

# **CADERNOS IPPUR / UFRJ**

**Ano VII, nº 3, Dez. 1993**

**José Luis Coraggio**  
**Economia popular**

**Susana Finquelievich**  
**Público e privado na gestão do espaço urbano**

**Fany Davidovich**  
**Redutos de classe média e urbanização**

**Maria Durvalina Bastos e Maria de Fátima Gomes**  
**Urbanização de favelas**

**Eduardo Cesar Marques**  
**Espaços metropolitanos**

**José Antonio de Pinho**  
**Capital imobiliário na Bahia**

**Ana Claudia Dantas**  
**Planejamento urbano em Angra dos Reis**

**Sumários de teses de mestrado**

**Cadernos IPPUR/UFRJ**  
**Ano VII, N° 3, Dez. 1993**

**Indexado na Library of Congress (E.U.A.)  
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.**

Cadernos IPPUR/UFRJ/ Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio  
de Janeiro - ano 1, n. 1 (jan./abr. 1986) - .  
Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986 -

Irregular

Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ  
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano - Periódicos 2.  
Planejamento regional - Periódicos. I. UFRJ/IPPR.

**CADERNOS IPPUR-UFRJ - Ano VII, nº 3, Dez. de 1993**

Revista do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**CONSELHO EDITORIAL**

Hermes Magalhães Tavares (Editor), Ana Clara Torres Ribeiro, Fania Fridman, Rosélia Piquet.

**CONSELHO CIENTÍFICO**

Aldo Paviani (UNB), Berta Becker (UFRJ), Celso Lamparelli (USP), Inaiá Carvalho (UFBA), Leonardo Guimarães (FIJN), Licia do Prado Valladares (IUPERJ), Maria Brandão (UFBA), Maurício Abreu (UFRJ), Milton Santos (USP), Neide Patarra (UNICAMP), Roberto Smith (UFCE), Tânia Bacellar Araújo (UFPE), Wrana Maria Panizzi (UFRS).

A revista Cadernos IPPUR-UFRJ aceita colaborações de autores do país ou do exterior. Os trabalhos ou matérias encaminhados ao Editor serão sempre analisados pelo Conselho Editorial ou por membros do Conselho Científico. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores.

**PRODUÇÃO GRÁFICA**

Neotécnica Editora Ltda.

**ENDEREÇO**

Prédio da Reitoria, sala 543 - Cidade Universitária, Ilha do Fundão, CEP: 21941-590, Rio de Janeiro - RJ. - Fone: 590-1191.

**COLABORARAM NESTE NÚMERO**

Cristiane Daumas (Revisão de Português e Abstracts) e Renato Aguiar (Revisão de Português)

*Programa de Apoio a Publicações Científicas*

SCT/PR



## APRESENTAÇÃO

Damos seqüência, com este número, ao esforço do IPPUR, de divulgar a produção científica da área de planejamento urbano e regional. Neste, como nos últimos números, são publicados artigos de pesquisadores do IPPUR e de outros centros de pesquisa do país e do exterior.

José Luís Corraggio trata, em seu artigo, da estruturação de processos econômicos auto-sustentados, como estratégia para a consolidação da democracia e o desenvolvimento humano. Ele propõe uma *economia popular*, baseada na reprodução ampliada da vida biológica e cultural de seus membros.

O texto de Suzana Finkelievich aborda aspectos relativos à gestão do espaço urbano, tais como provisão e distribuição de infra-estruturas e serviços, conservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, sob a ótica da articulação entre o público e o privado. Os redutos de classe média no meio urbano brasileiro constituem objeto do estudo de Fany Davidovich. O texto destaca recortes urbanos específicos e as estratégias que certos segmentos da classe média empregam para defender o bem-estar e a qualidade de vida.

A urbanização de favelas, com base em uma pesquisa realizada pela Escola de Serviço Social da UFRJ, é o tema do artigo de Maria Durvalina Bastos e Maria de Fátima C.M. Gomes. Por sua vez, Eduardo Cesar Marques investiga a estruturação metropolitana do Rio de Janeiro, colocando em questão a articulação do tipo centro-periferia.

José Antônio Gomes Pinto descreve as relações do capital imobiliário de Salvador com o Estado e o capital financeiro no período de 1975 a 1985. A elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis, em suas diferentes etapas, a partir da análise dos diversos instrumentos motivadores da participação popular é descrito por Ana Cláudia de Miranda Dantas. A autora mostra como valores e conhecimentos até então dominados pelos planejadores foram apropriados por parte da população, contribuindo para uma nova forma de relação entre governo e sociedade.

O Conselho Editorial

## SUMÁRIO

**Apresentação** ..... 5

### ARTIGOS

**La construcción de una economía popular: via para el desarrollo humano**  
José Luis Coraggio ..... 9

**Articulaciones entre el sector publico y el privado en la produccion y gestion dei espacio urbano, un matrimonio de conveniencia?**  
Susana Finquelievich ..... 25

**Redutos de classe média, uma interpretação acerca da urbanização no Brasil**  
Fany Davidovich ..... 35

**Impasses na urbanização de favelas - um estudo de caso**  
Maria Durvalina F. Bastos e Maria de Fátima C. Marques Gomes ..... 45

**A região metropolitana do Rio de Janeiro e seus espaços**  
Eduardo Cesar Marques ..... 59

**Capital imobiliário, estado e capital financeiro em Salvador - um triângulo conflituoso**  
José Antonio Gomes de Pinho ..... 77

### ESPAÇO DO ESTUDANTE

**Planejamento urbano e construção cotidiana da participação social: o caso de Angra dos Reis**  
Ana Claudia de Miranda Dantas ..... 91

**SUMÁRIOS DE TESES DE MESTRADO**..... 99

## ARTIGOS

# La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano<sup>1</sup>

José Luis Coraggio\*

### RESUMO

O texto analisa a estruturação de processos econômicos auto-sustentados como estratégia para a consolidação da democracia e o desenvolvimento humano. Frente aos efeitos sociais dualizados do processo de globalização, o autor propõe a construção de uma "economia popular" baseada na reprodução ampliada da vida biológica e cultural de seus membros. Para este projeto de economia popular, o setor informal da economia oferece potenciais para construir os novos sujeitos políticos populares.

### ABSTRACT

This article analyses the organization of sustainable economic processes as a strategy to consolidate democracy and human development. In face of the social effects which make the globalization process dual, the author proposes the creation of a "popular economy" based on the enlargement of the biological and cultural lives of its members. To implement this project, the informal sector of economy offers potentialities which enable the formation of new popular political citizens.

*"Una economía y una sociedad de progresiva apertura internacional implican que distintos sectores productivos de bienes y servicios vayan asimilando tecnologías modernas y pautas de pensamiento y acción que los vinculan a los sectores equivalentes de las sociedades desarrolladas, mientras que la mayoría de la producción y de los servicios no sólo permanecen en un piso tecnológico inferior sino, también, en uno similar de organización social y de capacitación de los recursos humanos".(CODICEL/CEPAL, 1990)<sup>2</sup>*

### 1. Introducción

Efectivamente, si no se procede desde instancias extraeconómicas para evitarlo, el proceso de globalización, que es más amplio que la apertura de los mercados, tenderá a dualizar sociedades ya altamente polarizadas económica y socialmente. Esto afectará no sólo la equidad sino la estabilidad de las instituciones democráticas realmente

\*Diretor do Instituto Fronesis (Equador).

existentes, de por sí ya seriamente limitadas desde la perspectiva de una democracia sustantiva.<sup>3</sup>

Sin embargo, no es posible revertir esas tendencias exclusivamente mediante procesos políticos o ideológicos voluntarios. Entre otras cosas, porque la correlación de fuerzas políticas es en general adversa a un proyecto de signo popular. Se necesita entonces una estrategia de largo plazo, de consolidación de nuevos sujetos políticos populares, sin los cuales la democracia resulta deformada. La tesis principal de este trabajo es que esa consolidación requiere a su vez, la estructuración de procesos autosostenidos contrarrestantes desde *la misma economía*, nuevas estructuras económicas autosostenidas que sean congruentes con los valores, identidades, actitudes y comportamientos que propugnan los grandes objetivos de democratización y desarrollo humano.<sup>4</sup> En América Latina, la acción en el terreno de la cultura - donde se suele postular que la educación es lo central - debe ser también una acción sobre las bases económicas de la sociedad.<sup>5</sup>

Pero, por un lado, el proceso de globalización deja en suspenso la posibilidad de un autocentramiento de los sistemas nacionales comandado por la inversión capitalista privada o estatal, como propugnaba el paradigma desarrollista<sup>6</sup>. Por otro lado, las políticas sociales que se vienen implementando no pueden llenar el vacío dejado por la ausencia de un vigoroso crecimiento económico porque, dada la insuficiencia de los recursos destinados a tal fin, tienden a focalizarse en el mero alivio de la pobreza extrema, habiendo abandonado incluso el objetivo de compensar por los nuevos efectos de la crisis y las políticas de ajuste (en particular en lo que respecta a los sectores medios urbanos), reproduciendo así dualización<sup>7</sup>.

Ante el planteo de una política social dirigida a aliviar la pobreza extrema, el mundo de las ONGs puede sentir que su tarea histórica de abogar por lo pobres ha sido reconocida, y que nuevos recursos vendrán a extender y potenciar su trabajo, sobre todo en el contexto de tendencias a la transferencia de la gestión de políticas sociales del estado a la sociedad. Sin embargo, los tiempos exigen una revisión a fondo del modo de actuar de las ONGs, entre otras cosas porque la escala de los problemas y su contexto se ha modificado substancialmente.

Por lo pronto, aún si la pobreza sigue siendo el objetivo, habrá que enfrentar un fenómeno crecientemente urbano, sobre todo en grandes metrópolis.<sup>8</sup> Esto supone que el modelo de acción comunitaria, implícitamente inspirado por situaciones de pobreza rural localizadas, debe ser profundamente revisado. En particular, implica que es necesario superar intervenciones "cualitativas", puntuales, dependientes de la continua inyección de recursos y voluntades externas en un contexto siempre adverso, y pasar a otra escala y calidad de la acción para el desarrollo popular, promoviendo transformaciones estructurales de ese contexto, desde la sociedad y también desde el estado cuando sea posible. Esto requiere tener un marco estratégico común que dé sentido y eficacia a la multiplicidad de intervenciones e iniciativas de desarrollo.

Un posible elemento constitutivo de ese marco estratégico, que aquí vamos a presentar esquemáticamente, es intentar la integración y autocentramiento relativo del conjunto de agentes económicos populares que, en su mayoría, tienden a ser excluidos, o corren un alto riesgo de serlo, por las nuevas dinámicas de producción y comercio a escala mundial.

Se trata de un conjunto inorgánico, atomizado y poco articulado, pero como agregado cuenta con niveles de actividad económica y recursos materiales importantes

aunque con niveles técnicos y organizativos que pueden ser sensiblemente mejorados. Para referirse a (una parte de) este conjunto ha predominado el término "sector informal" que se define como negación de lo dominante (lo "formal") y no como afirmación positiva de una lógica económica distinta.

## 2. *Del sector informal a la economía popular*

El "sector informal" suele delimitarse conceptualmente yuxtaponiendo - con ponderación variable - diversos criterios: actividad económica ilegal; establecimientos de tamaño pequeño; tecnología intensiva en mano de obra; baja productividad del trabajo; trabajo por cuenta propia, con bajos ingresos; comercio callejero, artesanías, servicio doméstico; baja o ninguna capacidad de acumulación; predominio de relaciones pre-modernas, como las relaciones de parentesco o las de maestro-aprendiz; valores solidarios; etc. etc.

El resultado termina siendo un conglomerado ad-hoc, que no responde a ninguna "macro-lógica" específica. Esta visión caótica se complementa con la idea de que estos agentes actúan en los intersticios, fuera de la lógica de la economía "formal" - privada o pública - y que se expanden o contraen para compensar el movimiento de ésta.

Todos esos criterios se aplican a trabajadores individuales o a pequeños emprendimientos que participan independientemente en el mercado. El trabajo doméstico no mercantil queda afuera de esta categorización. Asimismo, los trabajadores asalariados que trabajan en las empresas "modernas" - privadas o estatales -, cualquiera sea su ingreso, no son vistos como parte de este conjunto económico, pues operan bajo la dirección inmediata de funcionarios que representan la lógica de la ganancia privada o del poder estatal.

Esta visión - básicamente empirista - de la economía informal, da lugar a tres corrientes de pensamiento respecto al qué hacer con ella:

La *corriente neoliberal*<sup>9</sup>, propone acabar con las regulaciones que ahogan la iniciativa de estos agentes económicos. Según esta corriente, el desmantelamiento del sistema legal que pretendió controlar la libre iniciativa privada, haría que estos agentes salgan de la informalidad (que para esta corriente se identifica con "ilegalidad"). Su congruencia con las versiones más radicales del "ajuste estructural" es evidente.

La *corriente empresarial-modernizante*, presente en los más diversos programas de gobierno, agencias internacionales y ONGs dedicadas a este sector, asume una concepción evolucionista de la empresa. Según ésta, a partir de millares de emprendimientos individuales o familiares se generarían - mediante la selección por la competencia, cientos de empresas medianas y decenas de empresas grandes, todas ellas modernas. Esta corriente se propone acelerar esa evolución, y para ello evalúa con parámetros de la empresa tipo-ideal (alta capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, alta productividad del trabajo, organización burocrática, etc.) la situación actual y el sentido de los cambios deseados a partir de los precarios gérmenes pre-empresariales. Incrementar la eficiencia (medida según estándares modernos) es el *leit motiv* que orienta las inyecciones de recursos para esa modernización. Esta no resultaría ya del libre juego del mercado (en esto se diferencia de la corriente anterior), sino de programas de desarrollo de las actividades informales - concebidos e implementados desde "arriba": desde el Estado y las agencias internacionales, con la

mediación operativa de las ONGs. Esta corriente admite dos variantes: i) la *variante individualista*, que ve al empresario y la microempresa como germen del autodesarrollo, y ii) la *variante asociacionista*, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas como cooperativas o formas similares.

La *corriente solidarista*, asociada principalmente a grupos de cristianos católicos, ve las estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia de los pobres como suelo social y cultural para extender horizontalmente - desde "abajo", desde lo local, desde las comunidades primarias, con el apoyo facilitador de las ONGs valores de reciprocidad y solidaridad, encarnados en instituciones como la ayuda mutua, la cooperativa, la minga, la fiesta, la asamblea popular, etc. Esta corriente se propone asimismo contrarrestar los efectos negativos del mercado, el estado, y el poder político.

Hay una cuarta propuesta posible, que se distingue por su sentido de las anteriores, aunque puede tomar elementos de ellas:

La *construcción de una economía popular*: a partir de la matriz de actividades económicas cuyos agentes son los trabajadores del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta no idealiza los valores ni las prácticas populares actuales, ni tampoco propone superarlas teniendo como meta alcanzar la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni plantea su proyecto como fase para integrarse a él en plenitud. Es una propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, qué relaciones, qué valores, constituirán esa economía popular. Tampoco acepta la opción excluyente entre sociedad y estado, sino que propone trabajar en su interfase, previendo que el actual proceso de desmantelamiento dará paso necesariamente a la generación de nuevas formas estatales.<sup>10</sup>

Esa construcción debe reconocer los puntos de partida económicos, políticos y culturales (la "matriz socioeconómica básica de la economía popular"), que son a la vez sus puntos de apoyo y su objeto de transformación. El objetivo es lograr la solidaridad orgánica entre estos elementos, donde el desarrollo de unos elementos contribuya al de otros. Esto supone propiciar la constitución de relaciones de interdependencia, materializadas en intercambios mediados por relaciones mercantiles o bien directamente sociales, entre unidades domésticas de una misma comunidad y entre comunidades, creando las bases para nuevas identidades colectivas y para la creciente sustentabilidad del desarrollo popular.

A diferencia de un enfoque limitado a mejorar la situación de segmentos participantes en un proyecto puntual, aquí se apunta además a la constitución de nuevas macroestructuras que estimulen y sostengan su proceso de desarrollo.

### 3. La posible construcción de una economía popular

#### *El punto de partida económico*

Cuáles son los componentes de esa matriz básica? Incluye, como elemento central, las actuales *economías domésticas* - unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas - cuyo sentido inmediato está dado por la utilización de su fondo de trabajo<sup>11</sup> con el objetivo de lograr la reproducción transgeneracional de la vida - biológica y cultural - de sus miembros. Esto no se reduce a los segmentos más pobres

de cada sociedad, sino que abarca a todos los "trabajadores", desde sectores pobres, pasando por sectores medios de alta vulnerabilidad (propensos a caer bajo la línea de pobreza) hasta otros sectores medios cuya reproducción sigue dependiendo de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo.

Los recursos de la economía doméstica incluyen no sólo el posible despliegue de energía de trabajo y sus elementos intangibles - destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc. -, sino también activos fijos - tierras, vivienda/local de habitación, producción o venta: instrumentos e instalaciones; artefactos de consumo; etc. Esos activos y capacidades son formados o apropiados en función del objetivo de la reproducción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, evaluado esto dentro de cada marco cultural.

Esta "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, lo que predomina en su configuración es su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias. A nivel de la comunidad de economías domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras de uso común, infraestructura física, centros y redes de servicios, organizaciones corporativas y sociales en general, etc.

Un balance de los recursos y flujos internos y externos de esta agregación de economías domésticas, base de una posible economía popular, mostraría que: i) Aunque su principal recurso es el capital humano, incluye también importantes medios de consumo durable y medios de producción acumulados; ii) El principal rubro de su contribución a la economía nacional es la reproducción y oferta de fuerza de trabajo a cambio de un salario<sup>12</sup>; iii) También produce y pone en circulación una considerable corriente de bienes y servicios producidos para el mercado, destinados a otras economías domésticas (dentro de la economía doméstica agregada) o al resto de la economía (economía empresarial capitalista o economía pública). Así mismo puede ser importante el porcentaje internacional de estos flujos, sobre todo en zonas de frontera abierta.<sup>13</sup> iv) Sus transacciones con el resto de la economía nacional o internacional - se hacen según ciertos términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real. Sin embargo este precio relativo (el salario monetario en relación al valor de una canasta de bienes de primera necesidad) no es el principal determinante de los resultados de ese intercambio. En efecto, las variaciones en los precios de los medios de producción, del crédito, etc. respecto a los de los bienes y servicios que ofrece, tienen gran influencia sobre la calidad de vida de sus integrantes. v) Además de sus relaciones con el resto de la economía, la economía doméstica agregada tiene dos niveles de intercambio internos: a) el ya mencionado, entre unidades domésticas, fundamentalmente mercantil, pero que incluye también trueques e intercambios directos de trabajo social cooperativo, solidario, y b) intra-unidad doméstica, que incluye intercambios fundamentalmente no mercantiles entre miembros de la misma.

#### *Las relaciones de producción en la economía doméstica y los alcances de la comunidad*

Las formas de trabajo doméstico suponen una *división "técnica"* del trabajo (es decir: no mediada por el mercado) en el interior de la unidad doméstica, entre unidades domésticas de una misma comunidad y eventualmente entre comunidades. Las relaciones de producción domésticas están organizadas como una sobreconformación

de las relaciones de parentesco (de afinidad y consanguinidad), étnicas, de vecindad u otras, constitutivas de cada nivel de la economía doméstica.<sup>14</sup>

Cuando algunas de estas unidades son tratadas por los agentes externos como "microempresas" atrasadas<sup>15</sup>, se ocultan las diferencias cualitativas respecto a esa forma de organización denominada "empresa": las relaciones interpersonales son determinantes, y tienen un gran peso las relaciones afectivas, de parentesco, étnicas, de vecindad, ideológicas, etc.; las relaciones de producción no se objetivan en una burocracia; su objetivo no es la acumulación ilimitada, etc.

