem trabalhadores qualificados. Esses movimentos estão identificados com diferentes momentos da progressão de renovação de tecnologias e de composição dos capitais integrados na produção, com as atividades por cujo intermédio a acumulação se realiza.³ As cidades podem não ser especializadas em educação e finanças, mas não há cidades especializadas que não estejam bem situadas nesses dois campos.

A capacidade de prestar serviços qualificados depende de uma acumulação que compreende indústrias e serviços. Por isso, envolve a qualificação dos trabalhadores em seu conjunto. Serviços médicos e hospitalares dependem de tecnologia industrial tanto como serviços de informática e serviços de transportes. O nível geral da acumulação de capital integra atividades com diversas concentrações de capital, portanto,

² Na Bahia esse desempenho não foi diferente. Cabe ver a análise de Silva & Rocha para o período de 1940 a 2000. As linhas gerais de hierarquização no sistema de cidades encobrem importantes mudanças de composição de atividades, que se refletem no papel regional das cidades. Cidades como Vitória da Conquista, que foi centro de uma zona cafeeira e como Ilhéus, que foi sede de negócios de cacau, tornaram-se, respectivamente, um centro médico e hospitalar e uma cidade voltada para turismo e para novas indústrias. Em ambos casos é fundamental a importância do setor educativo, como aglutinador de trabalho qualificado.

³ Já em 1970 tornara-se clara a necessidade de penetrar na relação entre o progresso técnico e a reestruturação social. Como disse então Lucien Goldmann, "É provável que os países que ficarão na ponta do progresso técnico serão aqueles nos quais as classes dirigentes aceitarão modificações de estrutura, orientadas para a participação de uma camada maior de assalariados na gestão das empresas, para assegurar um apoio decisivo de um amplo setor de técnicos e trabalhadores especializados" (Marxismo e ciências humanas, 1970).

“ ... o que há é que as cidades se internacionalizaram e que há cidades pequenas que operam em circuitos mundializados de relacionamentos... ”

que dependem de combinações que dependem do desenvolvimento industrial e da capacidade de usar os produtos da indústria. As cidades têm que fazer chegar a indústria aos serviços.

Isto significa dizer que a economia urbana é a da formação e das transformações do sistema produtivo que se organiza nas cidades, que compreende os componentes necessários ao funcionamento das cidades e os componentes que se lhe agregam, e que representa um uso de trabalho que se combina com os usos de trabalho da região em seu conjunto. O sistema produtivo urbano se caracteriza por abrigar um mercado de construção civil, que se subdivide por níveis de renda, mas que se integra através da valorização das terras. A economia urbana compreende o aspecto técnico e o aspecto social da organização da produção, isto é, é um problema de relações sociais e de relações técnicas de produção, que se realizam, concomitantemente, nas esferas da produção formal e da informal. A esfera dita informal não é mais que uma esfera complementar da formal e sujeita a condições de trabalho de maior incerteza.

Assim, no panorama das cidades brasileiras de médio e de grande porte há problemas fundamentais de fortalecimento do sistema produtivo e de valorização social, que são muito mais complexos e abrangentes que os aspectos mais imediatos de criar postos de trabalho e de alcançar melhores condições aparentes de vida. Trata-se, melhor, da capacidade de acumular e de criar postos de trabalho, que depende do desenvol-

vimento de novos termos no relacionamento da esfera pública e da privada.

Assim, no campo dos estudos urbanos em geral, há um conjunto de problemas da formação das cidades, que ganharam novos matizes nas últimas décadas, ao acentuarem-se as diferenças entre os modos de funcionamento das cidades enquanto integradas no modo de organização da segunda revolução industrial e já quando funcionando com os novos padrões de internacionalidade, posteriores à segunda guerra mundial. Não que realmente haja algumas poucas cidades mundiais e uma infinidade de cidades locais: o que há é que as cidades se internacionalizaram e que há cidades pequenas que operam em circuitos mundializados de relacionamentos, enquanto outras cidades, de médio e de grande porte têm menos vínculos externos.