*La apropiación de recursos* en el interior y entre economías domésticas - medios de producción o de consumo, conocimientos, etc. - no está entonces regida exclusivamente por las leyes del mercado, aunque está articulada con éstas: incluye mecanismos como el de la distribución de recursos según ciertas reglas de reciprocidad, la ocupación de hecho de tierras y espacios públicos, las conexiones ilegales a redes de electricidad, la organización reivindicativa ante el estado, el clientelismo, la mendicidad o, esporádicamente, la "recuperación" popular de bienes para satisfacer necesidades elementales, etc.

Estas acciones individuales o colectivas pueden ser ejercidas también contra los intereses de otras unidades igualmente populares. En todo caso, lo que los agentes económicos populares consideran un acto económico legítimo y de acuerdo a usos y costumbres - generalmente asociados a la necesidad de reproducción de la vida biológica y cultural de sus miembros - puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la sociedad<sup>16</sup>

El peso de las relaciones económicas (mercantiles y no mercantiles) intra-economía popular es relativamente alto, y muchas de las actividades que allí se realizan cumplen a nivel macrosocial un papel más redistribuidor que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). En cualquier caso, no puede postularse que este agregado sea una "economía de solidaridad", en el sentido de que sus relaciones internas son predominantemente solidarias y no competitivas<sup>17</sup>. El grado y las formas de solidaridad deberán ser determinados en cada caso y coyuntura local o nacional específica.

Es necesario diferenciar que, en lo que hace a sus reglas de distribución del producto, hay dos niveles distintos: a) entre los miembros de una dada unidad: basadas en la reciprocidad más que en la productividad individual o en relaciones de poder; b) entre los miembros de una dada comunidad y de diversas comunidades: basadas en la combinación de una fuerte concurrencia y ciertas reglas de reciprocidad, vigentes dentro de ciertos ámbitos más o menos limitados.

Las relaciones de reciprocidad, debiendo ser objetivamente reconocidas, no dejan demasiado espacio para la idealización de que han sido objeto por algunas corrientes de la educación o de la promoción popular. Asociar automáticamente comunidad con las formas más generosas y solidarias de reciprocidad es un error usual, inspirado por un pensamiento ideológico.<sup>18</sup>

Para contribuir a la construcción de una economía popular será necesario analizar más objetivamente la relación entre "solidaridad" e interés, relación que puede efectivamente estar matizada y regulada por reglas morales que tienden a mantener la existencia de la comunidad como tal. También será necesario analizar otras relaciones que pueden sostener los intercambios materiales, como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo.

La fascinación moral por la comunidad sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el modelo de comunidad aislada. Entre otras cosas, la categoría de comunidad implica lógica y realmente el concepto de "los no pertenecientes a la comunidad", o "las otras" comunidades, para las cuales no se aplican los mismos valores y reglas de comportamiento. Pueden aplicárseles reglas de intercambio muy lejanas de la reciprocidad generalizada o incluso ser vista como enemigas. Esta reglas pueden incluir la apropiación por el robo o la ocupación, o la competencia por recursos de inversión pública o privada.

Pero la cuestión de fondo es que, en las sociedades en desarrollo, hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así, la sociedad es una superación moderna de las limitaciones de la comunidad - basada en relaciones "locales" de parentesco, territoriales, o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Pero se basa en la relativa subsunción de las otras identidades y formas de existencia, así como en su reconfiguración y adecuación para los valores y normas de vivir en sociedades heterogéneas.<sup>19</sup>

### *Las tensiones de la economía popular*

El referente empírico del concepto propuesto de "economía popular" sólo ha sido hasta ahora su posible matriz generadora: un *segmento económicamente inorgánico* del sistema capitalista. En esto diferimos de quienes utilizan ese término para referirse a las actividades económicas populares en su estado actual.

En ese sentido, cuando hablamos de ECONOMIA POPULAR nos referimos a una *posible pero aún no constituida* configuración de recursos, agentes y relaciones que, manteniendo algunas características cualitativas centrales del conjunto de economías domésticas, institucionalizaría a ese nivel agregado nuevas reglas de regulación del trabajo y de la distribución de sus resultados, *articulándose como subsistema* en relación al conjunto de la economía.

En contraposición con la *economía del capital*, cuyo sentido está dado por la acumulación, *el sentido de esta verdadera economía del trabajo estaría dado por la reproducción ampliada - mediante el trabajo - de la vida biológica y cultural de sus miembros*. Considerando la tendencia a excluir una parte significativa de la población del acceso a recursos para su reproducción, y dado el vacío de alternativas económicas integradoras, hay una mayor probabilidad de construir ese subsistema en la época actual.

No es entonces el tamaño de sus elementos,<sup>20</sup> ni la ausencia de control por parte del estado, ni su productividad, ni el tipo de bienes o servicios que produce, sino la calidad de sus relaciones y el sentido de sus productos lo que caracteriza a la economía popular. Desde su perspectiva, el capital humano no es visto como recurso externo que se puede explotar subordinándolo a una lógica de acumulación, sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad y la sociedad, cuyo desarrollo eficaz incluye *inmediatamente* la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.<sup>21</sup>

Tampoco caracteriza a la economía popular el carácter no mercantil de sus actividades. El peso relativo de actividades mercantiles y no mercantiles no es permanente, sino que depende de los costos y ventajas alternativas del uso de la capacidad

de trabajo. Por lo demás, su dinámica - como anticipa en su estado de agregado aún inorgánico - puede ser contradictoria. Por ejemplo, si se logra aumentar los ingresos salariales, puede aumentar el consumo de mercancías de origen capitalista, reducirse el trabajo independiente mercantil y no mercantil y en consecuencia reducirse el grado de autonomía relativa. Del mismo modo, un aumento de los ingresos "externos" de este agregado inorgánico no siempre traería una dinamización interna acumulativa, al producirse fuertes filtraciones hacia el sector empresarial y la economía pública (impuestos). ”

Igualmente, un aumento de la demanda por sus productos puede llevar a un desarrollo de las unidades productivas, pero eso en algunos casos puede sacarlas del ámbito popular y pasarlas al empresarial capitalista. Normalmente, el "desarrollo del sector informal" implicará un proceso de diferenciación - mediante la concentración y centralización de recursos acompañada del desarrollo de relaciones capitalistas -, es decir, una fuga de recursos del mismo sector informal. El punto de partida es, entonces, un agregado básicamente inorgánico, subordinado e inestable que, librado al juego de fuerzas del mercado, no podría ir colectivamente más allá de la reproducción inmediata y desigual de sus miembros.

Por otra parte, la atomización, la baja generación de excedente económico, una alta competitividad y un bajo umbral de entrada, son características que impiden una concentración y centralización en grandes unidades dentro del sector, tendencias propias en cambio del desarrollo económico capitalista. Esto no obsta para que se den procesos de solidaridad mecánica, con comportamientos cuasi-monopólicos, como puede ser el caso de las asociaciones de transportistas urbanos o ciertas redes de comercialización de productos agrícolas o artesanales.

#### *4. Algunas precondiciones para la construcción de una economía popular y el desarrollo humano*

Las especificidades del punto de partida de la producción en la economía popular se expresan sólo muy parcialmente en la baja productividad, medida con los criterios del sector moderno. Su diferencia cualitativa se expresa mejor en la alta proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento que requieren sus procesos de producción y circulación y, dentro de los insumos de conocimiento, en el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto al teórico-científico. Sostenemos que, siendo su mayor recurso el capital humano, un cambio en estos indicadores no necesariamente requiere el paso a una empresa capitalista.

En otros términos, siendo un subsistema económico regido no por la acumulación del capital monetario sino por la reproducción ampliada de su capital humano, su constitución y desarrollo - y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía - dependerán del cambio de calidad de este último capital, manteniendo su centralidad.

Pero el crecimiento y cambio de calidad de este sector no puede resultar de acciones aisladas, locales, cualitativamente significativas pero insignificantes para lograr un cambio estructural. Por ello se requerirá de un esfuerzo coordinado fundante, que incluye, entre otras cosas: a) una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que se están produciendo

en la economía empresarial moderna y en la administración pública: b) lograr relaciones de intercambio más equitativas con los otros sub-sistemas económicos - la economía empresarial capitalista y la economía pública; c) una adición substancial de aquellos recursos productivos externos - es decir, no reproducibles actualmente en su interior - que limitan su desarrollo: entre otros: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos, de salud, etc. dirigidos a este nuevo desarrollo.

La apropiación de esos recursos podrá ser hecha através de: i) la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa); ii) la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo; <sup>23</sup> iii) las donaciones de agencias de ayuda y ONGs. iv) la redirección y coordinación sinérgica de las políticas sociales públicas remanentes, v) la transferencia de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras públicas, reforma agraria, tasas de crédito preferenciales, subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.), vi) el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc. etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas a su tiempo.

Es posible lograr un consenso para movilizar los flujos económicos fundantes que requiere construir una economía popular? Están, por supuesto, las justificaciones morales en nombre de la equidad y la calidad de vida de las mayorías. Pero esta aproximación tiende a desembocar en la focalización para aliviar la pobreza, perpetuando una situación conflictiva e inestable en tanto depende de una continuada voluntad política. Por ello interesa explorar la posibilidad de una transformación estructural, que pueda crear bases de autosustentación popular y en el mediano y largo plazo convenir incluso a las economías capitalista y pública. Entre otras razones, pueden argumentarse las siguientes:

En primer lugar, el sector empresarial capitalista debe, en cualquier caso, derivar una parte del excedente del que se apropia para sustentar una política asistencialista, porque su propia viabilidad económica requiere mantener dentro de niveles soportables la exclusión económica permanente de masas urbanas y rurales. Pero las necesidades básicas no tienen límite - lo que las convierte en una cuestión continuamente politizable -, y los costos de satisfacerlas de manera permanente y dinámica pueden reducir la competitividad y la capacidad del sector capitalista para seguir generando excedentes suficientes para cubrir a la vez su propio desarrollo y esa cuota de compensación social. Si existe la alternativa de una inversión inicial que ponga en marcha un proceso de reproducción de las mayorías que las haga más directamente responsables de su situación, y que no requiera un flujo continuo de transferencias, puede ser más conveniente para el capital.

En segundo lugar, la reversión inicial de recursos puede verse como un aporte estratégico de excedente, no por razones morales o políticas, sino para desarrollar otro polo económico interno, también moderno, de alta calidad, cuyo proceso de producción entrará en relación no sólo con ofertas y demandas del sector empresarial capitalista sino con los mercados internacionales, contribuyendo así directamente a la dinámica del desarrollo nacional.

En tercer lugar, el subsistema de economía popular no sólo produce bienes sino que reproduce el capital humano, de cuya calidad depende también la competitividad dinámica del sector empresarial capitalista.

Como punto de referencia para eventuales cálculos, cabe plantear un modelo de flujos económicos basado en el criterio de transparencia y justicia fiscal. Esto va de acuerdo con el principio teórico - impulsado hoy por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en nombre de la eficiencia del mercado -, de que cada quien debe pagar por lo que recibe (que implica recibir un equivalente de lo que se paga). Esto supone revisar las políticas fiscales, de modo que los aportes agregados de los sectores populares sean revertidos en obras y servicios eficientes, dirigidos a potenciar y articular la misma economía popular, en particular en relación a su capital humano. Según esto, no debe admitirse ninguna transferencia oculta de recursos desde la economía popular a la economía empresarial capitalista o estatal. Esto supone, por el otro lado, que los costos de las obras de infraestructura y los servicios públicos que requiera para su competitividad el sector empresarial capitalista sean socializados dentro de ese mismo sector, sin hacer recaer la carga sobre los sectores populares.

Pero esto no sería suficiente: ya hay mucha expropiación acumulada, y el punto de partida mismo debe ser corregido. Una rectificación indispensable es revisar la socialización del pago de la deuda externa. Quienes se beneficiaron con ella deberían pagar lo que reste de ella, y lo que han pagado injustamente los sectores populares debería revertirse a ellos a través de operaciones especiales en su beneficio (*swaps*, etc.).<sup>24</sup> Posiblemente así el sector capitalista se interesará más en la renegociación de una deuda que deberá pagar con sus propios recursos. Los sectores populares no deben contribuir a pagar la deuda de otros en nombre de la competitividad del sector capitalista, en base a la promesa de que luego vendrá el rendimiento de esa inversión en términos de derrame, pues un derrame capaz de reintegrar la sociedad está fuera de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías, aún en el caso de que hubiera una normalización de la inversión capitalista. Por lo demás, los sectores populares ya están haciendo un aporte forzado a la competitividad, a través de las bajas remuneraciones que reciben por su trabajo.

Es importante destacar que, por más que se descentralicen los servicios sociales a nivel local y autogestionario, una parte de la política social deberá siempre permanecer en la esfera pública nacional, sea por razones de eficiencia económica o de equidad distributiva. Una vez medida la efectiva contribución de la economía popular al erario público, se pueden redimensionar las políticas sociales, y las ganancias en eficiencia que se registren por la reforma administrativa del estado serán en beneficio de estos sectores, lo que hará que la reforma del estado sea una cuestión de interés directo de las mayorías.

Igualmente, como se dijo, es indispensable dotar a la economía popular de recursos productivos, a través de la asignación de tierras u otros recursos públicos. Una parte del crédito y la ayuda para el desarrollo debe ir a estos sectores, que deberán pagar por ella cuando sea reembolsable (y otro tanto hará el sector capitalista). En la medida que los subsistemas económicos y sus infra-estructuras estén ya relativamente articulados o compartidos, no se trata de hacer diferenciaciones físicas sino de imputar las responsabilidades y usos correspondientes. No se está hablando entonces de dualizar estructuras físicas o administrativas, sino de hacer claras imputaciones de ingresos y gastos, y de diseñar programas diferenciados, aunque complementarios

desde una perspectiva nacional, admitiendo que la economía está compuesta por tres subsistemas que responden a lógicas distintas.

Con este recomienzo, la economía popular puede dejar de ser un agregado informe y desarrollarse como un polo integrado e integrador de la economía nacional, con su propia lógica pero abierto, con intereses colectivos que pueden diferenciarse de los intereses del capital, si bien estableciendo relaciones de mutuo beneficio con ese sector. Por lo pronto, el desarrollo del capital humano se traduce en la disponibilidad de una fuerza de trabajo con las habilidades que requiere la competitividad internacional y, por otro lado, a partir de las actuales circunstancias, un crecimiento del sector empresarial capitalista no necesariamente es negativo para la economía popular. El conflicto surge si se pretende fundar la acumulación privada en el sacrificio del sector popular, o si se compite por dotaciones originarias de recursos naturales o bienes públicos.

##### *5. El sentido político-democrático de construir una economía popular*

La definición amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica (mucho más abarcadora que los segmentos de extrema pobreza o que el sector informal) tiene motivos políticos, en un doble sentido:

Primero, por estar pensada desde el proyecto de ampliación de la capacidad de los sectores populares para determinar las condiciones de su vida, sea por su gestión directa, sea por su peso en el sistema democrático que determina las políticas estatales. Segundo, porque, con una mayor autonomía material, las mayorías populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político, convirtiéndose en un componente básico de la autodeterminación nacional, sin la cual es prácticamente imposible incidir en las necesarias transformaciones en el orden internacional.<sup>25</sup>

Por el contrario, aceptar la focalización en los sectores indigentes, implicaría que “lo popular” excluye a las capas de sectores medios, a los técnicos y profesionales, a los obreros calificados, etc. Esa segregación llevaría de hecho a reducir la acción popular a la reivindicación frente al estado, a continuar su dependencia de donaciones y servicios “externos”, o al acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar. Equivaldría, sobre todo, a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos autónomos.

Para que del campo popular surja un proyecto alternativo de desarrollo o transformación societal es necesario que previa o simultáneamente gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, para lo cual debe constituir una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los informales o los indigentes. Y, sobre todo, no podría ser una contribución a una alternativa civilizatoria como la del desarrollo humano.

Para ser dinámica, la economía popular debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. Debe incorporar, por ejemplo, y en lo que hace a lo económico, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, a las ONGD, a movimientos reivindicativos - como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, de consumidores<sup>26</sup> -,

a movimientos con fundamentos ideológicos distintivos - como las comunidades eclesiales de base, etc. Debe incorporar redes de subsistencia y redes de intercambio cultural y científico, a organizaciones usualmente reconocidas como productivas y a otras generalmente no reconocidas como tales (como el movimiento de educación popular, o los clubes deportivos).

La economía popular debe apelar no sólo a la movilización y dirección de recursos mercantiles, sino a la generación y movilización de recursos - como la energía de los jóvenes para alfabetizar o vacunar, o de los vecinos para darse seguridad o para sanear el medio ambiente - que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural para compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos comunitarios y sociales. Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social de las relaciones de mercado.

La autonomía total es imposible, y hasta indeseable, de modo que se trata de articular niveles de autonomía popular doméstica, comunitaria, local, nacional, con niveles de heteronomía provenientes del sistema capitalista nacional y, cada vez más, mundial. En todo caso, la autonomía no puede ponerse como condición previa de la eficacia, sino que debe ir construyéndose sobre la base de propuestas eficaces, que constituyan una alternativa a la dependencia del derrame proveniente de crecimiento del capital mundial.

Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, plantear proyectos de desarrollo social desde la comunidad. Proyectos que superen la visión de que el principal medio de control es la propiedad de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del estado u otras agencias que asignan recursos, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado.

Dado el carácter proyectivo pero a la vez político de esta propuesta, se instala aquí una tensión entre la presión de las necesidades urgentes y la configuración de nuevas relaciones. Esa tensión suele aparecer representada, por un lado, por los agentes populares particulares e incluso por sus organizaciones de base, y, por el otro, por teóricos, investigadores o políticos y sus organizaciones - desde ONGD hasta movimientos y partidos políticos -, que pretenden orientar estratégicamente las acciones populares. Conjugar ambos elementos es fundamental para avanzar en el desarrollo humano.

Conjugando en un mismo proceso la acción y la reflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros, sin el cual siempre volverá a repetirse la dicotomía entre masas reactivas y dirigencias poseedoras de "la verdad". En esto ayudará un proceso de ampliación de la gama de situaciones prácticas que, al ser problematizadas, cuestionan el mundo de la vida - es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable -, enriqueciendo la concepción del mundo por parte de los sectores populares y suscitando el planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana.<sup>27</sup>

Pero ese proceso se acelera si cabalga sobre experiencias económicas exitosas, que vayan dando seguridad a los participantes para emprender otras tareas. En todo caso, los aspectos subjetivos, la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden ser presupuestos, sino que son un resultado posible

que sólo puede lograrse junto con el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que sean capaces de ir planteando los sectores populares.

La difícil tarea que tiene la acción política es partir del interior de esa matriz socio-económico-cultural, para desarrollar una cultura popular no subordinada pero abierta al mundo, combinando la lucha simbólica y la lucha por la reproducción material. Es esencial entonces no admitir la separación entre lo simbólico y lo material. Porque entre otras cosas se trata de participar, ideológica pero sobre todo prácticamente, en la definición del sentido de las nuevas políticas estatales, de las agencias internacionales, de las ONGs, pero también de los mismos actos económicos que constituyen la experiencia generalizada de los sectores populares latinoamericanos.

Cultura popular y economía popular deben entonces pugnar por autonomizarse articuladamente. No se trata de crear instituciones e imponer valores superiores, según una racionalidad práctica, en el "frente cultural", mientras se trabaja instrumentalmente en el "frente económico", para lograr la sobrevivencia material, sino de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde nuevos valores e instituciones vayan surgiendo también de la práctica de reproducción económica.

Esta tarea sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos, asistentes sociales, investigadores, pastores, técnicos y profesionales, artistas, educadores, etc.) incluidos en un amplio movimiento cultural, que abarque múltiples formas organizativas - tradicionales y nuevas - y dimensiones de la acción social, que incluya múltiples identidades de lo popular, que tolere ritmos no sincronizados de avance - admitiendo numerosos puntos de iniciativa, que puedan incluso turnarse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización - mientras la experiencia se va decantando y la reflexión va haciendo inteligible el movimiento de conjunto y desarrollando un nuevo paradigma social.

## NOTAS

<sup>1</sup> Adaptación y ampliación del capítulo XI de: *Desarrollo Humano, economía popular y educación*. Papeles del CEAAL Nro., Santiago, 1993. A ser publicado en: *Economía y Trabajo*, Programa de Economía y Trabajo, Santiago.

<sup>2</sup> En: CODICEL/CEPAL, *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*, Administración Nacional de Educación Pública del Consejo Directivo Central/CEPAL, Montevideo, 1990.

<sup>3</sup> La preocupación por los efectos políticos de la crisis económica y una aplicación cerrada de políticas de ajuste macroeconómico se trasluce en el reciente encuentro organizado por el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ver: *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, BID/PNUD, Nueva York, enero 16 1993.

<sup>4</sup> Ver: PNUD, *Human Development Report 1993*, Nueva York, 1993, y los tres informes anuales anteriores. Allí se define el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones reales de la gente, lo que supone la formación de capacidades individuales y colectivas y un medio que brinde equitativamente la oportunidad de ejercerlas, incluido el acceso a recursos materiales.

<sup>5</sup> La educación, por ejemplo, además de ser una inversión algunos de cuyos efectos son de larga maduración, en tanto intervención para impulsar el desarrollo autosostenido del capital humano, debe dar también resultados económicos inmediatos a los educandos y a la sociedad, creando desde un comienzo las condiciones para su propia sustentabilidad. La motivación inicial de los educandos para entrar al sistema educativo debe ser sostenida con los resultados logrados en la vida cotidiana como consecuencia de esa decisión. Igualmente, si no hay suficientes recursos para financiar la educación, es necesario generar nuevos recursos para ampliar el fondo inicial, algo que ni la escuela ni las familias empobrecidas pueden brindar si no se logra dinamizar positivamente la economía.

<sup>6</sup> Ver: Coraggio, José Luis, "Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana", TEXTOS de CIUDAD, N°18, Quito, 1992.

<sup>7</sup> Ver: Banco Mundial, *World Development Report 1990. Poverty*; Banco Mundial, Washington, 1990.

<sup>8</sup> Ver: CEPAL, "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, n° 536, CEPAL, Santiago, noviembre 1992; "Panorama social de América Latina edición 1991", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, n° 517/518, CEPAL, Santiago, noviembre 1991.

<sup>9</sup> Ver: De Soto, Hernando, *El otro sendero*. La Oveja Negra, Colombia, 1987; De Soto, Hernando y Stephan Schmidheiny (Eds.), *Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1991.

<sup>10</sup> Esta propuesta ha sido avanzada en varios trabajos del autor, utilizados parcialmente para elaborar este capítulo: *Ciudades sin rumbo*. SIAP-CIUDAD, Quito, 1991; "Contribuciones..." (op.cit.); "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social", PONENCIAS del Instituto Fronesis, # 1, Quito, 1992; "Economía popular y vivienda (Entre el sistema global y el barrio)", PONENCIAS del Instituto Fronesis, # 3, Quito, 1992.

<sup>11</sup> El fondo de trabajo está formado por el conjunto de las diversas (en cantidad y calidad) capacidades de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, niños, jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres.

<sup>12</sup> Una parte de estos flujos de trabajo y salario pueden ser de orden internacional, con un peso creciente según se viene reconociendo (un emigrante rural mexicano envía un promedio de 1000 dólares al año a su familia; en 1989 el conjunto de países en desarrollo recibió cerca de 25.000 millones de dólares por este concepto, lo que puede alcanzar al 5% del PNB en algunos casos); ver: PNUD, *Human Development Report 1992*, PNUD, Nueva York, 1992.

<sup>13</sup> Por ejemplo, ya ha sido demostrada la capacidad competitiva de la producción campesina centroamericana de productos exportables. Igualmente, en Colombia se estima que un 32% de la producción agrícola exportable es producida por campesinos; ver: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, *La economía popular en América Latina - una alternativa para el desarrollo* - PNUD, mimeo, Bogotá, julio 1991.

<sup>14</sup> El hecho de que no sean relaciones capitalistas de producción no excluye la existencia de explotación sobre bases de género, generacionales o étnicas.

<sup>15</sup> Por ejemplo, un *leit motiv* de los programas de capacitación para microempresas del BID es lograr que los alumnos aprendan a "separar familia de empresa", visto como requisito para que pasen a ser parte del sector formal.

<sup>16</sup> Ver: Hardoy, Jorge E. y David Satterhwaite, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

<sup>17</sup> Ver: Razeto, Luis, "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Haak, Roellien y Díaz, Javier (editores), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987; *Economía Popular de solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, julio 1990.

<sup>18</sup> Ver: Sahlins, Marshall, *Stone Age Economics*, Tavistock Publications, Londres, 1972.

<sup>19</sup> Ver: Heller, Agnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1977; también: Coraggio, José Luis, "Participación popular y vida cotidiana", en *Ciudades sin rumbo*, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

<sup>20</sup> Hay casos como "MANOS del Uruguay" que incluye más de 1000 productoras y exporta buena parte de su producción.

<sup>21</sup> Siendo rigurosos, no quisiéramos utilizar el término "capital humano" de esta manera, sino sólo para referirnos a las energías y capacidades humanas cuando son incorporadas como fuerza productiva del capital. Sin embargo, dado que se ha dado un uso extendido del término en el sentido más amplio, estamos usándolo de esa manera para facilitar el diálogo.

<sup>22</sup> A este respecto puede verse: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, *La economía popular en América Latina - una alternativa para el desarrollo* - PNUD, mimeo, Bogotá, julio 1991. Dada su definición de economía popular, los autores ven la masa salarial como demanda *externa* para la producción informal, pero en todo caso analizan el efecto de un alza de salarios concluyendo que "... el comportamiento y dinámica del llamado 'fondo salarial', se convertirá en variable capaz de explicar, en buena medida, la dinámica de la pequeña producción urbana popular y una parte importante de la indisoluble unidad existente entre ésta y

la llamada economía salarial moderna". en particular los sectores de salarios medios y altos. Se menciona asimismo la existencia de elasticidades ingreso negativas, lo que apoya la idea del efecto de sustitución.

<sup>23</sup> De hecho, una parte de las transferencias de este sector al resto de la economía no son transferencias de *excedente*, sino del valor de parte de sus medios básicos de vida.

<sup>24</sup> Esto no siempre coincide con los *swaps* impulsados por ONGs internacionales para promover sus propios objetivos en los países en desarrollo.

<sup>25</sup> A este respecto, es fundamental revisar la oposición hacia el estado que acompaña una también insostenible idealización de la sociedad civil. Cuando haya condiciones favorables, las ONGs deberían considerar la posibilidad de fortalecer la capacidad de instancias estatales para diseñar políticas más autónomamente, antes que adherir pasivamente a las de las agencias internacionales. De lo contrario, las políticas comienzan de hecho a ser diseñadas a niveles globales, lo que hasta ahora no da buenos resultados para América Latina, y por otro lado resta espacio a las mayorías para cuestionarlas y mucho menos para participar en su diseño. Para un análisis sobre el caso de las políticas educativas, ver el trabajo citado en nota 1.

<sup>26</sup> La filosofía de algunos movimientos de consumidores de orden global puede ser congruente con la propuesta de desarrollo humano y movilizar importantes recursos económicos y políticos en el Norte y en el Sur. Ver, por ejemplo: International Organization of Consumers Unions (IOCU), *El poder de los consumidores en la década de los noventa*, Santiago, 1992.

<sup>27</sup> Un ejemplo de este cambio cualitativo es el de una comunidad que comienza a problematizar su situación ambiental, planteando la necesidad de una gestión colectiva que controle externalidades nocivas para la salud o para la misma producción. O el de una comunidad que asume la problemática del machismo como problema de mujeres y hombres, o de la comunidad en su conjunto. O el de una comunidad que siente la necesidad de tematizar la jerarquización de las necesidades (y derechos) compartidas. O el de una comunidad de abastecimiento urbano que advierte la necesidad de articularse más orgánicamente en sus intercambios con comunidades rurales, asumiendo a la vez los problemas de esos interlocutores. O el de una comunidad que implementa formas de control de la competencia entre sus miembros, en tanto pueda afectar la sobrevivencia de todos. Tal vez uno de los ejemplos autogestionarios más destacados en la región es el de Villa El Salvador, en Lima, con 250.000 habitantes organizados en más de 3000 organizaciones y su propio gobierno distrital (Equino Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador, *Mapa Social. Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo*, Lima 1989).



# Articulaciones entre el sector público y el privado en la producción y gestión del espacio urbano, un matrimonio de conveniencia? <sup>(1)</sup>

Susana Finquelievich\*

## RESUMO

Este artigo trata de aspectos relativos à gestão do espaço urbano, tais como provisão e distribuição de infra-estruturas e serviços, conservação do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, a partir da articulação entre o setor público e o privado. Fundamenta-se em um programa do município de Buenos Aires que se volta para as relações entre o público e o privado na gestão da cidade.

## ABSTRACT

This article deals with aspects related to the administration of the urban area, such as the provision and distribution of infrastructure and services, the preservation of the environment and sustainable development starting from the articulation of the public and private sectors. It is based on a programme carried out by the municipality of Buenos Aires, which is concerned with the relationship between the public and the private in the administration of this city.

### *1. Introducción*

La problemática de la producción y reproducción del espacio urbano, de la provisión y distribución de infraestructuras y servicios, de la conservación del medio ambiente, de sentar las bases para un desarrollo urbano sustentable, no pasa ya por el eje antinómico que enfrentaría a la administración pública contra la administración privada. Frecuentemente, los debates que se efectúan al respecto suelen ignorar los problemas reales. Si 50% de los sectores de las ciudades latinoamericanas son ilegales, si una abrumadora mayoría de pobres urbanos no tiene acceso a los servicios básicos, la solución, como lo plantea Jordi Borja (1991), consiste en la extensión de las redes de infraestructura y servicios ciudadanos, en la conservación y la mejora del ambiente urbano, y en una gestión eficaz y emprendedora. Esta administración puede ser pública, privada o mixta, siempre y cuando esté enmarcada en programas, controles y mecanismos de concesión que aseguren el acceso de la mayoría de la población a una

\* Investigadora titular, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y miembro de la Carrera de Investigador, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires.

mejor calidad de vida urbana. Es decir, se admite la utilidad y la realización de un matrimonio de conveniencia, entre el sector público y el privado, que hubieran cuestionado los teóricos del urbanismo de hace sólo una década atrás. Ahora bien, se hace necesario estudiar para quién resulta conveniente esta articulación, cuales son sus impactos para los habitantes urbanos, y bajo que condiciones puede implementarse de modo que favorezca a la mayoría de la población.

Para aportar algunos elementos al debate, que se generaliza en los países latinoamericanos, este artículo se apoya en un ejemplo, describiendo y evaluando muy sucintamente el Programa de Concesiones y Privatizaciones desarrollado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) desde 1989: un sistema de articulación entre el sector público y el privado, explicitado por el discurso de la Municipalidad como dirigido a la extensión de los servicios urbanos, la recuperación de áreas de la ciudad, y el control del sistema de tránsito. A partir de él se desarrollan algunas reflexiones sobre las nuevas formas de intervención del sector privado en la producción y gestión de la ciudad, los impactos sobre los habitantes, y la necesidad de implementar mecanismos de control social sobre este proceso.

## *2. Alternativas ante la descapitalización de la capital: nuevo rol del sector público y convocatoria del sector privado*

Desde fines de la década de los 1980s, Buenos Aires, aparece ante el espectador como una ciudad estancada, cuyo crecimiento ha disminuido abruptamente, y cuyo antiguo dinamismo y capacidad de auto-transformación parecen perdidos. En realidad, esta decadencia comenzó en los 1970s, con la drástica transformación del panorama político. Entre otros cambios, el puerto perdió importancia como punto de salida de las exportaciones agrícolas, mientras que se construyeron otros puertos privados. Por otro lado, los planes de promoción industrial del gobierno militar (1976-1983) indujeron una relocalización industrial en la periferia de la aglomeración. La ciudad de Buenos Aires pasó entonces por un proceso de desindustrialización, tendiente a evitar tanto la contaminación industrial como la concentración de población en el área municipal. La recesión económica y el consecuente decrecimiento de la inversión de recursos financieros, técnicos y humanos en la ciudad resultaron en el actual deterioro de la infraestructura y de los servicios.

Frente a este panorama, y debido a las evidentes limitaciones financieras, legales y administrativas del gobierno local para enfrentar y solucionar estos problemas, las autoridades nacionales y municipales llegaron a la conclusión de que era menester construir nuevas articulaciones con el sector privado con el objetivo de introducir innovaciones en las infraestructuras y servicios urbanos, tanto en el área de la gestión como de la modernización tecnológica, si se quería mejorar la calidad de vida de la población. En consecuencia, el gobierno municipal directamente designado en 1989 por la Presidencia de la Nación (no hay que olvidar que la ciudad de Buenos Aires es Distrito Federal, y que por lo tanto, su Intendente no es elegido por los ciudadanos, sino nombrado por el Presidente) explicitó entre sus objetivos el de reconfirmar a Buenos Aires en un nuevo rol de promotor del desarrollo local y articulador de los intereses públicos y privados.

### 3. El programa de privatizaciones y concesiones de la municipalidad de Buenos Aires

En febrero de 1989, la Municipalidad de Buenos Aires comenzó su Plan de Privatizaciones y Concesiones, dirigido a resolver las limitaciones del presupuesto municipal y a tornar más fluidas las relaciones existentes entre el gobierno local y los habitantes urbanos. El programa se propuso conseguir casi 500 millones de dólares de inversión en infraestructura y servicios por parte de las empresas privadas en un lapso de diez años, además de la creación de 10.000 empleos directos y 20.000 indirectos.

Según el discurso del Programa - sustentado en la realidad - la MCBA se enfrentaba a la transformación del Estado local, hiperdimensionado, endeudado y divorciado de sus funciones básicas. El objetivo era el de reformar las áreas políticas, administrativas y económicas, y mejorar las relaciones entre la MCBA y los ciudadanos, ya que el gobierno local modificaría su imagen tradicional de organismo burocrático e ineficaz, reemplazandola por la de un innovador proveedor de servicios. Se garantizaba a los ciudadanos el rol de participantes activos en el proceso de modernización, así como el de generadores de demandas.

El eje central del Programa era la descentralización de sectores urbanos, algunos de los cuales fueron luego privatizados. Esta política de adjudicación de bienes y servicios - rentables a corto y mediano plazo - a empresas privadas debía supuestamente posibilitar a la MCBA la resolución de sus limitaciones presupuestarias para mejorar la calidad de los servicios urbanos, sin perder sus propiedades, ya que éstos se recuperarían, mejorados por los concesionarios privados, al terminar los contratos. De acuerdo a los documentos de la MCBA, las características principales del Programa son las siguientes:

(a) Casi en un 100%, las privatizaciones no se realizan a través de la venta de bienes municipales, sino de concesiones: la MCBA recibe un porcentaje de los beneficios de las empresas concesionarias.

(b) Las organizaciones privadas que participan en el Programa son empresas, consorcios, y organizaciones empresariales temporarias.

(c) El esquema de privatizaciones comprende: concesiones por licitación directa, en los que la MCBA define las condiciones contractuales; concesiones por licitación indirecta, efectuando un llamado de proyectos dentro del actual mercado empresario.

(d) Concesión de determinados servicios a sociedades mixtas, constituidas por cooperativas de empleados, la MCBA y el Estado central (Empresas de Propiedad Participada).

En este trabajo se describen cinco de estas experiencias:

1. *Padrinazgo de áreas verdes*: mediante más de un centenar de acuerdos entre la MCBA y diversas empresas privadas, el gobierno local ha sido aliviado de la responsabilidad de las tareas de mantenimiento, jardinería y vigilancia en otras tantas áreas verdes de la ciudad. Las empresas "apadrinan" plazas o parques, asumiendo los trabajos de su mantenimiento, y siendo autorizadas a colocar paneles publicitarios en dichos espacios. Los acuerdos especifican también que los trabajadores anterior-

mente empleados por la MCBA para estas tareas sean contratados por las empresas privadas apadrinadoras para continuar ejecutándolas.

Buenos Aires posee menos de dos metros cuadrados de áreas verdes por habitante: bajo la gestión municipal, la mayoría de los parques y plazas se veían lamentablemente mal mantenidos, o directamente abandonados: bajo el nuevo sistema, varias plazas han recuperado su aspecto original, se han reemplazado canteros de flores y se han plantado árboles. Sin embargo, uno de los mayores inconvenientes del sistema de padrino es la concentración del interés de las empresas en espacios verdes ubicados en áreas residenciales de grupos socio-económicos medios y altos, descuidando las áreas habitadas por grupos de menores ingresos, donde la necesidad de acceso gratuito a parques y plazas es más acuciante.

2. *Recuperación de Puerto Madero*: Antes parte del viejo puerto, esta área de 170 Ha. (incluyendo 130 Ha. de tierra y 40 de diques) estaba abandonada. En 1989, se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero, con el fin de diseñar un Plan Maestro para el área (en colaboración con la Municipalidad de Barcelona, España) y transformarla en un polo de desarrollo urbano. Este incluye funciones residenciales, terciarias, comerciales y recreativas. Esto se ejecuta a través de considerables inversiones privadas nacionales y extranjeras y la venta o "leasing" de terrenos. La operación, que incluye el reciclaje de los antiguos almacenes (edificios históricos que marcan el estilo arquitectónico de principios de siglo) y la parquización del área, serviría para extender el centro de la ciudad y revitalizar los barrios de sur, actualmente en franco estado de deterioro.

3. *Mantenimiento de calles y veredas*: La MCBA adjudicó en 1991 los servicios de mantenimiento urbano por doce años, dividiendo la ciudad en ocho áreas; seis de ellas (casi 75% de la ciudad) están en concesión privada con seis grupos empresarios, y las otras dos bajo la responsabilidad de la MCBA. Las concesionarias invierten 48 millones de dólares durante el primer año, y son reembolsadas por la MCBA en forma financiada; por lo demás, están exentas de impuestos municipales. En retorno, sus deberes incluyen la reparación y/o reconstrucción de calzadas y veredas, el mantenimiento de las fachadas de edificios públicos, el mantenimiento del sistema de señalización en las calles, y la plantación y poda de árboles. Durante el primer año de vigencia de este modelo, 1991, se dió prioridad a los trabajos de reparación más urgentes, con el plan de iniciar posteriormente una fase de mantenimiento y de implementar un sistema de "respuesta inmediata" a los reclamos telefónicos del público.

El sistema presenta sin embargo dos grandes problemas: uno de ellos es la falta de coordinación de las obras entre las empresas participantes y las empresas de servicios urbanos, como agua y saneamiento, electricidad, gas, etc., lo que implica que calles y veredas son frecuentemente rotas para que las empresas de servicios efectúen sus tendidos o reparaciones: esto da como resultado que caminar por la ciudad se ha convertido en una peligrosa aventura de "trekking" urbano, en la que hay que sortear permanentemente montañas de escombros y lagos de barro. El segundo problema es la acentuación de la fragmentación urbana, ya que las áreas adjudicadas a las empresas privadas son las habitadas por grupos de recursos y altos, generalmente las mejor servidas y que necesitan menos trabajos de reparación, mientras que las más necesitadas

quedan bajo control municipal, y aún en estado de necesitar inversiones que permitan su reparación.

4. *Control técnico de vehículos:* De acuerdo a las estadísticas de la MCBA, la mayoría de los accidentes de tránsito se deben al mal mantenimiento de los vehículos y a fallas mecánicas. En 1991 se firmó un acuerdo entre la MCBA y una empresa privada para el control técnico de los vehículos comerciales registrados en la ciudad (unos 290.000 anuales, entre taxis, camiones de reparto, ambulancias y vehículos escolares) con el objetivo de mejorar los standards de mantenimiento.