O olhar mecanicista

A dificuldade para perceber essa fluidez da urbanização resulta da filiação doutrinária da análise urbana, que denota uma perspectiva de classe. No Brasil, a análise urbana tem sido prejudicada por um viés mecanicista, que representa um desdobraimento de uma visão positivista e que vê fenômenos urbanos antes que processos sociais. A visão mecanicista tende a obstruir a historicidade da produção social de cidades e a ignorar os modos de relacionamento entre capital e trabalho que estão no subsolo das formas de urbanismo. Esse vício da análise urbana resulta, em parte no apego à análise de aspectos formais e departamentalizados da questão urbana; e em parte, na subordinação da análise urbana aos objetivos instrumentais do poder público e das empresas. É um desvio dos objetivos necessários de uma economia política urbana que, entretanto, já estavam claramente colocados em trabalhos de autores como Singer (1973), Kowarick (1979) e Quijano (1970). O problema é que as dificuldades visualizadas ainda não lidavam com o conflito entre a totalidade de cada cidade e sua inserção nos

movimentos da globalização.

A perda de visão de totalidade é um retrocesso da análise urbana que, em sua maior parte, tornou-se uma análise factual e descritiva, que se volta mais para situações e para problemas específicos, que para processos. A redução do objeto de análise aparece com a perda da unidade do sujeito objeto do processo urbano que é o ser social urbano. Diante dessa pluralidade irreduzível, de cidades constituídas de realidades mutuamente irreduzíveis, não há como mover-se sem uma sociologia histórica que restitua esse objeto das políticas que tem modos próprios de agenciar sua sobrevivência.

A submersão da análise social urbana nessa perda de relevância agravou-se com as novas urgências do planejamento urbano – representadas pela lei do Estatuto das Cidades – que evidenciam a contradição entre objetivos gerais e condições operacionais locais. No entanto, esse “novo” planejamento tem que reconhecer as condições do conhecimento hoje disponível sobre as cidades, bem tem que tomar em conta as condições de socialização de conhecimento prevaletentes, dado o desenvolvimento das forças sociais urbanas. Isso significa “ouvir” os participantes das cidades e reconhecer que suas vozes exprimem os coletivos de que eles são parte. Apesar da precariedade da pesquisa urbana direta na maior parte do país, torna-se insustentável continuar repetindo o gestual do planejamento urbano e limitando-se a elaborar documentos de planejamento físico, sem aventurar-se a trabalhar com uma análise social criativa.

Para planejar, o Estado terá, necessariamente, que sair de sua atual condição burocrática e usar sua capacidade de comunicação com a sociedade urbana, isto é, reconhecer-se como estrutura de poder historicamente formado e dotado de certa capacidade de agir. Comunicação aí envolve distinguir as linguagens da oficialidade e dos grupos sociais urbanos e desenvolver canais de comunicação entre eles. Não se trata de ampliar nem de reduzir o aparelho de Estado, senão de adequar os

“ A verdadeira extensão da desigualdade dificilmente é percebida pela quase totalidade dos moradores de uma cidade... ”

aparelhos do Estado e os das empresas às necessidades de mobilidade do capital e do trabalho.⁴ A eficiência surge como uma medida da adequação dos aparelhos públicos e privados às necessidades do sistema produtivo, e já não como simples medida microeconômica dos empreendimentos.

Impõe-se, portanto, trabalhar nos fundamentos da compreensão de cidade com que se convive. Tornou-se lugar comum que a maior parte da população das grandes cidades brasileiras não auferem renda suficiente para pagar pelos serviços necessários para garantir condições de vida mínimas satisfatórias. Igualmente, nas cidades se concentram grandes fortunas que são inconcebíveis para o cidadão comum. Não há acesso econômico nem de linguagem entre os moradores dos bairros densamente capitalizados e os moradores dos bairros pouco capitalizados. Assim, a análise urbana baseada em desigualdade de renda se depara com a impossibilidade de traduzir essas diferenças e essa exclusão apenas como problemas de desigualdade de renda.

A verdadeira extensão da desigualdade dificilmente é percebida pela quase totalidade dos moradores de uma cidade, porque poucos deles se movem na cidade em seu conjunto, ou dispõem de informações que permitem visualizar a totalidade da cidade. O poder público teria que desempenhar esse papel de refletir a visão de totalidade para o tratamento de problemas específicos.

Como ambientes de vida para grandes coletivos, as cidades brasileiras tornaram-se combinações de espaços fortemente diferenciados, onde aumentam os sinais de exclu-

são e onde a mobilidade da maioria das pessoas se limita a uma pequena parte da cidade. A formação de áreas exclusivas, definidas por formas de consumo de alta renda e por amuralhamento de diversas formas, corresponde à formação de bairros de baixa renda também restritos, controlados por grupos locais de poder, submetidos ao poder da criminalidade.⁵ A corrupção torna-se um problema profundamente arraigado, que decorre de um individualismo perverso, proveniente da desidentificação dos grupos médios de renda com a reprodução do poder político e do econômico.

O avanço da urbanização no Brasil, desde a década de 1970, intermediou uma concentração da renda e da capacidade de obter rendas regulares, que precipitou grande parte da população a condições de vida precárias e instáveis.⁶ Os requisitos de qualificação dos postos de trabalho são cada vez maiores, em contraste com a fragilização do ensino público e com os custos elevados da educação privada. Maior número de pessoas é atingido pelo desemprego tecnológico, ao tempo em que os jovens com educação formal enfrentam dificuldades crescentes para ingressar no mercado de trabalho. As transformações do mundo do trabalho são muito mais amplas e complexas que a simples destruição de postos de trabalho regulares. O que há, realmente, é um movimento de desqualificação do trabalho que reduz a remuneração da força de trabalho. A desqualificação do trabalho se concentra nas cidades, onde há contingentes cada vez mais numerosos de

pessoas que estão excluídas de perspectivas de melhoria de vida.

Ao mesmo tempo, não há dúvida que as cidades são os espaços onde se realiza uma valorização dos capitais, que aproveita a concentração demográfica para obter uma renda territorial superior às que poderia obter em espaços não urbanos. As cidades tornam-se os lugares onde se estabelecem novas formas de diferenciação social, impostas pela desigualdade de acesso a renda e a serviços. Os próprios serviços tornam-se mecanismos de desigualdade. Serviços de transportes de má qualidade indiretamente estimulam o uso de veículos particulares por parte dos grupos médios de renda, reduzindo o componente dos usuários que podem pagar. Serviços insuficientes de água e de esgotamento sanitário sustentam-se por usuários que representam uma pequena parte dos que podem pagar. A energia elétrica chega a maior número de pequenos usuários, mas a maior parte dos usos clandestinos de energia é praticada por empresas e por grupos médios e superiores de renda.

No entanto, as cidades constituem um mercado estável, na medida em que seu funcionamento determina um grande número de empregos, portanto, de capacidade de compra. Os empregos urbanos vão desde garis a engenheiros de tráfego e desde ajudantes de enfermagem a médicos. Os diversos funcionários dos serviços sociais de utilidade pública e os que atendem a serviços às famílias constituem um núcleo do mercado, que torna as cidades especialmente atrativas para a moderni-

⁴ As críticas da burocratização são dirigidas quase sempre aos aparelhos do Estado. No entanto há problemas de concentração de poder, ineficiência e burocratização das empresas, que se reproduzem como parte de privilégios de monopólio, que permitem manter modos contraditórios de comando e como parte da gestão política das empresas. Não se pode esquecer que a maior parte das empresas brasileiras, inclusive das empresas multinacionais, é de empresas familiares. Não há condições de tratar adequadamente este no espaço deste ensaio, mas ele deve ser indicado, como parte de uma correção de curso de uma tendência hoje prevalecente, de reduzir os problemas de acumulação a problemas de gestão e de reduzir problemas históricos de formação das empresas a situações sistêmicas atuais.

⁵ Comentário de um anônimo na Bahia: Preto na Bahia batuca e dança e em São Paulo vira segurança e manobrista.

⁶ Torna-se agora necessário reconduzir o debate sobre emprego e desemprego no Brasil a sua real condição histórica na formação social brasileira, como resultante da combinação das transformações que tiveram lugar nos grandes setores da produção (Helga Hoffmann, 1980). O desemprego urbano é próprio do ambiente do que denominamos de urbanização negativa, isto é, contraditória com a reprodução das forças produtivas (Pedrão, 2002) e que Helga Hoffmann aborda desde outro ângulo como urbanização sociopática.

zação do comércio, apesar da desigualdade de renda. O principal dado da urbanização na década de 1990 no Brasil é, justamente, a modernização do comércio, que se estende do grande ao pequeno comércio, com elevada mobilidade social entre os comerciantes.

A modernização surge como resultado de interesses internacionais, tal como a modernização dos bancos, e como resultado de interesses locais, tal como a informatização do sistema tributário. Mas, em seu conjunto, é um movimento que torna os serviços urbanos discriminativos dos que não têm acesso a educação. O manejo de caixas eletrônicos dos bancos é um claro exemplo desse movimento. Ampliam-se as estruturas de serviços para os grupos de maior renda; e a ocupação dos grupos de menor renda torna-se, cada vez mais, dependente da demanda dos grupos de maior renda. A fragilização da classe média determina o agravamento do desemprego dos grupos de baixa renda.