La concesión incluye los siguientes deberes de la empresa: construcción de equipamientos para desarrollar los controles, construcción de una planta especial, y operación de unidades móviles de control. En 1991 se examinaron 31.000 vehículos, a los que se les otorgó un Certificado de Aptitud Técnica. Las empresas privadas se comprometen también a construir galpones de pruebas, y a adquirir unidades móviles para los controles callejeros. Los exámenes cubren el estado mecánico, emisiones contaminantes y la velocidad (y veracidad) de los taxímetros. Actualmente se planea incluir a los automóviles y otros vehículos privados en los controles.

5. *Control de estacionamiento:* Los problemas de estacionamiento, fundamentalmente en las áreas de actividad financiera y en el centro urbano, pueden obstruir el pesado flujo de tránsito vehicular y en consecuencia, aumentar significativamente los niveles de contaminación. La insuficiencia de playas de estacionamiento públicas y de señalización contribuye a las violaciones de normas de estacionamiento y a los embotellamientos. La MCBA adjudicó el control de estacionamiento de vehículos en las zonas centrales de la ciudad a dos empresas privadas, que utilizan el sistema de parquímetros pagos, y que operan también playas de estacionamiento. Las tareas de vigilancia, establecimiento de multas y su cobro, acarreo de coches en falta, han sido libradas a estas mismas empresas. Como resultado, se han reorganizado los espacios de estacionamiento, y se han provisto 2.700 espacios nuevos, que operan con un sistema de parquímetros a fichas. Estas medidas, sin embargo, no han sido bien recibidas por la población, debido en gran parte a la falta de información al público, por parte de las empresas concesionarias, sobre los cambios en las normas de tránsito y los sistemas de multas, así como a una serie de abusos cometidos por las empresas con respecto a los conductores. La intensidad y frecuencia de las quejas y la cobertura que les otorgó la prensa, hizo que la MCBA renunciara a la idea de extender la concesión a otros barrios de la ciudad.

#### *4. Ventajas e inconvenientes de la articulación del sector público y el privado para el desarrollo urbano*

Las empresas privadas poseen modelos eficientes de gestión financiera - o al menos más eficaces que los organismos de Estado, inhibidos frecuentemente en su actuación por pesadas estructuras burocráticas - y pueden responder a las demandas urbanas con costos de capital y fuerza de trabajo considerablemente menores y en plazos más breves que los gobiernos locales. Teóricamente, el dinero economizado por las municipalidades mediante la articulación con el sector privado podría invertirse en áreas carenciadas y servicios urbanos que no resultan atractivos para los inversores privados. Por lo demás, a través del sistema de concesiones, que no aliena la propiedad

municipal. los servicios podrian retornar al patrimonio público. mejorados por las inversiones efectuadas por el capital privado. Las actividades del sector privado en areas que tradicionalmente han incumbido al sector público presentan sin embargo algunas desventajas. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, los problemas registrados son mucho mas numerosos que los beneficios.

El Programa ha sido criticado por diversas organizaciones ciudadanas debido a siguientes razones: por una parte, las inversiones del sector privado no obedecen a una política urbana integral, sino, obviamente, a criterios de rentabilidad mercantil; la consecuencia es que sólo las áreas urbanas de ingresos medios y altos se benefician relativamente con el Programa. Por otra parte, una gran parte de los espacios verdes de uso público - incluyendo la franja costera norte, uno de los pocos lugares de la ciudad donde los habitantes tenían acceso al rio para pescar y pasear - han sido o van a ser privatizados: los ciudadanos sólo tendrán acceso a ellos mediante el pago de entradas, frecuentemente costosas, por lo que la población mas necesitada de espacios públicos es la que menos acceso tiene a ellos.

Sin embargo, las mayores objeciones al sistema de concesiones de áreas de mantenimiento urbano son el alto costo real que esto representa para la MCBA y la más que dudosa eficacia del sistema de monitoreo de la gestión de los concesionarios, también privatizado. Por otro lado, las empresas reparan sólo lo que les resulta más económico o rentable, como las calzadas, abandonando el resto al cuidado municipal. Desde el comienzo de la implementación del sistema de concesiones, existen numerosas quejas sobre abusos de los concesionarios, particularmente en las áreas de control de vehículos y de estacionamiento; se reclama también porque la MCBA no ha provisto espacios de estacionamiento más baratos. Además, si bien es cierto que las empresas privadas han transformado algunos aspectos organizativos y financieros del sector servicios, también lo es que no han cumplido sus promesas de incorporar innovaciones tecnológicas en muchos programas, o lo han hecho de forma incompleta. Un punto importante a senalar es que aún no son visibles las transferencias de fondos municipales "liberados" por la articulación con el sector privado a las áreas urbanas más carenciadas o a los sectores de infraestructuras y servicios no rentables.

A nivel general, algunos de los impactos de las privatizaciones de las infraestructuras, servicios y espacios urbanos, según un reciente trabajo de Karol (1993), son los siguientes:

a) Impacto sobre el nivel de accesibilidad a los servicios: la transferencia de la producción y gestión de infraestructuras y servicios urbanos al sector privado tiende a reforzar la exclusión de amplios sectores de la población que, debido a sus carencias económicas o a su baja capacidad organizativa, no están en condiciones de reclamar o ejercer presiones para aumentar su accesibilidad a los equipamientos urbanos, ni de financiar los costos de la extensión física de las redes (particularmente en los casos de gas, teléfonos, agua y saneamiento y electricidad), ni de los servicios (espacios verdes, mantenimiento de calles, equipamientos de educación, salud, etc.).

b) Debido al aumento de los precios y tarifas, el costo de los servicios públicos aumenta su participación en la canasta familiar, especialmente en los grupos sociales de bajos ingresos, y expulsa de ella a los bienes y servicios de demanda más elástica.

c) Otro impacto importante es la desprotección de los habitantes urbanos frente al sector privado, debido a la ausencia de los instrumentos de control y regulación que

el Estado y los organismos comunitarios podrían y deberían ejercer sobre la prestación privada de los servicios públicos. Esta falta de respaldo se hace sentir especialmente en las áreas de fijación de tarifas, políticas de extensión territorial de los servicios, fijación y cumplimiento de normas de calidad en la prestación, y defensa y representación orgánica de los derechos del ciudadano.

Resulta fácil, en medio de las olas de posmodernismo, privatizaciones y flexibilización que banan actualmente a América Latina, exagerar la capacidad del sector privado para resolver problemas de producción, distribución y gestión de infraestructura y servicios urbanos y minimizar o subvalorar el rol de los gobiernos locales. Por otra parte, el poder de los ciudadanos para influir en los precios, calidad y formas de distribución de los servicios de los servicios es en la actualidad extremadamente limitado, sobre todo cuando éstos están em manos de monopolios. Los modelos de privatizaciones, ya sea por concesiones o por otros mecanismos, demandan una fuerte presencia y control del gobierno local, no sólo para su concepción e implementación, sino también para sus evaluaciones y monitoreos, especialmente en aquellos sectores en los que los monopolios son "naturales".

El control y la regulación estatales, combinados con control y participación activa de los consumidores y ciudadanos en general, resultan indispensables para desarrollar programas de privatización o de articulación entre el sector público y el privado que no lesionen los intereses de la mayoría de los habitantes urbanos, sobre todo de los grupos más carenciados, generalmente los más perjudicados por las fallas y abusos de las operaciones del sector privado en áreas urbanas.

##### *5. La percepción de los ciudadanos*

La percepción de los habitantes urbanos con respecto a la privatización de los servicios públicos - y el consecuente grado de consenso - depende en gran medida, como lo demuestra Karol (1993) en un trabajo basado en el análisis de encuestas de opinión, del estrato socioeconómico, que está inevitablemente ligado a la accesibilidad a los dichos servicios y equipamientos. Al respecto, es posible identificar al menos tres posiciones, que correspondem a otros tantos grupos sociales:

a) La primera, correspondiente a los estratos socio-económicos altos y medio-altos, demuestra una postura crítica con respecto a la administración estatal; reclama una acción subsidiaria de la empresa privada; un aparato de Estado modernizado y reducido en su tamaño y en sus funciones, que entre otras funciones, garantice la libre competencia, fomente la desregulación de las actividades productivas y atienda al logro de eficiencia en la acción de los prestadores públicos.

b) La segunda, que representa la opinión de los estratos medios, expresa la insatisfacción frente a la irracionalidad y las falencias de gestión del sector público, tanto en lo que se refiere a la calidad y continuidad de la prestación de los servicios urbanos como a sus aspectos económicos y financieros (falta de inversiones, corrupción administrativa, operaciones deficitarias, etc.). Las demandas conciernen la articulación con el sector privado, pero con la intervención controlada del Estado, a través de funciones claras, acotadas a las necesidades sociales, con mayor transparencia y eficacia en la gestión, pero sin desresponsabilizarse de funciones claves.

c) La tercera posición, correspondiente a los sectores socio-económicos medios y medio-bajos, se genera desde la desprotección: se reclama la provisión gratuita de

servicios y equipamientos básicos, como los de educación y salud, viviendas, regulación de precios y tarifas, distribución, de energía, infraestructura, calidad ambiental y otros. En síntesis, cuanto más desprotegida está la población con respecto a la provisión del servicio o equipamiento demandado, más se reclama la intervención del Estado en su producción y gestión.

### *Conclusiones*

En el proceso de reestructuración del Estado local, los agentes sociales que perciben a la ciudad como una mercadería en vez de un lugar de producción y consumo colectivo han ganado un lugar importante. Sin embargo, la restringida autonomía decisional del gobierno local y la escasez de recursos financieros imposibilitan la reversión del deterioro urbano sin la participación del sector privado. Los impactos han sido fuertes, y no siempre favorables para los habitantes urbanos. En los últimos años, se han aprendido penosamente algunas lecciones, que pueden ser útiles para la implementación de futuras políticas:

#### *Procedimientos de transferencia del sector público al privado:*

Actualmente existen diversos sistemas de privatización de servicios públicos: venta total o parcial de la empresa o actividad; venta a los trabajadores; donación a la comunidad; concesiones; desregulación, etc. Cualquiera sea el sistema, es importante considerar para su implementación: las prácticas e intereses de los agentes sociales involucrados; la situación de los usuarios más vulnerables frente a la privatización; y los costos sociales de la misma. Paralelamente, es necesario establecer formas de control de la comunidad sobre el proceso de privatización.

#### *Control de los servicios colectivos privatizados:*

La ausencia de control y regulación estatal y social favorece la ineficacia de la gestión de los servicios privatizados en lo que hace a los intereses de los usuarios, así como una provisión y distribución inadecuadas desde el punto de vista social y tecnológico. Es necesario entonces establecer objetivos definidos, plazos, regulaciones, standards, mecanismos de monitoreo y evaluación y sanciones para las empresas concesionarias.

#### *Necesidad de proteger a los usuarios de empresas privatizadas:*

Los usuarios de servicios colectivos privatizados están en la actualidad considerablemente desprotegidos frente a mala calidad de las prestaciones, falta de continuidad en el servicio, facturación inadecuada, abusos de las empresas proveedoras, etc. Esta situación llama a la implementación de instrumentos y mecanismos para el control social de precios y calidad del servicio, a través de entes reguladores y organizaciones comunitarias - parcial o totalmente subsidiadas por el Estado - a nivel central y/o local.

## NOTAS

<sup>(1)</sup> Artículo elaborado sobre la base de los trabajos escritos por Susana Finquelievich y Susana Penalva: Innovative Experiences of Public and Private Sectors Articulation for Sustainable Development of Mega-Cities:

The Case of Buenos Aires. The Mega-Cities Project y The Business Council for Sustainable Development, Buenos Aires. Julio de 1993, y Articulación de los sectores público y privado en la producción y gestión de la ciudad. Ponencia para la Reunión "O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade", co-organizada por la Red "Ciudades, Gobiernos Locales y Políticas Urbanas" y el Proyecto "Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte" de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 4-7 de noviembre de 1993.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, Jordi (1992): Políticas urbanas, movimientos populares y gobiernos locales, en: Carrión, Fernando (Coordinador): Ciudades y políticas urbanas en América Latina, Red Ciudades-CODEL, Quito.
- COING, Henri (1991): Privatisation des services urbains: Transition ou nouveau modèle?, Congreso "Grandes ciudades. La problemática de las áreas centrales", SECLAC, Municipalidad de Santiago de Chile, 28 de Agosto-1 de Septiembre.
- FINQUELIEVICH, Susana; VIDAL, Alicia; KAROL, Jorge: Nuevas tecnologías en la ciudad. Información y comunicación en la cotidianidad, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.
- FINQUELIEVICH, Susana (1988): Tecnología y ambiente urbano: participación y control social en las políticas públicas, en: EURE, Vol. XV, Diciembre, N° 44, Santiago de Chile.
- GARAY, Alfredo (1991): Buenos Aires en los noventa: gobierno y ciudad en: Alicia Ziccardi, Ed.: Ciudades y gobiernos locales en América Latina, FLACSO, Instituto Mora, Mexico DF.
- KAROL, Jorge (1991): Modelo económico y transformación cultural: privatización de los servicios públicos en Buenos Aires, Seminario Internacional: "Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique Latine", Toulouse, Francia, Diciembre 1991.
- KAROL, Jorge (1993): El cambio de una cultura: transformación del Estado en la Argentina, Seminario Metropolización y sociedad: Nuevas tendencias en las relaciones espacio-tiempo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 6-8 de Octubre, 1993.
- PENALVA, Susana y Daniel Arroyo (1992): "Estado benefactor y municipio en crisis. De las nuevas tendencias de la regulación estatal a la territorialización de lo social", en: Fernando Carrión, Ed.: Ciudades y políticas urbanas en América Latina, Red Ciudades-CODEL, Quito.
- PENALVA, Susana y FINQUELIEVICH, Susana (1993): Innovative Experiences of Public and Private Sectors' Articulation for Sustainable Development: The Case of Buenos Aires, The Mega-Cities Project, Buenos Aires (mimeo)
- PENALVA, Susana y FINQUELIEVICH, Susana (1993): The Case of Buenos Aires en: Innovative Experiences in Sustainable Development in the Latin American Mega-Cities: The Role of the Private Sector, The Mega-Cities Project, Coordinación de Rio de Janeiro (IBAM) y The Business Council for Sustainable Development.
- TOREGAS, Costis (1992): New Technologies and Management of the Public Sector, en: Cities and New Technologies, OCDE-URBA 200, Paris.



## Redutos de classe média, uma interpretação acerca da urbanização no Brasil

Fany Davidovich\*

### RESUMO

Partindo dos processos de urbanização no Brasil em período recente, a autora aborda aspectos relativos aos "redutos" de classe média no meio urbano brasileiro. O estudo destaca recortes urbanos específicos e as estratégias que certos segmentos da classe média adotam em defesa do bem-estar e da qualidade de vida.

### ABSTRACT

Starting from the analysis of the processes of urbanization which have been taking place in Brazil recently, this article presents some aspects of the middle class «redoubts» found in the Brazilian urban area. It focuses on specific urban outlines and the strategies employed by some sectors of the middle class in order to maintain their welfare and quality of life.

A expectativa de superar os 80% de habitantes urbanos no ano 2.000 certamente inscreve o Brasil no movimento de irreversibilidade da urbanização que, já em nossos dias, vem alcançando uma dimensão universal.

No vasto território nacional, esse processo tem implicado a expansão ou a transformação de diferentes estruturas urbanas. Papel importante, nesse particular, representa a consolidação do interior do país, através do desenvolvimento de pólos de crescimento econômico, lastreados principalmente na grande produção agrícola e no incremento da agroindústria. Parece suficiente apontar o que ocorreu no Oeste da Bahia e de Minas Gerais, no vale do São Francisco, no Sul do Maranhão, sem esquecer da região Centro-Oeste. Um Brasil urbano não-metropolitano encontra, pois, um reforço nesse contexto, que privilegia o processo de interiorização da urbanização, compreendendo cidades de porte variado, ligadas não só à economia agrícola, como à mineração, a certo tipo de indústria e a determinadas posições geográficas.

Por sua vez, ao Brasil metropolitano correspondem, genericamente, as estruturas de concentração espacial, as quais, sob diversas formas, integraram a consolidação da economia urbano-industrial.

### *A proposta do trabalho*

A proposta em pauta refere-se a um recorte urbano específico, compreendendo centros que apresentam determinadas formas de atuação. Atuação essa que diz respei-

\* Geógrafa do Departamento de Geografia do IBGE

to, basicamente, a estratégias de preservação do bem-estar e da qualidade de vida, conduzidas por certos segmentos da população, predominantemente os de classe média. Escapa aos limites do presente texto deter-se em uma conceituação reconhecidamente complexa como a que concerne ao segmento social em questão. O referencial que está servindo de suporte para a interpretação em pauta remete ao ideário de homogeneização da sociedade, a partir da difusão de valores e de modos de vida atribuídos à classe ou às classes médias. Tal ideário tem se caracterizado, em países desenvolvidos, como uma base de sustentação da chamada "sociedade dos dois terços", na qual esforços são envidados para assegurar esta proporção de beneficiados pelo produto da modernização. Assume-se, portanto, o terço restante como um resíduo não-assimilado.

Assim, parece válido levar em conta a idéia que tende a considerar a pobreza como um problema insolúvel, e que vem adquirindo proporções preocupantes. Exemplo ilustrativo é o do acordo de Schengen, firmado entre países da Comunidade Econômica Européia, que visa estabelecer, a partir de 1993, fortes barreiras ao ingresso de cidadãos precedentes de 100 países do Terceiro Mundo.

Paradoxalmente, o ideário em questão, de caráter francamente excludente, também vem sendo incorporado num país como o Brasil, mediante estratégias que atendem a aspirações de uma vida urbana, capaz de impor à cidade uma ordem harmoniosa e sem conflito, visando a racionalidade administrativa e a eficiência do trabalho. No território nacional, o urbano assim caracterizado reporta-se a cidades de porte médio ou grande, que se constituem em marcos da interiorização, enquanto representação do Brasil urbano não-metropolitano. Mas essa concepção do "reduto", como espaço defensivo de uma qualidade de vida, também tem lugar no Brasil metropolitano.

Pretende-se, portanto, aludir a formas de atuação urbana que implicam uma territorialidade específica e que remetem a considerações teóricas, bem como à colocação em pauta de determinadas questões.

### *O "reduto" no Brasil urbano não-metropolitano.*

Empiricamente, a atuação de centros, assim identificados, reporta-se à articulação que se estabelece entre seu mercado de trabalho e aglomerados vizinhos ou próximos, mediante deslocamentos diários de mão-de-obra. Tal formato espacial se constitui em expressão da capitalização de recursos que alguns centros urbanos passam a deter, enquanto as demais localidades podem enfrentar precárias condições de existência.

Numa primeira análise, vale lembrar a associação que esse padrão espacial revela com modificações da economia local/regional, implicando a polarização de atividades e de recursos, e o esvaziamento de funções tradicionais em outros centros e no setor rural.

Tais características da urbanização são particularmente visíveis em importantes cidades das regiões Sudeste e Sul. No estado de São Paulo, esboçam-se tendências de aglomeração em torno de alguns dos maiores centros, na medida que municípios contíguos a eles articulam-se através de migrações pendulares. São exemplos: São José do Rio Preto, com respeito a Cedral, Ouro Verde e outros; Ribeirão Preto, em relação a Brodosqui, Cravinhos, etc. Bauru, com Piratininga; Presidente Prudente com Álvares Machado e Regente Feijó; Limeira em relação a Artur Nogueira; ou Rio Claro com Santa Gertrudes. Citam-se, também, no Rio de Janeiro, as ligações de

Nova Friburgo com Bom Jardim e, em Minas Gerais, as de Juiz de Fora com Matias Barbosa.