A esfera social dos excluídos dos empregos regulares ultrapassou as formas isoladas de informalidade e deu lugar à formação de uma esfera econômica complexa, constituída de uma variedade de formas de vida, que combinam participação no mercado formal e no informal, assim como criam uma cultura de sobrevivência que constitui uma resposta ao controle do Estado por parte dos grupos de maiores rendas. Proliferam mecanismos de reação frente à instabilidade do emprego e à carga tributária, que vão desde a construção civil informal à prestação informal de serviços e ao uso de mecanismos informais por parte do comércio e da indústria formais.

Repete-se uma disputa de poder entre a mentalidade tributarista herdada do sistema colonial e a velha tradição do contrabando e da evasão. Enquanto o Estado, conduzido pela esfera federal sente-se livre para taxar, a sociedade civil desenvolve mecanismos de defesa, cujo significado final é indicar a perda de representatividade de um Estado que se vê como mais preocupado com seu próprio equilíbrio financeiro

que com as urgências sociais.⁷ Esse distanciamento é agravado pela percepção de que se fortalece uma nova tecnoburocracia nos principais partidos políticos, cada vez mais uniformizada por uma linguagem tecnicista, e por levar a cabo políticas que consolidam os interesses de grande capital frente aos dos pequenos capitais; e que beneficiam as regiões mais ricas em contraste com as regiões mais pobres.

Por todas estas razões, a economia urbana está muito longe de ser uma disciplina consensual. Há aspectos permanentes e aspectos temporários a serem considerados num ambiente de cidades que mudam, segundo mudam as principais técnicas, que têm maiores efeitos indiretos na composição do capital em seu conjunto. Mas a economia urbana é inevitavelmente dinâmica e trata com formas de valorização que se sucedem no tempo e que dificilmente se repetem. O adensamento do capital incorporado no sistema viário das cidades ultrapassa os usos imediatos da superfície dessas vias; e passa a refletir o adensamento de capital no subsolo e no conjunto dos usos de solo e subsolo. As grandes cidades drenam água de regiões cada vez maiores e gastam mais, para obterem água purificada e para dispor de seus resíduos. O manejo de resíduos, líquidos e sólidos, envolve soluções regionais. A gestão das grandes cidades é um problema regional.

A crise da década de 1960, que foi identificada em vários países como uma crise de 1968, criou um fosso entre a velha visão mecanicista, que pensava em termos de tamanho ótimo de cidades, de custos de urbani-

“... há uma linha de tensão entre os que querem usar as cidades como meio de acumular capital e aqueles que precisam usá-las como fontes de consumo...”

zação e de vantagens de aglomeração; e as novas necessidades da análise econômica das cidades, que precisa registrar problemas reais e precisa registrar modos de análise compatíveis com essa realidade.⁸ Essa análise urbana precisa reconhecer que há conflitos de interesse que se manifestam em torno do controle da valorização do solo e do acesso a serviços; e que as composições de interesse geralmente resultam em fortalecimento dos grupos que controlam a valorização do solo.

Noutras palavras, há uma linha de tensão entre os que querem usar as cidades como meio de acumular capital e aqueles que precisam usá-las como fontes de consumo, tanto de moradia como de acesso a serviços. Num segundo momento, há um conflito entre aqueles que privatizam a cidade como meio de consumo e aqueles que participam da cidade como meio de produção. Os conflitos de interesse obrigam a situar a análise urbana em termos de relações de classe e considerando as condições etnoculturais da formação social brasileira. Não só há negros e não negros, inclusive brancos, como há inúmeros movimentos de mudan-

⁷ Alguns anos atrás tratei desse tema num ensaio intitulado Finanças públicas e crescimento tolerado (1988), que infelizmente permanece atual.

⁸ Essa necessidade de trabalhar a partir do registro da realidade em vez de pensar a partir de tipos ideais e de formas ideais foi registrada, de diversos modos, por autores que se notabilizaram naquele período, tais como Manuel Castells (Crise urbana e mudança social), Henri Lefebvre (A cidade do capital), David Harvey (Urbanismo e desigualdade social) Jean Lojkin (O Estado capitalista e a questão urbana), que substituíram a anterior visão mecanicista da urbanização por uma visão histórica, com variada fundamentação na análise marxista, mas que no conjunto passou a ver a cidade como o foco da tendência do capitalismo à crise. A disposição de desenvolver um pensamento sensível ao dinamismo da desigualdade tornou obsoletas as análises locais e territoriais que se apresentam com linguagens infensas à análise do capitalismo como modo social. A visão pós moderna da urbanização envolve uma compreensão realista dos limites do poder dos grupos dominantes para impor uma urbanização unitária, bem como as limitações das abordagens disciplinares tradicionais para explicarem as cidades. A desdogmatização da ciência e a retomada do sentido comum, como diz Boaventura Santos (1989) tornam-se elementos essenciais da construção de um saber científico socialmente convalidado.