Mas não se trata, apenas, das ligações da cidade principal com os municípios que compõem o anel de contiguidade imediata. É assim que cabe referência a articulações com centros mais distanciados, como as de São José do Rio Preto e Nova Granada, bem como as de Presidente Prudente e Pirapozinho, Bauru e Agudos, ou as de Juiz de Fora com Bicas e Pequeri, e de Maringá com Sarandi.

Na cidade central, verifica-se um processo de intensificação de valor no espaço, incluindo preocupações com a preservação ambiental e a implementação de medidas para sanar inadequações do uso do solo urbano; criam-se necessidades novas, que favorecem a expansão de várias atividades, inclusive daquelas que formulam planos diretores para a cidade. Verifica-se, assim, tendência à sua especialização em serviços de nível elevado.

São José do Rio Preto, por exemplo, exibiu, em 1988, uma receita maior do que a despesa: mais de 90% de seus quase 260 mil habitantes contam com água e esgoto encanado. Um projeto especial, o Nossa Terra, logrou extinguir certo número de favelas, através da cessão de terrenos com casas de alvenaria, situados próximo ao centro. Por sua vez, Maringá, também na faixa dos 200 mil habitantes, não tem apresentado sinais de desemprego ou de favelização, tampouco uma prefeitura deficitária; a população de baixa renda encontra-se, porém, em Paissandu e em Sarandi.

A idéia de uma "colonização urbana" parece adequada para expressar essa organização espacial, que também evoca a imagem de um "reduto do bem-estar", em oposição aos centros satelitizados, progressivamente despojados, quer de seus símbolos e especificidades urbanas, quer de sua capacitação fiscal. Agravam-se, deste modo, as dificuldades de conseguir melhoria nos serviços públicos e na instalação de equipamentos de consumo coletivos. Cabe, portanto, estimar que as localidades de população de baixa renda não contam com uma demanda solvável, o que acarreta, necessariamente, conseqüências negativas para a produção capitalista. Tal demanda estaria, porém, assegurada na cidade central, onde o atendimento de bens e serviços respalda-se em condições de salário e renda mais elevadas.

Visando evitar a favelização e a irrupção da pobreza naquelas cidades, e preservar a condição de "reduto", providências e medidas distintas têm sido tomadas. Assinala-se, por exemplo, a influência da maçonaria, no oeste paulista, a qual se manifesta no empenho de zelar pelos bons costumes, mediante certo controle do ingresso de elementos considerados indesejáveis. Em Marau (RS), opera-se verdadeira triagem da população que busca emprego na cidade, a partir de critérios de qualificação e adiestramento. Por sua vez, a prefeitura de Nova Friburgo (RJ) estabeleceu tarifa igual de ônibus para o percurso municipal e intermunicipal (para Bom Jardim), como um meio de evitar a proliferação de favelas naquela cidade. Vejam-se, ainda, os ensaios de planejamento familiar encetados em Pato Branco (PR), visando a contenção do aumento de habitantes urbanos.

O crescimento populacional baixo ou moderado de grande parte dos centros faz presumir a existência de uma política de restrição ao incremento demográfico, ainda que nem sempre explícita. É assim que, entre 1970 e 1980, Nova Friburgo, Presidente Prudente e Juiz de Fora acusaram crescimento na faixa de 25 a 44,9%; enquanto Bauru, Rio Claro, São José do Rio Preto, Maringá e Londrina situaram-se na faixa da média nacional (45 a 64,9%).

### *O "reduto" no Brasil metropolitano*

Processos de uma urbanização "defensiva" também se fazem presentes nesse segmento do território nacional. Deve-se mesmo questionar se Brasília, na sua concepção urbanística e arquitetônica, não representou, precisamente, a consagração de um fenômeno que já se fazia presente no quadro urbano do país.

Torna-se, assim, possível verificar que o Plano Piloto apresenta-se cada vez mais como reduto da população de alta renda, dados o preço exorbitante da moradia e a especulação desenfreada, que se associam ao predomínio da circulação de veículos particulares e à precariedade do transporte coletivo.

A expulsão de favelas e de invasões dessa parte de Brasília tem representado uma preocupação constante do governo local. Cabe lembrar, como exemplos, os programas do "Retorno com Dignidade", apoiado na oferta gratuita de passagens de volta, e do "Entorno com Dignidade", propostos na administração de José Aparecido de Oliveira. Paralelamente, assiste-se ao deslocamento de parcelas da população de classe média para cidades satélites, como Guará, no que se fazem acompanhar de empreendimentos imobiliários. Por sua vez, novos aglomerados vêm sendo implantados a distâncias muito maiores do núcleo central, tendo como alvo os grupos de baixa renda. É assim que, desde a fundação de Brasília, a população do Plano Piloto acusou crescimento de 49%, enquanto nas cidades satélites o aumento foi de 189%.

Essa lógica urbanística do "reduto do bem-estar" também encontra expressão nas grandes metrópoles do país. Na de São Paulo, por exemplo, a administração Jânio Quadros foi claramente direcionada para a "limpeza" e o embelezamento de uma parte da cidade, que se afirmou, cada vez mais, como a "cidade legal". Prioridades concedidas ao desfavelamento, a obras viárias e a outras medidas favoreceram empresas do grande capital privado, em detrimento de investimentos em saúde, habitação e outros setores da área social, tendo como contrapartida o ônus de uma dívida pública crescente (Szmrecsany, et al. 1989). Veja-se, ainda, o êxito conseguido com a remoção de favelas, erigidas na Cidade Jardim, para um conjunto habitacional situado a 35 quilômetros do centro, no bairro de Campo Limpo, remoção esta que havia sido tentada, sem sucesso, em administrações anteriores. A lei do solo criado, implantada no governo Quadros, veio ao encontro de iniciativas como essa, na medida que acertou a troca de terrenos e a autorização para construções acima do gabarito oficial com empresários que construíssem conjuntos habitacionais para os moradores de áreas invadidas. Merecem também menção as iniciativas de revalorização do centro da cidade, estimuladas pela redução de 50% do imposto predial e territorial urbano (decreto-lei nº 10.528, de 1988).

No espaço intrametropolitano, cabe ainda menção a São Caetano do Sul, onde se tem evidenciado, também, uma situação de "reduto". Trata-se do exemplo de uma administração bem sucedida, que facultou à prefeitura um certo grau de autonomia financeira e a possibilidade de equipar a cidade com serviços públicos de qualidade. O controle do crescimento populacional também foi realizado com êxito, inclusive pelo cerceamento a uma excessiva expansão imobiliária. Assim, entre 1970 e 1980, o incremento da população urbana situou-se abaixo de 25%.

A busca de uma condição de reduto também pode ser reconhecida no plebiscito que colocou em causa a separação da Barra da Tijuca do restante do município do Rio de Janeiro, é verdade que sem lograr êxito. Tal aspiração transparece, possivelmente,

na idéia, recentemente esposada pela Secretaria de Polícia Civil, de criar, naquela metrópole, "ilhas de tranquilidade", com vistas à realização da Eco-92. Através dos projetos "Segurança para o Turismo" e "Segurança para o Meio Ambiente" objetivase garantir nova imagem para o Rio de Janeiro, como capital da ecologia, capaz de afastar a impressão deletéria de ser a capital do crime. Na região metropolitana de Porto Alegre, por sua vez, a procura de uma condição de reduto pode ser identificada nas iniciativas de restrição ao crescimento urbano, tomadas, recentemente, pela prefeitura de Novo Hamburgo.

Revelando-se como uma tendência da urbanização no Brasil, esse modelo urbano excludente implica, certamente, considerações teóricas e conceituais, aqui introduzidas de maneira apenas sumária.

### *Considerações de natureza teórica e conceitual.*

A territorialidade produzida nesse modelo urbano relaciona-se, seguramente, a conceitos de segregação sócio-espacial. Com efeito, aí se manifestam mecanismos explícitos de seletividade: a de usuários urbanos, determinada pelos custos do mercado fundiário e imobiliário, que implicam redução da oferta de terras para a população de baixa renda e favorecem a concentração da propriedade (Smolka, 1986); seletivamente na reprodução da força de trabalho, através do cerceamento de acesso aos meios de consumo coletivos, por vezes utilizados como instrumento de coerção e de cooptação, ou seja, como elementos de dominação.

Torna-se, desse modo, possível relacionar o referido "modelo" urbano com o movimento do capital, considerando, inclusive, a associação que o binômio reduto/satelitização apresenta com pressupostos do lucro capitalista.

Vale, portanto, supor que a cidade central, enquanto mercado principal de trabalho, representa um "locus" de acumulação que encontra expressão na concentração geográfica da população, dos recursos de produção e de privatização da terra, bem como na posição estratégica frente à circulação. Coloca-se, assim, em causa até que ponto esse modelo urbano vem responder a requisitos da dinâmica do capital, qual seja, o da necessidade de transformação contínua, que implica a ampliação de espaços destinados à produção.

Mas, por outro lado, deve-se também considerar se esse modelo urbano, que corresponde a uma frente de expansão territorial do capital, facultada pelos meios de circulação desenvolvidos pela indústria, não sustenta, sobretudo, o capital na sua forma comercial e imobiliária. Em outro trabalho, houve oportunidade de mostrar que vários centros citados exibiram posições privilegiadas na produtividade média do comércio, em nível nacional (Davidovich, Fredrich, 1988). Muitos deles representam, também, um novo patamar para a ação combinada entre capital imobiliário e Estado, o que vem rebater em conhecidos processos de acumulação/exclusão social (Torres Ribeiro, 1986). Com efeito, cidades do interior paulista têm apresentado grandes oportunidades para a construção civil, compreendendo tanto a produção de mansões e de crescimento vertical, como a de equipamentos que atendem a uma crescente demanda de lazer, cultura e outras atividades.

Mas é preciso, também, colocar em questão até que ponto o "reduto" representa um novo estágio de produção do capital; ou se sinaliza uma situação de crise, na qual a valorização do capital se faz às expensas da intensa exploração de parcelas da força

de trabalho. Na Califórnia, por exemplo, empreendimentos urbanos que mostram analogia com a imagem excludente do “reduto”, têm sido referenciados à expansão do capital financeiro, evocando mecanismos de acumulação primitiva, com a “produção de valores absolutos excedentes” (Davis, 1989). Tratar-se-ia, assim, muito mais de uma expressão de crise do que de um efetivo progresso do capital, escudado que está no esforço de “polarizar espaços radicalmente antagônicos” (Davis, M. 1989). O “reduto” sinalizaria, assim, uma disputa em curso acerca de recursos escassos da sociedade.

Tais enfoques permitem reconhecer o privilegiamento relativo de cidades de porte médio das regiões mais desenvolvidas, bem como o papel específico que desempenham como uma tendência da urbanização. Tendência essa que leva a colocar em pauta o significado que detém frente a perspectivas de ordenação do território. Nesse tocante, alguns questionamentos podem ser levantados.

Além das considerações acima apresentadas, cabe pois introduzir questões que podem alimentar a discussão acerca do tema em análise.

### *Questões em pauta*

Uma primeira referência cabe, uma vez mais, à territorialidade desenvolvida no modelo urbano do reduto. Parece claro que tal territorialidade implica uma apropriação e um consumo específicos do espaço, constituindo em um domínio compartimentado por determinadas relações de poder.

Em âmbito metropolitano, essa compartimentação também procede, principalmente nas aglomerações do centro-sul. Importa, assim, considerar que, além de estar associada a uma ideologia de classe média, a proposta do reduto atende a necessidades de controle social. Com efeito, é sobretudo em âmbito metropolitano que se desenvolvem medidas “defensivas” contra a pressão de movimentos sociais, inclusive a do sindical. Parte-se, assim, da idéia de que tal estruturação do espaço favorece a segmentação do processo de trabalho e a concentração de atividades novas, concernentes à terciarização, em níveis superiores de administração e de gestão no núcleo central. Neste sentido, vale trazer, como exemplo, o entorno imediato da região metropolitana do Rio de Janeiro, que contém aglomerados cuja mão-de-obra vê-se obrigada a percorrer grandes distâncias, visando atingir o centro de suas atividades. Aliado ao custo de transporte, esse fato leva aqueles trabalhadores a pernoitar na metrópole e, freqüentemente, ao relento, só retornando ao convívio familiar no final da semana. São os “desabrigados”, com ou sem casa, que utilizam como moradia os espaços sob viadutos e marquises da cidade.

Quanto às cidades interioranas, a territorialidade do reduto vem de ser estruturada pela associação que se estabelece entre cidade central e centros satélites, compondo uma só unidade. Tal territorialidade deve, certamente, ser levada em conta para o efetivo dimensionamento de certas cidades, que não deveria se restringir ao tamanho urbano definido, apenas, segundo os limites legais. Acresce que esta identificação também se torna relevante para objetivos de administração ou de gestão.

Com efeito, a atuação de tais centros pode ser visualizada como produto de um “combinado” de múltiplos agentes, sediados no núcleo principal. Esse tipo de atuação superpõe-se a diferentes administrações municipais, instrumentalizando a maximização do controle, exercido pela cidade central.

A satelitização corresponde, portanto, a uma verdadeira política territorial: a dispersão geográfica de uma parcela da força de trabalho pode ser interpretada como uma via de diluição do conflito social e de limitação do poder de barganha daqueles trabalhadores, no que se confirma o papel estratégico do espaço.

É preciso, porém, observar vertentes distintas nesse processo de satelitização. Um lado certamente perverso diz respeito à deterioração das condições de vida das localidades afetadas, convertidas em repositório de uma força de trabalho que presta, geralmente, serviços de baixa remuneração e produtividade nos principais mercados de trabalho urbanos. Nessas localidades, verificam-se carências de uma demanda solvável, fator negativo para a implantação de equipamentos e serviços públicos; as demandas de sua população são consideradas de natureza redistributiva, cuja ênfase recai em reivindicações pela posse da terra. Em oposição, as de classes médias se caracterizariam pela busca de “benefícios marginais na qualidade de bens e serviços públicos”, qualificando-se pela natureza distributiva (Boschi, R., 1982).

É preciso, porém, considerar a possibilidade de uma outra vertente no binômio reduto/satelitização, que diz respeito à estrutura de situações relativamente mais favoráveis para os centros envolvidos. São aqueles que se tornam alvo de certa desconcentração da indústria, a exemplo de Bauru com relação a Agudos, de Limeira com Artur Nogueira, de Blumenau com Rio do Sul e outros. Trata-se de uma estratégia que visa a assegurar, para a empresa, mão-de-obra mais barata e menos reivindicativa, em função mesmo de sua dispersão geográfica. A presença da indústria pode contribuir para uma possível melhoria do equipamento urbano local. Mas, por vezes, a implantação de um único estabelecimento é capaz de gerar situações de excessivo controle sobre a vida da população, dados os laços de dependência que se criam com aquela fonte principal ou exclusiva de emprego.

Contudo, é possível questionar se há uma diferenciação entre a territorialidade do reduto e a de aglomerações urbanas, que são, afinal, estruturadas pela integração de um certo número de municípios, os quais também podem apresentar relações de satelitização. Cabe, porém, considerar que o reduto do Brasil urbano não-metropolitano prescinde do mesmo grau de coalescência, ou seja, de um tecido urbano contínuo, como o que caracteriza, em geral, as aglomerações do Brasil metropolitano. Além disso, a separação entre cidade central e localidades satélites apresenta-se mais acentuada, no que influi até mesmo a vigência de um esquema rígido de horários de transporte entre local de residência e local de trabalho. Acresce que, em relação aos dois circuitos da economia, de que nos fala Santos (1979), é possível presumir que seus canais de comunicação sejam mais intensos em âmbito metropolitano do que naqueles centros interioranos.

Uma outra questão a considerar diz respeito ao papel que tais cidades podem desempenhar frente a perspectivas de ordenação do território. Parte-se da idéia de que tendem a representar pontos de controle de preços agrícolas na origem e de oferta de oportunidades para a grande empresa agropecuária. Ou seja, admite-se que se constituem em locais de controle do território, no que se configura seu caráter não só estratégico, como político e ideológico. Vale, portanto, assinalar que representam um movimento “espontâneo” de descentralização, mas não como meros pontos de apoio de um processo de povoamento.

Tal posicionamento desses centros urbanos faz considerar o papel que irão desempenhar em políticas de descentralização, preconizadas pela nova carta constitucional.

É possível supor que a cidade central, dotada de maiores recursos, seja a mais apta a absorver novas atribuições e competências, novos órgãos e entidades. Como se sabe, capital atrai capital. Além disso, faz-se necessário considerar o contexto de competição que poderá se desenvolver entre as cidades, determinando mecanismos de captura maior de recursos em algumas delas. Para os centros menores, desprovidos de iguais requisitos, torna-se remota a possibilidade de sustentar condições de autonomia, o que viabiliza sua satelitização junto aos centros mais importantes das imediações.

Finalizando, cabe admitir que, uma vez mantida a mesma estratégia territorial em cidades do Brasil urbano não-metropolitano, a segregação espacial e social pode se manter ou se acentuar. Assim, é necessário considerar até que ponto é possível reconhecer que, nessa relação com o território, a população passa a ser contabilizada como custo e não como recurso que deva ser integrado (Vaincr, 1987). Significa dizer que a preocupação com a reprodução ampliada da força de trabalho tende a ser relegada.

Já em âmbito metropolitano, a imagem excludente do reduto pode conduzir a um cerco cada vez mais apertado, promovido por invasões e processos de autoconstrução, a um limitado setor moderno, suporte de classes privilegiadas e das funções urbanas mais importantes. Na cidade do Rio de Janeiro, estima-se que acima de 3 milhões de pessoas habitam em favelas e cortiços; na capital paulistana, a população favelada está calculada entre 800 mil e 1 milhão, correspondendo a um crescimento superior a 1.000%, entre 1973 e 1987; em Recife, admite-se que 60% dos habitantes vivem em 426 favelas.

Torna-se, deste modo, possível considerar que é na metrópole que as classes populares ou de baixa renda têm maiores possibilidades de se impor como um problema de caráter coletivo e não meramente setorial. Ou seja, é particularmente na metrópole que adquirem grande transparência as responsabilidades do Estado, frente às necessidades de reprodução de uma força de trabalho, cuja trajetória tem sido de espoliação.

A luta pela realização da cidadania, travada por esses segmentos da população, obteve alguns êxitos de natureza política e civil. Êxitos esses que podem constituir-se em um caminho para a conquista de direitos sociais legítimos, até então negligenciados, em nome de políticas assistencialistas e emergenciais. Exemplos de uma nova conduta política podem ser referenciados a movimentos que lograram transformar a favela em bairro popular, no Rio de Janeiro. Ou que conseguiram obter do governo federal a concessão gratuita da propriedade de lotes já ocupados, como ocorre na favela da Maré, também naquela metrópole. Por sua vez, em Porto Alegre, a luta de moradores das chamadas Vilas Irregulares visou a legalização de uma ocupação que se originou em invasões (Panizzi, 1989).

Erguem-se, desse modo, desafios ao planejamento, que deve se capacitar para acompanhar o processo urbano real; e também para o aparelho jurídico, a partir do imperativo de implementação de normas adequadas a situações que fazem questionar a legalidade constituída.

Parece, portanto, válido afirmar que é principalmente na metrópole que se encontra um contexto propício à luta pelo chamado poder social, que envolve a conquista do direito à saúde, educação, cultura e trabalho. Cumpre, portanto, questionar até que ponto as novas práticas políticas, que se desenvolvem particularmente naquele espaço, têm potencialidade para estruturar um poder com participação popular e detonar novos modos de governar que impliquem, necessariamente, o fortalecimento de um cenário democrático. Mas cabe, também, questionar até que ponto a almejada ins-

tucionalização e legalização da terra, manifestada pelos ocupantes “informais”, vem representar um fator de reforço da legitimação de um Estado em crise, bem como do discurso de coesão social.