ça de posição entre os diversos matizes de cor que constituem o espectro de etnocultural.

A experiência das cidades brasileiras desde a década de 1970 é de um alargamento da distância entre os que dispõem de renda suficiente para igualar e superar os níveis de renda de sua geração anterior e os que são submetidos a mecanismos de instabilidade e de empobrecimento, que se reproduzem na esfera da sobrevivência. Basicamente, para a maior parte dos grupos de rendas médias, predomina a sensação de um encurtamento de sua capacidade de compra e de perda de capacidade para garantir a renda futura de seus filhos. O estreitamento de horizontes torna-se um dado contraditório com as cifras de aumento da expectativa de vida e com o aumento da renda *per capita*.

Assim, há peculiaridades que devem ser consideradas, para estabelecer em que consistem os problemas urbanos do Brasil de hoje. No último quarto do século XX a maior parte das grandes cidades capitais realizou importantes investimentos em transporte de massa,⁹ assim como empreendeu grandes investimentos em saneamento público, quase sempre mobilizando mais recursos que sua capacidade direta de endividamento. Em todas essas cidades, verificaram-se defasagens entre os programas de habitação empreendidos na década de 70 e os resultados econômicos e sociais alcançados nas décadas seguintes.¹⁰

Em todas essas cidades, o aumento da informalidade determinou um notável incremento das habitações consideradas subnormais – subnormais em relação com qual normalidade – e correu em paralelo com um aumento dramático da violência. Violência, drogas e contravenção em suas diversas formas tornaram-se as principais referências da urbanização na década de 1990.¹¹ Mas a luta por espaço urbanizado nas grandes cidades levou a aceitar como inevitáveis certos padrões de confinamento que antes descreviam apenas as moradias subnormais.

Sem dúvida, o projeto social de urbanização formado na segunda

metade da década de 1950, isto é, que combinou a herança funcionalista – da escola urbana de Chicago e de Parsons – com a incorporação dos componentes culturais do processo, bem representada em autores como Perloff, Wingo e Friedmann, enfrentava crescentes dificuldades para compatibilizar sua proposta de racionalidade planejadora com a dura realidade das cidades divididas, guiadas por processos de segmentação, mostrada por autores como Milton Santos, Louis Lefebvre e outros. A ligação entre o sentido crítico e a criatividade desses autores girou em torno de algumas bifurcações fundamentais no eixo teoria – método, em que eles refletiram a contradição entre as tentativas dos primeiros, de progredir sobre as bases idealistas do Círculo de Viena e da fenomenologia; e as tentativas dos segundos, de ultrapassar o mecanicismo sem sair de seus limites. A recondução da análise da tecnologia aos seus termos históricos, em sua relação com o mundo do trabalho, distingue as contribuições Castells, Harvey, e de Jean Paul de Gaudemar, que mostram a urbanização como uma exteriorização de processos do capital, que avançam, simultaneamente nas cidades e no campo.

A visão cartesiana da cidade sucumbia perante a avalanche de problemas que se precipitou através de crises que se alastraram desde Washington D.C. a México D.F., justamente em 1968. Desde a década de 1960 os sistemas de político e financeiro passaram a dar aos problemas urbanos uma importância que ja-

“ O mecanicismo das políticas revelou-se inoperante, também, diante da brecha habitacional que se acumulou nas cidades periféricas de grande e de médio porte... ”

mais tinham tido. O mecanicismo das políticas revelou-se inoperante, também, diante da brecha habitacional que se acumulou nas cidades periféricas de grande e de médio porte desde então, num conjunto de problemas que envolvem a perda de capacidade das classes médias para garantirem-se moradia e a favelização da moradia dos trabalhadores. Finalmente, a crise da década de 60 mostrou a fragilidade econômica das classes médias, que em sua maioria foram proletarizadas e perderam sua capacidade de sustentar a estrutura política de poder.

O que se pode denominar de crise das classes médias apareceu como efeito indireto da destruição de postos regulares de trabalho e deu lugar a novas formas de populismo, com um novo papel de eleitores dos moradores desempregados das periferias urbanas. As classes médias perderam seu lugar privilegiado, temporariamente conquistado, nas relações de poder com o grande capital. Tornam-se um elemento de negocia-

⁹ Há exceções notórias. O principal símbolo do transporte de massa é o metrô que, entretanto, não se instalou em Salvador, que vem a ser a terceira cidade do país. Cresce a incerteza sobre a capacidade de garantir que esse tipo de transporte se instale em todas as cidades onde ele é reconhecido como necessário.