Como questões finais, vale colocar em pauta as dúvidas a respeito da eficácia de políticas de descentralização, no sentido de superar situações de segregação sócio-espacial. Inspiradas em diretrizes de caráter neoliberal, tais políticas tendem a privilegiar, apenas, certos setores da vida local, o que resulta em fragmentação de necessidades e demandas sociais. Questiona-se, portanto, a viabilidade da difusão efetiva de uma classe média como um processo homogeneizador da sociedade, que também na França se revelou ilusório (Preteceille, 1988).

Por fim, cabe sublinhar a necessidade de desvendar tendências que emergem de situações reais do quadro urbano do país, e que permitem colocar em pauta os obstáculos ou os estímulos à realização de uma verdadeira prática democrática.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHI, R.R. Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, 12/13, 1981/1982.
- DAVIDOVICH, F. e FREDRICH, O.M.B. de L. Urbanização no Brasil. In *Brasil: uma visão geográfica nos anos 80*, IBGE, Rio de Janeiro, 1988.
- DAVIDOVICH, F. Gestão do território, um tema em questão. *Revista Brasileira de Geografia*, (no prelo).
- DAVIS M. A renovação urbana e o espírito pós-moderno. *Espaço & Debates*, nº 27, São Paulo, 1989.
- MORAES, A.C. et al. *A valorização de espaço*. 2ª edição, Hucitec, São Paulo, 1987.
- PRETECEILLE, E. *Mutations urbaines et politiques locales*, vol. 1, Centre de sociologie urbaine, Paris, 1988.
- PANIZZI, W. Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos, *Espaços & Debates*, nº 26, ano IX, São Paulo, 1989.
- SANTOS, M. *O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*, Coleção Ciências Sociais, Francisco Alves (ed.), Rio de Janeiro, 1979, p. 346.
- SMOLKA, M.O. Estruturação intraurbanos e desenvolvimento industrial capitalista: fragmentos históricos à guisa da construção de um modelo. *Cadernos PUR/UF RJ*, ano 1, nº 1, jan/abr, Rio de Janeiro, 1986.
- SPOSATO, A. *Vida urbana e gestão da pobreza*. Cortez Edit., São Paulo, 1988.
- SZMRECSANY, M.I. et al. Gestão Jânio Quadros: prática e discurso. III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro, mimeo.
- TORRES RIBEIRO, A.C. O Fato metropolitano --- enigma e poder. *Cadernos PUR/UF RJ*, ano 1, nº 1, jan/abr, Rio de Janeiro, 1986.
- VAINER, C.B. Da mobilização para o trabalho à política salarial. Uma reflexão acerca da evolução das políticas de localização da população. *Cadernos PUR/UF RJ*, ano III, nº 1, jan/abr, Rio de Janeiro, 1989.



# Impasses na urbanização de favelas - um estudo de caso<sup>1</sup>

Maria Durvalina Fernandes Bastos\*  
Maria de Fátima Cabral Marques Gomes\*

## RESUMO

Este trabalho trata da urbanização de favelas, tendo como base uma pesquisa realizada pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Essa experiência - baseada na técnica de pesquisa-ação - possibilitou formas de interação entre os pesquisadores e a população estudada.

## ABSTRACT

This work deals with the urbanization of shanty-towns. It is based on a research carried out by the School of Social Work of UFRJ. This experience - based on the technic of both research and action - enabled the interaction between the researchers and the population studied.

### *1. Introdução*

Dado que um significativo contingente populacional das grandes cidades brasileiras está localizado em favelas, a questão da urbanização e da remoção das populações que aí habitam tem estado presente nas discussões que se realizam no âmbito do governo, da academia e das comunidades interessadas em resolver suas questões de moradia.

O presente trabalho tem por objetivo fornecer subsídios à discussão sobre a urbanização de favelas, tendo como base uma experiência desenvolvida pela Escola de Serviço Social da UFRJ, sob a coordenação das autoras deste trabalho, nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia, situadas na Ilha do Governador. No período 1980/1989, a Escola de Serviço Social buscou a sedimentação de uma política de produção de conhecimentos e de inserção na realidade, visando à superação de uma formação profissional desvinculada das reais condições de vida da classe trabalhadora.

A experiência desenvolvida nos moldes da pesquisa-ação privilegiou a técnica de observação participante, a qual, pressupondo um intenso trabalho de campo, possibilitou formas de interação entre pesquisadores/assistentes sociais e população, abrindo um campo rico de fontes de informação e de produção de conhecimentos<sup>2</sup>. Trabalhando numa área favelada, descobrimos, a partir da experiência vivida, alguns elementos facilitadores na difícil aproximação pesquisador/população, a saber: a presença em campo, aliada a um projeto político; a identificação de moradores-chave e de morado-

\* Professoras da Escola de Serviço Social da UFRJ

res-significativos: e a sintonia com os interesses da população. A presença em campo é condição para a construção da confiança e da legitimidade do pesquisador perante a favela. A identificação de moradores-chave - que exercem um poder simbólico dentro da comunidade - e de moradores-significativos - fundamentais para o desvelamento e o conhecimento do processo de construção histórica da comunidade - permitiu a descoberta de importantes informações sobre a estrutura de poder na favela, e sobre a relação entre os grupos internos<sup>3</sup>. Finalmente, a sintonia com os interesses da população, que se traduziu numa busca constante da equipe com os moradores, visto partilharmos as avaliações de conjuntura interna e externa à favela de forma diferenciada, foi um elemento decisivo na construção vivida.

Por se tratar de uma área favelada com um total de 504 moradias - sendo 25% palafitas e 50% atingidas por maré fétida da baía da Guanabara - e uma população de 2.500 pessoas vivendo em condições infra-humanas de subsistência decorrentes de uma renda mensal familiar média de US\$ 40,00, a equipe da UFRJ dedicou especial atenção às seguintes questões básicas: a construção de uma sede para a associação de moradores e de uma creche, bem como a organização de um mutirão de combate à sarna. No entanto, as ações não se restringiram às questões prementes e imediatas. Durante a experiência, foi elaborado um projeto de urbanização cujos impasses tornasse fundamental trazer para um exame mais aprofundado, o que constitui o objeto do presente trabalho.

## *2. Remoção e urbanização de favelas*

Ao mesmo tempo em que surgiam as favelas no Rio de Janeiro, na década de 30, o Estado acionava mecanismos de repressão visando ao controle da sua expansão, e estabelecia, ainda, políticas habitacionais que revelavam duas direções: uma, a erradicação das favelas com a remoção dos moradores para outras áreas; e, outra, a urbanização das áreas faveladas.

Em 1968, a CHISAM (Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio) foi incumbida de garantir, até 1976, que não houvesse mais moradores em favelas, utilizando para isso recursos do BNH.

Nos cinco anos seguintes, a Coordenação promoveu a remoção de 62 favelas, envolvendo um total de 175.000 pessoas<sup>4</sup>. A motivação oficial para este processo maciço de remoção passava pela "recuperação" humana através da reabilitação física; pelo "beneficiamento da sociedade em geral", resultado do embelezamento viabilizado pelo planejamento urbano racional; além da liberação de lotes bem localizados para fins lucrativos e especulativos.

Tanto os moradores quanto a opinião pública, especialmente os profissionais da área social, conhecem os resultados da política de remoção de favelas empreendida a partir dos anos 60, a qual foi efetivada de forma arbitrária, burocrática e impessoal. As famílias não sabiam quando, como e para onde seriam removidas. Na distribuição das casas e dos apartamentos, não se consultavam os moradores e se desconheciam suas necessidades familiares e de convívio social. Além disso, não se esclareciam devidamente as condições de pagamento, o custo total e o prazo de financiamento das novas moradias.

Perlmaw (1977) aponta as repercussões devastadoras que tiveram as experiências de remoção de favelas no Brasil, do ponto de vista econômico, social, cultural, político e físico. No que diz respeito ao aspecto econômico, ressaltam-se o tempo e o di-

nheiro gastos em transporte, uma vez que as áreas e os conjuntos habitacionais encontram-se a dezenas de quilômetros do local de trabalho; e a dificuldade enfrentada por mulheres, crianças e biscateiros para encontrar trabalho devido ao isolamento e à distância das atividades urbanas, especialmente nas áreas de classe média.

Do ponto de vista institucional, a CHISAM não conseguiu cumprir o seu objetivo de acabar com favelados no Rio de Janeiro, uma vez que o BNH priorizou a construção de edifícios e de casas para as camadas de renda média e alta, e obras de infraestrutura em áreas não-faveladas, já que seu interesse era a geração rápida de recursos para a construção de novas moradias. Pelo contrário, as favelas expandiram-se nas áreas mais distantes do centro, como Jacarepaguá, e se tornaram mais densas em termos populacionais. Existem hoje no Rio de Janeiro 500 favelas, com uma população estimada em 2 milhões de pessoas.

Algumas soluções foram apontadas, como por exemplo a do IPLAN-Rio, que concluiu, em 1968, que se poderia urbanizar a totalidade dessas favelas com US\$ 960 milhões, equipando-as com escolas, creches, hospitais, ruas pavimentadas, luz, água e esgoto<sup>5</sup>. Porém, todas as propostas apresentadas para solucionar o problema dos favelados no Rio de Janeiro ficarão comprometidas se os elementos estruturais responsáveis pela existência das favelas não forem alterados.

### *3. A Resistência da população favelada e o esboço de uma política de urbanização*

A criação da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), em março de 1963, ainda no governo Lacerda, foi a primeira reação de favelados almejando o enfrentamento da política habitacional, responsável, naquele momento, pela remoção do Morro do Pasmado. Nos anos seguintes, mais remoções forçadas de áreas altamente valorizadas - Praia do Pinto e Catacumba - foram efetuadas. Nessa ocasião, a população não tinha mais como expressar politicamente sua oposição, pois, com a suspensão das eleições pela ditadura, perdera a possibilidade da prática da barganha em benefício das favelas em períodos eleitorais.

Em Brás de Pina, um plano governamental previa a remoção da população. Diante da mobilização dos moradores contrários a esse projeto do governo, a remoção ficou limitada a 1/3 da população. Como estratégia de luta para assegurar a permanência nessa área, os moradores, através da sua associação, com o apoio da FAFEG e de uma equipe de arquitetos, elaboram um projeto que propunha a urbanização da própria favela.

Devido a repercussão do movimento dos moradores junto à opinião pública, e ao fato do Estado, já no governo Negrão de Lima, ter dado início, por iniciativa da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades), a um processo de urbanização de favelas cuja filosofia era oposta à CHISAM do BNH, Brás de Pina foi uma das três favelas escolhidas para a atuação governamental em âmbito estadual<sup>6</sup>. Segundo o Padre Artolo<sup>7</sup>, além dos planos alternativos oferecidos pela CODESCO à população, havia um plano dos moradores que propunha uma urbanização "natural" da favela, prevendo uma rua principal e outras vias secundárias, com quintais onde pudessem plantar hortas e criar animais.

### *4. A ameaça de remoção das favelas de Praia de Rosa e Sapucaia*

A experiência de Brás de Pina e de outras favelas urbanizadas serviu de orientação para os moradores de Praia da Rosa e de Sapucaia, quando se sentiram igualmente

te ameaçados pela execução de um projeto governamental que visava aplicar o Plano de Alinhamento da cidade, de 1954. O Plano previa a continuação da construção de uma avenida na orla marítima da ilha do Governador, interrompida exatamente no ponto em que se situam essas duas favelas.

Ilhados na condição de invasores, os moradores de Praia da Rosa e de Sapucaia já haviam sofrido várias ameaças anteriormente. Entre 1968 e 1970, duas investidas violentas em ambas as favelas visaram derrubar as casas situadas em áreas em litígio na justiça, por Ação de Reintegração de Posse que corre até a presente data. Por este motivo - fala-se sempre em remoção das favelas e numa política acoplada à orientação da Fundação Leão XIII - o fundador da Associação de Moradores de Praia da Rosa, e presidente por 15 anos (1964 a 1979), nunca permitiu a construção de casas de alvenaria, embora nos anos 80 esta orientação tenha sido revertida.

No primeiro governo Brizola, a ilha do Governador foi escolhida como modelo para um projeto de planejamento urbano, especialmente no setor de transportes, cujos estudos ficaram sob a responsabilidade do arquiteto Jaime Lerner.

No início de 1985, técnicos do governo do estado (alguns ligados ao escritório do arquiteto Jaime Lerner e outros ao Centro de Desenvolvimento da Ilha do Governador (CDI)), em reunião com os moradores de Praia da Rosa e de Sapucaia, levaram uma proposta alternativa ao Plano de Alinhamento de 1954 para a área. Como não havia posições concretas sobre o encaminhamento do projeto proposto, depreendeu-se que, na verdade, a intenção era dar uma alternativa ao traçado viário do Plano de Alinhamento já existente. Por isso, foi apresentada aos moradores uma proposta em termos de via de transportes, de interesse da ilha do Governador como um todo, e não se falou em plano de urbanização das favelas, em indenização, ou em áreas de assentamento provisório, questões, estas, de interesse dos moradores de renda mais baixa.

Essa investida governamental foi suficiente para colocar os moradores sob tensão, os quais consideravam iminente a remoção das favelas. Eles se indagavam sobre o que aconteceria àqueles que tivessem seus barracos atingidos pelas obras de continuação da avenida.

Vivia-se um clima de incerteza e de insegurança sobre o futuro das favelas, uma vez que os técnicos do governo não retornaram para dar continuidade à discussão da proposta. Nessa época, numa assembléia conjunta das duas favelas, convocada para discutir a possibilidade de construção de um posto de saúde, os moradores presentes mudaram a pauta e solicitaram que a assessoria da UFRJ esclarecesse, junto aos órgãos governamentais, a situação do projeto de construção da avenida. Um morador de Praia da Rosa expressou bem esse clima de incerteza, ao dizer: "De nada adianta lutarmos por um posto de saúde, se não temos segurança de permanecer aqui."

Foi constituída, então, uma comissão de moradores, posteriormente denominada Comissão de Urbanização, incumbida de verificar a situação do plano governamental. Esta comissão, juntamente com a equipe da UFRJ, apurou que tanto a Secretaria de Obras do Estado quanto a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município desconheciam a proposta levada pelos técnicos aos moradores. Mais uma vez, foi constatada a falta de respeito de que é vítima a população das favelas, a qual, além de sofrer ameaças de toda ordem, serve de cobaia para setores da administração que almejam ver seus projetos encaminhados sem uma articulação geral do próprio governo.

## 5. Um projeto alternativo de urbanização para Praia da Rosa e Sapucaia: desejo e realidade

“Sairemos daqui só rebocados.” (Morador de Praia da Rosa)

A investida do governo provocou inquietação na população e, a cada informe que trazia a Comissão de Urbanização, crescia a idéia de se desenvolver um projeto alternativo, dos moradores, para a área. Como consequência, a Comissão de Urbanização, assessorada pela equipe da Escola de Serviço Social e pela COPPE, elaborou um projeto viário/urbanístico alternativo para a área, de acordo com os interesses e contando com a participação direta da população. Esse projeto consistia na busca de uma garantia de posse da terra; na reorientação do alinhamento da avenida prevista no plano governamental, liberando a área da favela; na previsão de uma marina; no acesso ao mar para os pescadores da área; e no aterro na área das palafitas.

Um intenso movimento de mobilização dos moradores ocorreu entre abril de 1986 e março de 1987, cuja organização se baseava em nove comissões de rua que mantinham ligação com a população. Representantes da Comissão de Urbanização e membros da equipe da UFRJ visitaram as favelas de Brás de Pina, Parque União e Morro Azul, que têm uma história de lutas pela urbanização, no sentido de obterem mais informações sobre as experiências vivenciadas por elas. Foi promovida uma discussão sobre os aspectos legais da posse da terra com o grupo de Regularização Fundiária da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse período, foi realizado o levantamento topográfico da área; e um dossiê sobre a favela, intitulado “Queremos Urbanização”, foi elaborado com fotos e depoimentos dos moradores. Inclusive, uma área havia sido prevista, o campo de futebol, para o remanejamento dos barracos durante as obras de aterro na área das palafitas e para a remoção dos habitantes atingidos pela via expressa. No entanto, no auge da mobilização, este espaço previsto para o remanejamento das moradias durante a execução do projeto de urbanização, que comporia futuramente uma área de lazer mais ampla, foi invadido, desmantelando o próprio projeto e a organização dos moradores.

Em março de 1987, numa madrugada de chuva forte e maré excepcionalmente alta, sob a proteção de traficantes armados de escopetas e metralhadoras, moradores das palafitas invadiram o campo de futebol de Sapucaia, uma antiga área de mangue que a própria população aterrara há quinze anos e que servia como o único espaço de lazer. Na manhã seguinte, o campo estava dividido em 50 pequenos lotes demarcados com gravetos, pedaços de pau e cordões. Por inúmeros dias, os invasores permaneceram dia e noite nos seus lotes, em vigília, à espera dos acontecimentos. O presidente da associação de moradores chamou a Polícia Militar, que, ao constatar que não se tratava de nenhuma propriedade “particular”, mas sim de uma área já invadida anteriormente, isentou-se da responsabilidade de intervir.

Os moradores que estavam envolvidos com o projeto de urbanização manifestaram inicialmente uma indignação, de modo reservado, temendo uma possível retaliação por parte dos traficantes que acobertaram a operação. Mas o que ocorreu de fato foi que a população acabou se acomodando com a nova realidade, à medida em que, por um lado, verificou-se um processo de identificação com os novos moradores e, por outro, constatou-se a impotência diante da situação, devida ao poder dos traficantes.

A ação dos traficantes não se restringiu à proteção armada da invasão, uma vez que auferiram lucros na comercialização dos lotes por alguns meses, até a estabilização da ocupação. Eles também exigiram que o presidente da associação de moradores providenciasse a carterinha dos novos moradores e solicitasse a instalação de novos postos de energia elétrica junto à Light.

Após o episódio da invasão do campo de futebol pelos próprios moradores, tornando ainda mais distante a execução do projeto de urbanização, e antes mesmo que táticas de pressão política junto aos órgãos governamentais se iniciassem, os técnicos da equipe da UFRJ, que insistiram na pesquisa apesar da desilusão, empreenderam uma reflexão intensa sobre a experiência<sup>8</sup>.

#### 6. *Impasses na urbanização de favelas*

Uma das primeiras conclusões a que a equipe chegou foi a constatação de que é simplista a afirmação que imputa ao conjunto da população favelada o desejo de urbanização das favelas, em oposição aos grupos externos (governo, imobiliárias e vizinhança) que defendem a sua remoção.

A experiência de trabalho da equipe da UFRJ nas favelas de Praia da Rosa e de Sapucaia é um exemplo de que a proposta de urbanização dessas áreas nem sempre encontra respaldo na totalidade da população favelada. Nessas favelas, foram observadas posições diversas em relação às condições de moradia e à luta pela urbanização<sup>9</sup>.

A primeira delas diz respeito àqueles moradores que expressam em seu discurso o desejo de *fuga da favela*, por falta de esperança de que haja uma melhoria efetiva naquela comunidade. De fato, tal desejo é inviabilizado pelo próprio sistema, uma vez que a tendência verificada é exatamente a inversa, em virtude do processo de empobrecimento que atinge contingentes significativos da classe trabalhadora, a qual encontra nas áreas insalubres e deterioradas uma forma de enfrentamento dos problemas decorrentes da queda de seu poder aquisitivo.

A segunda posição - a *permanência na favela* - apresenta duas vertentes. A primeira é a que inclui aqueles moradores que, através do imobilismo e do imediatismo, expressam o *desejo de manutenção da favela tal qual ela está*.

Nesta vertente, incluem-se os moradores que invadiram o campo de futebol. Estes, relutantes em participar da mobilização em torno do projeto de urbanização, descaracterizaram seu processo de construção sob a proteção dos traficantes, ao serem atingidos pela situação de emergência provocada pela maré de madrugada. Tal projeto, na verdade, não estava no horizonte desses favelados, especialmente porque viviam em palafitas, onde as próprias condições de sobrevivência faziam com que tentassem resolver suas dificuldades de forma mais imediatista. A urbanização, de fato, parecia-lhes muito remota.

O “desejo” de manutenção da favela tal qual ela está é difícil de ser entendido por um observador externo. Embora este último perceba a favela como ambiente de moradia deteriorado, os próprios moradores nem sempre a vêm dessa forma.

Péssimas condições de moradia ficaram evidenciadas durante o levantamento de imóveis realizado em 1987, quando verificamos que 202 dos 504 barracos das duas favelas são atingidos pelas águas da maré, das valas negras e das chuvas, contaminadas por lixo, esgoto e dejetos. Uma enorme tubulação do Centro de Tratamento de

Esgotos da CEDAE deságua no mar, no limite entre ambas. A população joga todo tipo de entulho na maré contribuindo ainda mais para a deterioração do meio ambiente, uma vez que a coleta de lixo no local é irregular. As fontes de contaminação são, pois, variadas.

Apesar dessa situação, o favelado, na prática, assume a favela como a única possibilidade econômica para a sua sobrevivência. Possivelmente, é essa a razão para a dificuldade de manifestar indignação através de uma ação concreta que modifique este quadro.

Por outro lado, *não se pode negar a existência de um projeto de urbanização entre alguns setores da população favelada*, o que vem caracterizar a outra vertente da posição de permanência no espaço ocupado, embora em outras condições. O trabalho desenvolvido junto às favelas mostrou que entre as suas lideranças, bem como entre os moradores antigos, difunde-se e se enraíza um projeto de urbanização, o qual classifica as condições atuais de moradia como sub-humanas ou indignas. Isto significa que o projeto de urbanização está associado a algum processo de tomada de consciência dos direitos de cidadania entre a população. Trata-se de verificar como a população pode se organizar para viabilizar um projeto de urbanização.

### *6.1 A urbanização e as associações de moradores em favelas*

A favela é, do ponto de vista formal, um espaço marginal para a sociedade capitalista, pelo fato de que seu espaço físico não se conforma às normas legais de apropriação do solo urbano. Essa situação exige, em princípio, o Estado de responsabilidade no que diz respeito aos serviços coletivos que deve prestar à população. Entretanto, não é possível desconhecer que a favela abriga grande número de trabalhadores cujas necessidades não satisfeitas são potencialmente ameaçadoras para o sistema. Nesse sentido, é necessária uma mediação entre o desconhecimento, que significa ameaça, e o reconhecimento, que se coloca como legitimação<sup>10</sup>.

Para fazer a mediação entre o desconhecimento e o reconhecimento da favela, o Estado, enquanto poder público, precisa de um interlocutor mais formalizado do que os inúmeros e efêmeros grupos que se colocam à frente dos movimentos sociais. É nesse contexto que surgem as associações de moradores, estabelecendo inicialmente uma mediação formal entre o poder público e os movimentos sociais, tornada oficial em 1988 pela Constituição. Como entidades representativas da população, as associações de moradores encaminham as reivindicações populares, atendendo algumas necessidades básicas da população da sua área, ao mesmo tempo em que se ajustam ao clientelismo característico do Estado de capitalismo dependente.

A análise de episódios significativos na dinâmica interna da favela coloca em relevo as funções de poder público desempenhadas pelas associações de moradores. Com efeito, elas exercem funções legislativas ao estabelecerem, por exemplo, um "Plano Diretor", com o seu "código de obras" que regula as construções e o alinhamento das "ruas" da área.

As associações fazem as vezes de Poder Judiciário, na medida em que julgam pequenos casos e arbitram conflitos internos da população, uma vez que o morador que recorre à Delegacia de Polícia para resolver pendências entre vizinhos é muito mal visto pela população favelada, além de correr risco junto aos traficantes. As associações, sobretudo, exercem múltiplas funções, à semelhança do Poder Executivo,

mantendo em funcionamento serviços básicos da vida urbana e atendimento social tais como: distribuição de água, saneamento, supervisão sobre a coleta de lixo, correio, telefone, creche, serviços esporádicos de saúde, educação de crianças e de adultos.

Sobretudo, as associações de moradores exercem o poder de reconhecimento de quem é ou não morador da favela. Através da carteira de associado e da inscrição do barraco nos assentamentos da Associação, o morador tem a sua “cidadania favelada” assegurada.

Esse conjunto de indicadores sugere ser a Associação de Moradores uma extensão do Estado adaptada à área favelada, extrapolando por vezes as funções de uma Região Administrativa da Prefeitura Municipal.

A associação de moradores é, portanto, um elemento estrutural na favela quando estabelece a ponte entre o poder público e as necessidades da população favelada. Os dados da pesquisa indicam como a associação de moradores desempenha a função de poder público no espaço da favela, ao mesmo tempo que representa a população favelada frente ao Estado. No entanto, ao ser reconhecida por este, a associação passa a ser instância de representação formal por excelência, colocando em risco sua condição de representante legítima dos interesses da população.

Esse fato foi evidenciado na pesquisa através da constatação de que, *embora reivindicada por setores expressivos da favela, a associação de moradores não incorporou, enquanto sua prerrogativa, a discussão e o envolvimento na luta pela urbanização da mesma*. Isto se explica na medida em que a integração da favela ao tecido urbano esvazia o poder político da associação, poder este que vem exatamente do seu acoplamento aos programas e às práticas do poder público.

Aí reside um dos principais impasses da urbanização da favela, pois a associação de moradores não assume o papel de veículo condutor do projeto de urbanização da parcela mobilizada da população favelada. Se o fizesse, estaria contrariando interesses poderosos externos ao seu espaço, e assim abdicando ou colocando em risco o acesso às “bênesses” do Estado. Ela prefere, numa nítida opção pela política de resultados, atender necessidades imediatas a se colocar ao lado da aventura pela conquista da urbanização. É preciso ressaltar, entretanto, que esta opção está respaldada na prática interna da favela e é apoiada, mesmo que involuntariamente, pela população politicamente menos conscientizada e mobilizada.

Essas observações são de grande importância para os agentes externos - técnicos e militantes - que atuam junto aos movimentos sociais, pois, à primeira vista, parece que a associação de moradores é o conduto natural das reivindicações populares, e que a urbanização da favela seria sua prioridade maior. Ao demonstrar que esta percepção de senso comum está equivocada, coloca-se em questão a própria inserção “natural” dos agentes externos na favela, junto à associação de moradores.

## 6.2 Urbanização e poder paralelo nas favelas

A experiência acumulada pela Escola de Serviço Social da UFRJ aponta que as práticas do grupo de traficantes nas favelas de Praia da Rosa e de Sapucaia não se restringiram apenas ao comércio de drogas. De 1985 a 1989, foi observada uma crescente interferência do grupo de traficantes, possivelmente correlacionada à política de não-intervenção policial ostensiva em favelas durante o primeiro governo Brizola.

De fato, o tráfico de drogas parece ter-se instalado definitivamente nas favelas do Rio de Janeiro nos últimos 10 anos, numa escalada de violência sem precedentes. O ano de 1993 registrou toda a população da cidade em estado de tensão e de alerta constante, quando não, como refém, impedida de se locomover dentro de sua área de moradia, como acontece em algumas favelas.

A interferência do tráfico de drogas no ordenamento do espaço nas favelas Rio de Janeiro é evidente. Isto ficou claro tanto em Sapucaia, no episódio da invasão do campo de futebol, como em outras favelas, na mesma época. Em 1988, por exemplo, quando houve a explosão da guerra de quadrilhas do tráfico de drogas em D. Marta, na Rocinha e no Borel, um movimento também articulado de invasões de terrenos na área metropolitana evidenciou uma situação potencialmente explosiva. Uma articulação supostamente não planejada entre o grupo de traficantes e o grupo de invasores de terras na favela da Rocinha foi responsável pela apropriação de uma área perto do túnel Dois Irmãos. Ao tentar reprimir esse movimento, a Polícia Militar encontrou a resistência dos invasores, apoiados pelas armas pesadas dos traficantes. Os moradores apedrejaram carros e fecharam o acesso ao túnel Dois Irmãos e à auto-estrada Lagoa-Barra.

Desnuda a autoridade do Estado e do seu aparelho repressor, bem como a ausência de políticas públicas no âmbito das favelas, diante de críticas e pressões por parte dos meios de comunicação, o Executivo ensaiou, depois desse episódio, o Programa Pró-Rocinha, na tentativa de buscar medidas concretas nas áreas de urbanização, educação e saúde.

No entanto, a magnitude dos problemas expostos nas favelas no Rio de Janeiro revela, além da ausência de definição de uma política de segurança pública, a falência do poder público na criação de espaços urbanizados acessíveis à população trabalhadora. O atual governo Brizola comprometeu-se em criar centros comunitários de defesa da cidadania até o final do seu mandato, medida que será tardia e controvertida se não for acompanhada por uma mudança do quadro de impunidade dos agentes de segurança pública. Advoga-se até a intervenção do Exército nas favelas, sobre a qual Paulo Sérgio Pinheiro manifestou-se contrário, enfatizando que "... o crime organizado somente descerá dos morros quando a rede de conluio tecida pela impunidade dos crimes dos funcionários do Estado for desmontada pelo império da lei. E a cidadania atingir os morros"<sup>11</sup>.

O poder do tráfico de drogas nas favelas foi instalado e é mantido pelo peso de armas sofisticadas, acionadas de acordo com a avaliação pessoal dos seus portadores. Contribuiu para este estado de coisas uma rede que envolve o crime organizado, funcionários públicos e comerciantes, sob a mais cristalina tolerância de agentes do poder público às atividades ilícitas. Este é mais um dos aspectos da "cidadania favelada" de que falávamos anteriormente, ou seja, uma população "abandonada pelo poder público, que dele somente conhece a face do achaque policial e da repressão ilegal. Quando os traficantes oferecem algumas migalhas de seus enormes lucros em empregos miseráveis, proteção e balas (às vezes de açúcar) são venerados como beneméritos"<sup>12</sup>.

A imprensa tem divulgado com bastante frequência que os grupos de traficantes empreendem toda sorte de intervenção no cotidiano das favelas. No plano das organizações populares, a FAFERJ denunciou em abril do ano passado que os traficantes são responsáveis pela maioria das indicações dos 2.812 agentes comunitários pagos pela Prefeitura do Rio para trabalhar em creches e na prevenção de acidentes em favelas<sup>13</sup>.

Eles vetam e indicam diretorias<sup>14</sup>, tornando muitas associações de moradores meros veículos de seus interesses. Competem com elas no que diz respeito à assistência social, patrocinando atividades e apoiando a população em enterros, em condução extra, no pagamento de dívidas.

Isso demonstra uma modificação nas relações de poder entre traficantes e favelados. O poder dos primeiros, o qual se manteve inicialmente sob o peso de armas sofisticadas, tem sofrido uma transformação, no sentido de que se utiliza cada vez mais - agindo no vácuo da inoperância do poder público - de estratégias persuasivas de caráter assistencial, como as anteriormente mencionadas, extremamente eficientes, considerando-se, sobretudo, o quadro de espoliação e miséria das favelas. O poder que se estabelece para além das armas, mediante persuasão, é muito mais ameaçador para a sociedade, já que a contravenção fica mascarada e é transformada em elemento constituinte daquela comunidade. Na ficção, os papéis sociais de "bandido" e "mocinho" não se confundem. Na realidade, na situação de abandono e de desagregação social em que vivem as comunidades faveladas, o "bandido" é também o "mocinho".

No que diz respeito ao relacionamento dos traficantes com o poder público, registrou-se que no governo Marcelo Alencar foi criada a Coordenadoria de Ação Comunitária da Secretaria de Desenvolvimento Social, especialmente para negociações junto às comunidades faveladas. Essa Coordenadoria participou de 30 operações especiais que envolveram negociações com os bandidos para a execução de obras nas favelas, e até da intermediação, à revelia da polícia, no caso do seqüestro de um engenheiro de uma firma particular que orientava a construção de uma creche numa favela. Na construção de casas populares, os bandidos influenciaram no cadastramento das famílias a serem beneficiadas, e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social admite que negociou com aqueles que estavam entre os invasores de CIEPS<sup>15</sup>.

Quando o Estado, para tomar qualquer medida numa favela, seja na área da construção civil, na limpeza pública ou na educação, se submete a negociações com traficantes, no intuito de atingir resultados concretos, optando assim por uma política imediatista, ele expõe a administração e o bem público ao vexame de legitimar atividades ilegais no âmbito das comunidades. Se antes se observava a tolerância do Estado em relação ao tráfico nas favelas, os fatos acima denunciados revelam, agora, o inaceitável relacionamento do poder público com o crime organizado, que se legitima como poder paralelo, passando a valer não só no interior das favelas mas também perante a sociedade.

É com um arsenal de armas sofisticadas que os traficantes garantem o controle sobre a população e se colocam numa posição estratégica favorável em relação à polícia: instalam-se no plano elevado dos morros ou nos labirintos das palafitas e têm fácil acesso ao mar, o que facilita o recebimento de armas contrabandeadas. Entretanto, as mudanças que as quadrilhas do narcotráfico provocaram no cotidiano das favelas do Rio de Janeiro, além de todos os outros problemas que elas já sofrem há décadas, ao que parece só começaram a interessar a opinião pública ultimamente.

Nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia, pudemos verificar, ao longo dos anos de experiência na área, que a questão mais séria, sob todos os pontos de vista, a interferir nas relações dos moradores entre si, na relação da associação com os moradores e no desempenho da mesma inclusive como veiculadora das políticas públicas, é a inserção e a intervenção das quadrilhas de traficantes e de seus agentes. Garotos e jovens, entre 12 e 25 anos no máximo, carregam armas em suas bermudas, abertamente,

pelos becos e pelas ruas da favela, numa demonstração de força que tem origem na “crença de que empunhar uma arma garante o silêncio da vítima e o respeito por parte da comunidade e da polícia”<sup>16</sup>.

Moradores e traficantes, nascidos e criados estes últimos, na maioria das vezes, dentro da própria favela - os “meninos”, como são chamados - construíram, ao longo dos anos, uma relação estreita que, ao mesmo tempo que reflete medo, também revela um pacto de convivência no qual estão em jogo interesses mútuos.

Faz parte desse pacto, a manutenção da ordem no espaço da favela. Aos traficantes, cabe a proteção física dos moradores e o controle de roubos através da ameaça e do uso das suas armas. Em contrapartida, a população fica a dever o reconhecimento do grupo, com todas as suas conseqüências, que vão desde a simples submissão/omissão diante da contravenção até a guarda das drogas em suas casas, protegendo as atividades empresariais dos traficantes.

A quadrilha de traficantes anteriormente comandada por um grupo sediado na Praia da Rosa e hoje controlada pelo grupo do Morro do Dendê, vizinho às favelas, criou um código social próprio. Como a Máfia, ela toma as dores de seus apadrinhados e promove sua visão particular de justiça nos conflitos internos de famílias (espancaram um marido que bateu na mulher e o ameaçaram com expulsão da favela; ameaçaram um pai que reprimiu o filho por estar andando entre os garotos ligados ao tráfico) e nos conflitos entre moradores. Contou-se, numa das visitas a campo, que um rapaz de 17 anos da comunidade havia roubado a aparelhagem de som e o bujão de gás de uma moradora que estava hospitalizada. Sabendo do caso, o chefe da quadrilha deu um prazo de 24 horas para o rapaz mudar-se da favela. Não obedecendo à ordem, foi executado pelo chefe da quadrilha local com 3 tiros nas costas, na presença de vários moradores. O corpo do rapaz ficou estendido por quase 24 horas num dos becos da favela. Sua mãe, chefe de família nordestina, sem a ajuda de qualquer morador da área, encontrou inúmeras dificuldades para a remoção do corpo do filho. Depreende-se desses fatos que o traficante não vale pelo que sabe ou é; ao contrário, vale pela disposição de usar sua arma e pelo número dos que já matou, mesmo que à traição.

Sem ter local certo para habitar, os traficantes invadem as casas dos moradores para comer, dormir, e se esconder da polícia. Os trabalhadores estabelecem forçosamente regras de convivência com os bandidos, de maneira a sobreviver ao caos da favela. É melhor cooperar, calar-se, não ver, não comentar, chorar sozinho, cozinhar para os traficantes, acobertá-los na hora do perigo com a polícia, e, quem sabe, ainda ter como troco alguns dividendos favoráveis. A pressão dos bandidos sobre os moradores é facilitada pela pequena área onde 2.500 pessoas se amontoam. Nesse ambiente, todos se conhecem, inclusive pelo nome, sendo o controle social muito mais eficiente.

Registre-se que o observador externo que tem uma visão romântica das quadrilhas de assaltantes e traficantes, como observou Zaluar<sup>17</sup>, não conhece a estrutura fascista destes grupos e nem sabe como são repartidos os bens e os lucros nessas organizações clandestinas. “Não querem ver a ordem capitalista mais selvagem e perversa nessa desordem romantizada em resistência social”. (Zaluar, 1988)

A quadrilha de traficantes de Praia da Rosa e de Sapucaia nunca intimidou diretamente a equipe da Escola de Serviço Social da UFRJ nestes anos em que lá temos trabalhado, com exceção de um episódio, durante o levantamento de imóveis, em que

um membro do segundo escalão da quadrilha - "bandido amador" - chamou uma estagiária e, com a mão cheia de papalotes de cocaína e maconha, alertou: "O nosso negócio aqui é este, tá legal? É bom vocês tomarem cuidado". Reprendido pelo chefe do tráfico local - "bandido formado" - pelo caráter da intimidação à equipe, foi assassinado meses depois pelos próprios colegas<sup>18</sup>.

Os moradores trabalhadores se sentem muito incomodados com o quadro de poder interno na favela e, várias vezes, nos confundiram o pavor de serem atingidos por alguma bala perdida, ou ameaçados de expulsão da favela. Entretanto, mesmo intimidados, moralmente coagidos, ameaçados pela força das armas e da violência, preferem os bandidos aos policiais, porque, com aqueles, bem ou mal convivem. Os policiais, por outro lado, chegam em alta velocidade pelos becos estreitos, com escopetas e metralhadoras, atirando à esmo, não fazendo distinção entre trabalhador e bandido. Quando enfrenta problemas como brigas por causa de terreno, por estupro de filhas e mulheres, ou por dívidas, o favelado recorre geralmente ao bandido, pois confia no seu poder de intimidação, pelo qual paga o preço do reconhecimento social do contraventor.

Evidentemente, não interessa ao tráfico a erradicação de favelas, porque é na miséria que capta os seus mais valiosos agentes, ou seja, aqueles que entregam a droga, que se arriscam, que botam a cara para fora. Nos becos das favelas, nas palafitas, nas casas que se intercomunicam, os traficantes driblam facilmente a polícia. No caso particular de Praia da Rosa e de Sapucaia, eles contam com três fatores a seu favor: o fato de que essas duas favelas só têm uma entrada e uma saída; a ajuda da população; e uma localização geográfica que facilita a fuga. Batidas policiais são aí praticamente inviáveis.

São estes, enfim, os motivos pelos quais o projeto de urbanização dos moradores não teve a adesão concreta dos traficantes, que intencionalmente ou não desmantelaram todo o processo de organização de parte da população ao acobertarem e usufruírem dos dividendos relativos à invasão e ao loteamento do campo de futebol de Sapucaia.

### *Conclusão*

As péssimas condições de moradia das populações das favelas têm levado diferentes setores da sociedade a se posicionarem no sentido de assegurar os direitos de cidadania dessa população. Dentro e fora das favelas, uma das possibilidades que se apresenta é a viabilização da urbanização a partir de um projeto alternativo que contemple as condições reais e as necessidades da população envolvida.

O trabalho desenvolvido junto às favelas de Praia da Rosa e de Sapucaia mostrou que um projeto alternativo, ainda que parta da população, encontra impasses estruturais e conjunturais, não só no âmbito da sociedade, mas também no interior das favelas, dificultando a sua viabilização.