¹⁰ Como é notório, a questão habitacional no país está praticamente sem solução, em parte porque os programas de financiamento de moradia popular se esgotaram, e em parte porque as habitações populares, mesmo as de pior qualidade passaram a ficar localizadas em lugares inacessíveis para as opções de trabalho. Paralelamente, houve um notável deterioramento dos padrões habitacionais, onde há órgãos públicos responsáveis de políticas nessa área que tomam como referência habitações de menos de 40m² para famílias de quatro pessoas.

¹¹ Certamente, há um problema extremamente complexo relativo a violência, que até hoje não foi tratado de modo integral, constatando-se fragmentação e perda de eficácia das políticas, desde a falta de integração entre o poder judiciário e as polícias, até a falta de eficiência no controle direto da criminalidade, com inúmeras evidências de corrupção e de infiltração de interesses da criminalidade no aparelho de Estado. Algumas formas de controle, como o controle de armas, resultam ingênuas, simplesmente porque não alcançam os infratores. Há um fundamento de relações de classe na marginalização e na repressão, que se tornam aparelhos de repressão que só atingem os grupos de baixa renda e os negros, enquanto há elevados índices de impunidade da criminalidade praticada por grupos médios e superiores de renda.

ção entre o bloco de poder e as maiores, e, ao mesmo tempo, um segmento que deve encontrar novos modos de preservar sua renda. Este, aliás, pode ser um argumento de peso, para explicar a disposição para emigrar das classes médias dos países latino-americanos.

Na prática, acontece que não se pode pensar as cidades segundo padrões cartesianos, quando se trata de cidades que crescem aprofundando desigualdades e enfrentando monopólios de terras que se traduzem numa produção de escassez de espaço. O planejamento urbano brasileiro permaneceu caudatário do mecanicismo, porque ele é um instrumento aparentemente simples e não conflitivo de realizar um tipo de planejamento que se limita a legitimar tendências e a eliminar arestas nos conflitos sociais urbanos. A redução do planejamento a atividade meramente técnica, isto é, que não tem estatuto político, significou que ele deixou de poder registrar os conflitos de interesse que acontecem nas cidades.

Daí, o papel central da escassez de espaço na formação do capital imobiliário. Por isso, e porque a formação do capital imobiliário se faz, exatamente, sobre o controle dessa escassez, encontra-se a necessidade de reconhecer que a urbanização se realiza em ambientes de acumulação monopolista. O monopólio se faz pelo velho mecanismo de compra de terras para estocagem e pela compra seletiva de lotes em pontos estratégicos que passam por uma valorização superior à da média dos terrenos.

Assim, há uma nova situação de custos da urbanização, que se coloca em termos de custos sociais de uma urbanização negativa que atinge a maior parte da população do país. Não se trata de custos para o erário público nem de custos para as empresas. Pelo contrário, revela-se que os custos sociais surgem do modo como as empresas e o Estado privatizam as cidades, criando vantagens monopolísticas na formação do capital imobiliário e para a exploração de serviços urbanos de utilidade pública.

Esta complexidade da vida urbana no Brasil exige um estilo de análise econômica diferente daquela que nos vem sendo oferecida pela economia ortodoxa. Em vez de tentar aplicar, ou mesmo de adaptar, modos de análise generalizada, organizada nos países mais ricos, trata-se de rever os fundamentos da generalização introduzindo elementos representativos da pluralidade de experiências das sociedades periféricas.

É preciso ter em conta que a urbanização nos países periféricos ex-colônias como o Brasil, sempre se fez em dois contextos diferentes: no de cidades determinadas por atividades internacionais e pela presença do Estado; e em cidades formadas por atividades e interesses locais. A participação na economia internacional no período colonial e sua posterior atualização, foram determinantes da formação de cidades qualitativamente diferenciadas, naquilo em que puderam reunir competências técnicas e condições de representação cultural que as outras não tiveram, e no que contiveram uma estruturação de classes que não pode ser explicada apenas em termos de conflitos locais de interesse.

A urbanização se faz com um aspecto de internacionalidade das cidades que não surge como antes, de uma hierarquização, senão de estratégias de renda, de empresas e de pessoas, que buscam alternativas de mercado e de emprego mediante relacionamentos internacionais. As novas regiões agrícolas produzem cidades que funcionam mediante redes internacionais de negócios. As relações locais de classe estão condicionadas por essa internacionalidade que logicamente atinge a estrutura do emprego e a mobilidade dos trabalhadores. Aquilo que a meia distância parecem ser economias locais, de perto aparecem como núcleos locais de articulações internacionais.

Com estas referências, a economia urbana compreende os aspectos internos e os externos da reprodução do capital e da força de trabalho, que envolvem os usos de capital e de trabalho na esfera domésti-

“ A esfera doméstica funciona como viabilizadora da força de trabalho que recebe rendimentos insuficientes para se manter... ”

ca e na esfera de mercado, com os movimentos de entrada e de saída de trabalhadores do mercado e com suas estratégias de sobrevivência mediante inclusão de trabalho na esfera doméstica. O desemprego é um dado necessário do sistema capitalista, que, finalmente, é conduzido pelo movimento de capitais privados, que empregam o menos que podem e que trabalham para reduzir o emprego necessário para produzir.

A esfera doméstica funciona como viabilizadora da força de trabalho que recebe rendimentos insuficientes para se manter, ou que permanece desempregada, convertendo tempo ocioso em bens e serviços que entram no mercado como atividades informais. Assim, aproveitar as oportunidades disponíveis para obter renda na esfera da informalidade é a parte do jogo de poder que está ao alcance de todos aqueles que só podem participar do mercado mediante a venda de trabalho.

Isso implica em reconhecer que há diversos conjuntos de capacidade instalada para prestação de serviços para os diferentes grupos sociais nas cidades, que incluem equipamentos especializados e trabalho especializado, que também representam condições diferenciadas de acesso a serviços em quantidade e qualidade e em tempo oportuno. São notórias as dificuldades que sofrem os grupos de baixa renda nas cidades brasileiras, para acesso a serviços públicos de saúde, a transportes etc., além das dificuldades de acesso a serviços privados tais como os de bancos. Os grupos de baixa renda são pior atendidos em serviços de menor qualidade, expostos a humilhação em filas intermináveis.

Assim, numa leitura histórica do problema, a economia urbana é a

**“... as cidades
padecem do atraso
de investimentos
nos sistemas de serviços
de utilidade pública
que atendem às
maiorias...”**

economia da esfera urbanizada do sistema produtivo, que hoje se desenvolve sob a pressão de uma crescente concentração do capital. Entretanto, essa análise da economia urbana não pode passar por alto os limites territoriais das cidades, que envolvem limites significativos do que se reconhece como o espaço das cidades e o espaço de suas áreas de influência.

A análise da economia urbana no Brasil de hoje enfrenta essa tensão constante entre os movimentos da acumulação e os da sobrevivência, percebendo que ambos se valem de combinações das esferas de trabalho formal e informal e que ambos tratam com a formação do capital imobiliário e do trabalho qualificado. O capital flui para as maiores cidades e, nelas, concentra-se nas regiões urbanas dos grupos de rendas mais elevadas. As cidades padecem do atraso de investimentos nos sistemas de serviços de utilidade pública que atendem às maiorias, enquanto surgem grandes conjuntos de serviços para coletivos privados selecionados. Não só os ricos moram em bairros amuralhados, como criam áreas exclusivas de consumo e desenvolvem mecanismos de segregação urbana. Estão aí os grandes guetos da pobreza, que se tornam território do poder paralelo da contravenção. A discriminação social torna-se uma ruptura da estruturação física das cidades e define as distâncias entre classes e entre subgrupos dentro de cada classe.

A urbanização contraditória

A urbanização periférica tornou-se uma urbanização negativa, centrada em cidades que crescem

dependendo de transferências de recursos públicos que não estão disponíveis, onde a exclusão social revelou-se uma regra básica, que se soma à falta de oportunidades para os grupos médios de renda. Violência e emigração são diferentes respostas ao mesmo viés de um modo de acumulação de capital, cujos efeitos se concentram nas grandes cidades. Assim, esta urbanização se materializa em cidades, tais como as capitais brasileiras, que dependem de recursos federais para realizarem despesas correntes. A insuficiência de recursos das cidades é agravada pela tendência centralizadora do governo em geral no Brasil, que deixou a esfera municipal praticamente desprovida de recursos próprios, dependendo politicamente do governo federal para realizar quaisquer investimentos.

Localmente, essa urbanização negativa é portadora de contradições que se formam nas relações entre os diferentes interesses patrimoniais e dos capitais integrados nas cidades e entre eles e os diversos integrantes da força de trabalho residente nas cidades. Os índices elevados de desocupação de imóveis e a concentração da construção civil em imóveis de luxo indicam uma grande distância entre os grupos de alta renda e os grupos médios de renda, que se reflete na perda de capacidade desses grupos médios de renda para contratarem trabalho. O subsequente fosso entre os grupos médios de renda e os grupos de baixa renda indica um aumento de pressão na falta de renda dos mais pobres, que reúne os diversos aspectos de pobreza extrema, desnutrição, violência, degradação social. Não é por acaso que aumenta o número daqueles que revisam as latas de lixo em busca de materiais para sobreviver.

Finalmente, essa urbanização negativa torna-se contraditória com o funcionamento do sistema de produção. Se o desenvolvimento de uma economia paralela, junto com a afirmação de um poder paralelo da contravenção podem ser vistos como conseqüências inerentes do padrão desigual de acumulação, não há como ignorar que essa situação dú-

plíce gera custos sociais irreversíveis e dificilmente superáveis. As contradições da urbanização envolvem o cotidiano das pessoas, que lutam pela preservação de sua renda e de suas condições de vida, procurando superar as tendências negativas da urbanização. A economia política urbana crítica terá que trabalhar com estas referências. Deve estruturar-se a partir do reconhecimento das contradições e desenvolvendo uma teoria social do conflito urbano e já não negando o caráter contraditório das cidades em planos urbanos superficialmente harmoniosos.

Referências

- ALTVATER, Elmar, **Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos, A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**, Rio de Janeiro, Corecon/Contraponto, 1999.
- ANTUNES, Ricardo, **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**, Campinas, Cortez/Ed. Unicamp, 2002.
- CASTELLS, Manuel, **Crisis urbana y cambio social**, México, Siglo XXI, 1981.
- ENGELS, Friedrich, **A questão do alojamento**, Lisboa, Presença, s.d.
- GOLDMANN, Lucien, **Marxisme et sciences humaines**, Paris, Gallimard, 1970
- GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; e GALVÃO, Antônio Carlos, **Regiões e cidades, cidades nas regiões**, São Paulo, Unesp/ANPUR, 2003.
- GAUDEMAR, Jean Paul de, **Acumulación de capital y movilidad del trabajo**, México, Era, 1977.
- HARVEY, David, **Urbanismo y desigualdad social**, Siglo XXI, México, 1992.
- _____. **O espaço do capital**.
- HOFFMANN, Helga, **Desemprego e subemprego no Brasil**, São Paulo, Ática, 1980.
- IANNI, Octavio, **Globalização e nova ordem internacional, O século XX, o tempo das dúvidas**, Daniel Aarão Reis Filho, Jorge Ferreira e Celeste Zenha (org.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- KOWARICK, Lucio, **A espoliação urbana**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

JACOBS, Jane, **The economy of cities**, Londres, Pelican, 1972.

LEFEBER, Louis, **Location and regional planning**, Atenas, CPER, 1966.

LEFEBVRE, Henri, **A cidade do capital**, Rio de Janeiro, DP&A, 1981.

LOJKINE, Jean, **O Estado capitalista e a questão urbana**, São Paulo, Martins Fontes, 1981.

LYOTARD, Jean-François, **A condição pós-moderna**, Rio de Janeiro, José Olympio, 2002.

OFFE, Klaus, **Trabalho & sociedade**, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1991

PEDRÃO, Fernando, **A economia urbana em Salvador**, SEPLAN/ PMS, Salvador, 1994

_____. **A economia urbana**, Ilhéus, EDUSC, 2002.

_____. **A produção social de hegemonia: conservação e atualização no bloco histórico**, Salvador, FIB, Cadernos de Pesquisa I.

QUIJANO, Aníbal, **Dependência, cambio social y urbanización en Latinoamérica**, *América Latina, ensayos de interpretación sociológico-política*, Santiago, Editorial Universitária, 1970.

SANTOS, Boaventura de Souza, **Introdução a uma ciência pós moderna**, São Paulo, Graal, 1989.

SILVA, Bárbara-Christine Nentwig, ROCHA, Aline Pereira, **Análise da dinâmica da urbanização no Estado da Bahia - 1940/2000**, *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, dezembro, 2002

SINGER, Paul, **A economia política da urbanização**, São Paulo, Brasiliense, 1973.

SOUZA, Marcelo Lopes de, **Mudar a cidade**, Rio de Janeiro, Bertrand, 2001.



Departamento de Ciências Sociais Aplicadas
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano

Área de concentração

- A dimensão Regional do Desenvolvimento
- Administração do Desenvolvimento