Nos últimos 40 anos, tem-se observado a multiplicação de favelas nas cidades de médio e grande porte, indicando que sua proliferação está associada ao processo de desenvolvimento capitalista dependente. Assim, a favela apresenta-se como a principal alternativa de sobrevivência mesmo para aqueles que, estando inseridos no mercado formal de trabalho, não conseguem compatibilizar seu nível de renda com os custos da habitação em áreas urbanizadas. Não podemos desconsiderar outros fatores de ordem conjuntural que não favorecem a definição de uma política de urbanização

de favelas, como a diminuição de investimentos decorrente da recessão econômica, e o estabelecimento de prioridades governamentais com base em interesses político-partidários.

No estudo desenvolvido, foi possível identificar impasses que se verificam no interior das favelas por parte da população e de organizações inseridas nesses espaços. No âmbito da população, o projeto de urbanização alternativo está em conflito com outros existentes, como o "projeto de fuga da favela" e o "projeto de permanência na favela tal qual ela se apresenta". Isso se explica porque a urbanização, desejada por grande parte da população, não recebe, de fato, uma adesão ampla - por conta dos custos que envolveria, superiores ao poder aquisitivo de uma parte dos moradores, a qual só aceita a solução de seus problemas de forma imediata.

Entre as organizações existentes nas favelas podemos identificar a associação de moradores e o narcotráfico como aquelas que, por diferentes razões, também vão interferir no projeto de urbanização alternativo dos moradores.

A associação de moradores que, no momento da sua constituição, tinha como principal fonte de poder a representação dos interesses da população, vem, ao longo do tempo, se distanciando desse papel e assumindo funções de poder público dentro da favela, o que a leva a não incorporar como sua prerrogativa a luta pela urbanização, limitando-se a participar tangencialmente do movimento em prol da viabilização deste esforço. De fato, este novo papel desempenhado pela associação de moradores possibilita-lhe uma outra forma de legitimidade, através da prestação de serviços à população. Com a urbanização, esses serviços poderiam ser assegurados sem a intermediação da mesma, o que esvaziaria sua principal fonte de poder dentro da favela.

Embora o tráfico de drogas não constitua uma organização da população favelada, ele se coloca como um poder paralelo na favela, o qual se mantém através da utilização ostensiva de armas sofisticadas e também de atividades assistenciais que o legitimam junto à população empobrecida.

Este grupo não se interessa pela urbanização, conforme a experiência mostrou, porque a natureza da atividade que desenvolve encontra nas áreas não-urbanizadas um ambiente particularmente favorável. No alto dos morros e na desorganização espacial das palafitas, os traficantes dispõem de esconderijo para as mercadorias que comercializam e para os membros da sua organização. Ao mesmo tempo, encontram no estado de miséria em que vive a população condições ideais para arrematar um contingente de crianças, adolescentes e jovens desempregados, que encontra no marco tráfico a saída mais rápida, curta e fácil para a sua sobrevivência.

Essas considerações deveriam, de fato, servir de reflexão não só para os setores acadêmicos e técnico-governamentais interessados pela problemática, mas também para os setores mais empobrecidos da população favelada, como parte da formação da sua consciência política. Sobretudo, estas informações deveriam atingir setores expressivos da opinião pública, os quais entendem que a existência da favela decorre diretamente da falta de iniciativa de mandriões e de indolentes que nela habitam.

## NOTAS

<sup>1</sup> Este artigo foi produzido com base na experiência desenvolvida pela Escola de Serviço Social da UFRJ nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia, e na pesquisa "Impasses na Urbanização de Favelas", financiada pelo CNPq, contando com a participação de alunos de Graduação em ambos os níveis.

<sup>2</sup> Ver a produção desenvolvida por membros da equipe no decorrer da experiência: Bastos, M.D.F. (1987) *Praia da Rosa e Sapucaia - o desafio das favelas no trabalho de extensão universitária*. UFRJ; Bastos, M.D.F. (1989) *Mulheres Chefes de Família - Condições de Vida e Representações Sociais*. Tese de Doutorado, PUC-SP; Bastos, M.D.F. e Gomes, M.F.C.M. (1990) *Os Impasses na Urbanização de Favelas*. Relatório de Pesquisa. CNPq; Cardoso, I.C.C. e Pereira, C.M.S. (1988) *Associação de Moradores do Bairro de Sapucaia - uma análise foucaultiana das relações de poder*. Trabalho de Conclusão de Curso, ESS-UFRJ; Fernandes, L.L. (1992) *Alterações e Permanências na Relação Homem-Mulher - Implicações da Participação Comunitária e das Condições de Vida entre Mulheres de Favela: um estudo exploratório*, Tese de Mestrado, ESS-UFRJ; Siqueira, V.R. (1986) *Organizações Populares nas Favelas de Praia da Rosa e Sapucaia: Lutas na Esfera da Reprodução Social*. Trabalho de Conclusão de Curso, ESS-UFRJ.

<sup>3</sup> Ver a respeito BASTOS, Maria Durvalina Fernandes. *Mulheres Chefes de Família: condições de vida e representações sociais*. Tese de Doutorado, PUC-SP, 1989.

<sup>4</sup> Ver PERLMAN, Janice. *O Mito da Marginalidade - favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio, Paz e Terra, 1977.

<sup>5</sup> Ver *Jornal do Brasil*, 12/09/93.

<sup>6</sup> Ver SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio, Zahar, 1981.

<sup>7</sup> Entrevista concedida pelo Padre Artolo, de Brás de Pina, à Comissão de Urbanização de Praia da Rosa e Sapucaia e à equipe da UFRJ, em setembro de 1986.

<sup>8</sup> Ver BASTOS, M.D.F. & GOMES, M.F.C.M. *Os Impasses na Urbanização de Favelas*. Relatório de Pesquisa ao CNPq, 1989.

<sup>9</sup> Ver BASTOS, Maria Durvalina Fernandes. *Praia da Rosa e Sapucaia - O desafio das favelas no trabalho de extensão universitária*. UFRJ, ESS, 1987. MÍMEO.

<sup>10</sup> Ver MOISÉS, José Álvaro. *O Estado, as Contradições Urbanas e os Movimentos Sociais*. In: MOISÉS, José Álvaro (org.) *Cidade, Povo e Poder*. Rio, Paz e Terra, 1982. O autor aponta as funções contraditórias entre si que o Estado desempenha para enfrentar questões do próprio desenvolvimento urbano.

<sup>11</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. "Tráfico não é Guerrilha", *Jornal do Brasil*, 04/10/93.

<sup>12</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. "Tráfico não é guerrilha", *Jornal do Brasil*, 04/10/93

<sup>13</sup> O Globo, 11/04/93.

<sup>14</sup> O Dia, 20/04/93.

<sup>15</sup> O GLOBO, 11/04/93.

<sup>16</sup> ZALUAR, Alba. Entrevista ao *Jornal do Brasil*, 29/04.89.

<sup>17</sup> ZALUAR, Alba. Entrevista ao *Jornal do Brasil*, 29/05.88.

<sup>18</sup> Alba Zaluar usa as expressões "bandido amador" e "bandido formado". ZALUAR, Alba. *A máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

## A região metropolitana do Rio de Janeiro e seus espaços\*

Eduardo Cesar Marques\*\*

### RESUMO

Discute-se, neste trabalho, a estruturação metropolitana do Rio de Janeiro, colocando-se em questão a tese da articulação do tipo centro-periferia. Os dados estatísticos apresentados sugerem um modelo de desenvolvimento metropolitano onde existem centros e periferias.

### ABSTRACT

This article discusses the metropolitan structure of Rio de Janeiro focusing on the thesis of the articulation between downtown and periphery the statistic data presented suggest the existence of a model of metropolitan development in which different downtown and peripheric areas can be found.

### *Introdução*

São inúmeros os estudos que tem trabalhado a estrutura metropolitana no Rio de Janeiro, tanto no sentido de descrevê-la, como de explicá-la. O modelo espacial mais utilizado para a reprodução da estruturação da metrópole carioca tem sido o do núcleo-periferia. Este modelo, originário principalmente de IPEA/IBAM (1976), esteve presente em uma série de estudos,<sup>1</sup> chegando a ser considerado "o modelo metropolitano brasileiro", exportado para o resto do país sob a forma de uma "moda metropolitana".<sup>2</sup> Segundo sua concepção, os espaços e os grupos sociais se distribuíam na metrópole de forma concêntrica, num gradiente decrescente de renda e acesso à infra-estrutura urbana.

Esta forma de compreender a estruturação dos espaços remete a uma absoluta hegemonia do sistema de transportes na estruturação da metrópole, a uma perfeição do processo de segregação sócio-espacial. Apesar disto, o modelo apresenta grande instrumentalidade, razão pela qual foi tão utilizado.

A idéia de uma estruturação concêntrica núcleo-periferia contradiz, no entanto, alguns estudos realizados a partir do início da década de 1980 sobre vários aspectos do espaço metropolitano carioca. A realização de uma resenha sobre esta literatura está fora dos objetivos e do escopo deste trabalho, mas localizaremos aqui alguns autores para que se compreenda melhor onde se situa o presente texto no debate.

Dentre os trabalhos que discordam da existência de uma estruturação do tipo núcleo-periferia, merece destaque, em primeiro lugar, o realizado por Vetter (1981) so-

\* Agradeço a Lúcia do Prado Valladares pelas importantes sugestões feitas à versão preliminar deste texto.

\*\* O autor é mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e doutorando do IFCH/UNICAMP.

bre a segregação da PEA segundo grupos de rendimento, do Censo de 1970 da FIBGE. Esta comunicação demonstrou que talvez fosse "mais interessante passar a pensar em termos de um sistema de núcleos e periferias, uma vez que a estrutura interna da cidade parece mais variada do que poderia ser explicada por uma simples estrutura núcleo-periferia."<sup>3</sup>

Em uma outra perspectiva, Vetter et al. (1979) construíram uma hierarquização da renda e do valor da terra nas regiões administrativas, para estudar a distribuição dos investimentos em saneamento no município do Rio de Janeiro. Esta hierarquização permitiu aos autores obter uma base espacial para o estudo dos investimentos, de forma a não utilizar um modelo de estruturação metropolitana definido a priori. Mais recentemente, Marques (1993) seguiu um caminho similar, elaborando uma classificação dos espaços para a distribuição dos investimentos em saneamento na região metropolitana entre 1975 e 1991.<sup>4</sup>

Estudos sobre o capital imobiliário, tais como o de Furnaletto et al. (1981) e Brito (1990), também encontraram evidências, o primeiro em Nova Iguaçu e o segundo na Zona Oeste, de conteúdos sociais diferentes daqueles que seria possível imaginar a partir do modelo concêntrico, mais especificamente novas formas de produção imobiliária na periferia metropolitana. Também Santos (1982), um dos primeiros autores a utilizar o modelo em larga escala, observou formas modernas de produção imobiliária em São Gonçalo, município considerado classicamente como fazendo parte da periferia metropolitana.

Ribeiro e Lago (1991) também contribuíram para o debate, apesar de utilizarem uma adaptação do modelo concêntrico. Estes autores indicaram a inadequação do modelo núcleo-periferia através da observação das recentes transformações ocorridas no espaço metropolitano. Para eles, o modelo se generalizou, espalhando pelo interior da metrópole uma série de núcleos e periferias em inter-relação. Este processo estaria associado à crise econômica e a uma difusão generalizada das formas capitalistas de produção do quadro construído, provocando uma diversificação das atividades econômicas na periferia, e uma disseminação da pobreza pela metrópole.

Com o presente texto, pretendemos contribuir para este debate, apresentando uma tipologia dos espaços da região metropolitana segundo seus conteúdos sociais. Trata-se da distribuição das unidades espaciais da metrópole em grupos de conteúdos sociais homogêneos, construídos a partir de indicadores sócio-econômicos. A primeira contribuição importante do trabalho está na proposição de uma divisão do território que não parte de uma estruturação estática, ditada *a priori* por um modelo. Além disto, obtivemos informações que demonstram a existência, já em 1980, de espaços diferenciados socialmente em regiões consideradas classicamente como homogêneas ou muito pouco heterogêneas.

#### *Unidades espaciais e indicadores*

Foram considerados, na análise, 12 dos 14 municípios da região metropolitana, existentes em 1980. Dentre eles, retiramos o município de Petrópolis, que já não fazia parte da região na data do início da análise, e subdividimos o do Rio de Janeiro. Para esta subdivisão, utilizamos 23 das 24 circunscrições administrativas nas quais se dividia o seu território naquela data: as regiões administrativas (RAs). A RA de Paqueta foi excluída por ser atípica, não representativa estatisticamente, além de não apresen-

tar interesse especial para o estudo. Estes municípios e regiões administrativas passaram a ser considerados as unidades espaciais básicas da análise.

O trabalho de classificação utilizou indicadores sócio-econômicos publicados do Censo de 1980 da FIBGE. Em primeiro lugar, usamos o pessoal ocupado por atividade econômica, que localizou os habitantes de cada unidade na estrutura produtiva. Complementando a informação da inserção social, utilizamos o grau de escolaridade. Esta informação qualificou o indicador anterior, permitindo levantar em cada unidade não apenas a inserção dos indivíduos em setores da economia, mas o grau de qualificação das ocupações. Por último, foi utilizada a renda familiar mensal. Este indicador nos deu idéia da situação social em cada unidade espacial. Foi utilizada a renda familiar e não a renda individual, para que se tivesse acesso ao rendimento global da unidade de consumo, escapando do problema metodológico provocado pela inserção diferenciada dos membros da família na força de trabalho.

A análise tipológica envolveu portanto 35 unidades espaciais e três indicadores; foi elaborada uma classificação em grupos. A identificação dos grupos para cada indicador consistiu basicamente na comparação dos perfis do indicador de cada unidade. Num primeiro instante, as unidades foram separadas e os grupos definidos visualmente, para que sua coerência interna fosse verificada através do teste do quiquadrado, num segundo momento. Com este teste, tentou-se determinar a que grupo cada perfil ajustava-se melhor, independentemente da confiabilidade estatística dos valores do quiquadrado.

Com a distribuição dos perfis das unidades, foram obtidas três classificações distintas, relacionadas com o pessoal ocupado, a escolaridade e a renda. Os resultados foram bastante satisfatórios, visto termos conseguido grupos praticamente homogêneos, com curvas bastante próximas, salvo alguns casos específicos.<sup>5</sup> Por último, as tipologias dos três indicadores foram cruzadas, definindo os grupos finais. O Quadro 1, apresenta os grupos por indicador, além dos grupos finais.

#### *A região metropolitana do Rio de Janeiro*

Acompanhando os gráficos e tabelas 1, 2 e 3, apresentados a seguir, podemos observar os resultados dos indicadores para a região metropolitana como um todo. No caso da análise da metrópole, o pessoal ocupado em cada setor da economia coincide com os postos de trabalho presentes nas atividades econômicas, uma vez que quase todos que residem na região metropolitana e nela trabalham, e praticamente a totalidade dos empregos gerados é ocupada por moradores da região. Observando o gráfico 1, podemos dizer que o espaço carioca caracterizava-se como eminentemente de serviços (26,5%), e de indústrias de transformação (18,4%), com destaque para a primeira atividade. A indústria da construção civil, embora expressiva, empregava apenas metade das pessoas ocupadas na transformação: 8,9%. Se considerarmos o contingente de ocupados em atividades industriais como um todo — transformação, construção civil e outras indústrias —, observa-se, em 1980, que ultrapassava o setor serviços: 29,1%. O comércio aparecia em terceiro lugar, com 12% do total de ocupados, seguido de perto do setor de atividades sociais, com 10,8%. A quase ausência de atividades agrícolas, com 1%, confirma a hipótese clássica da literatura sobre a pequena presença de núcleos rurais ou semi-rurais expressivos ao redor da metrópole.

O perfil apresentado no gráfico 2 caracteriza a população da RMRJ como de muito baixo grau de escolaridade — aproximadamente 76% das pessoas com dez anos ou

**QUADRO 1**  
**Distribuição dos Grupos de Unidades**

Pessoal ocupado por atividade		Grau de Escolaridade		Renda Familiar Mensal		Grupos Finais	
P1	Itaboraí Maricá Itaguaí Mangaratiba	ESC1	Itaboraí Mage	R1	Itaboraí Maricá Itaguaí	1	Itaboraí Maricá Itaguaí
	P2	Magé Paracambi	ESC2		Itaguaí Maricá Mangaratiba Paracambi		Mangaratiba Magé Paracambi
P3			Santa Cruz Campo Grande Bangu Nova Iguaçu Nilópolis São Gonçalo Madureira Jacarepagua	ESC3	Duque de Caxias São João de Meriti	R2	Duque de Caxias São João de Meriti
	Santa Cruz Nova Iguaçu	R2			Nova Iguaçu Nilópolis	São Gonçalo Santa Cruz	São Gonçalo Santa Cruz Campo Grande Bangu
	Campo Grande Bangu	R2			Campo Grande Bangu	3	Duque de Caxias São João de Meriti
P4	São Cristovão Ramos Penha Meier Irajá Anchieta Duque de Caxias São João de Meriti	ESC4	Anchieta Nilópolis São Gonçalo	R3	São Cristovão	4	Madureira Jacarepagua São Cristovão
			São Cristovão Ramos Penha Meier	R3	Ramos Penha Meier		Ramos Penha Meier
			Irajá Anchieta	R3	Irajá Anchieta		Irajá Anchieta
			Duque de Caxias São João de Meriti	R3	Madureira Portuária		Portuária
P5	Niterói Engenho Novo I. do Governador Vila Isabel Tijuca	ESC5	Rio Comprido Madureira Jacarepagua	R4	Niterói	5	Centro Rio Comprido Portuária
			Centro Engenho Novo I. do Governador Santa Teresa Niterói	R4	I. do Governador Santa Teresa Engenho Novo Jacarepagua Rio Comprido Centro		6
P6	Centro Rio Comprido Portuária Santa Teresa	ESC6	Vila Isabel Tijuca Botafogo Copacabana Lagoa Barra da Tijuca	R5	Vila Isabel Tijuca Botafogo Copacabana	7	Vila Isabel Tijuca Botafogo Copacabana Lagoa Barra da Tijuca
			P7		Botafogo Copacabana Lagoa Barra da Tijuca		R6

mais tinham no máximo o 1º grau completo. Aparentemente, os ocupados nos serviços e na indústria da transformação estavam engajados majoritariamente em atividades de baixa especialização.

A renda obtida pelas famílias confirma esta análise. Segundo Rocha (1991), grande parte da população carioca localizava-se abaixo da linha da pobreza na década de 1980, chegando o número de pobres a 3,6 milhões em 1989. A concentração da renda também era extremamente elevada: o índice de Gini era de 0,579 em 1981. Observando o gráfico 3, podemos constatar que 61,9% das famílias recebiam até 5 salários.

Apesar deste quadro de pobreza, a distribuição percentual das famílias por classes de renda apresenta um dado interessante, conforme pode ser observado do gráfico 3.

**TABE \_A 1 - Distribuição dos Indicadores Sócio-Econômicos por Grupo**

GRUPOS	SETOR DE ATIVIDADE (%)											Total
	Agrícolas	Ind. Transform.	Ind. Construção	Outras Indústr.	Comércio	Transp. Comun	Serviços	A. Iv. Sociais	Adm. Públicas	Outras	Total	
Espaço Rural em Transição	11,89	17,59	17,19	2,22	9,19	6,09	23,20	7,05	4,13	1,65	100,00	
Periferia Tradicional	1,01	19,32	11,36	2,08	13,17	8,11	25,50	8,16	7,56	3,54	100,00	
Periferia Moderna	0,52	26,38	10,55	1,27	13,97	7,73	25,70	5,86	5,66	2,33	100,00	
Subúrbio Tradicional	0,23	22,78	6,46	1,72	13,19	9,13	22,53	10,39	8,13	5,42	100,00	
Centro Negatios	0,54	13,14	6,12	1,28	13,43	6,44	32,14	11,53	7,52	7,76	100,00	
Espaços das Classes Médias	0,60	13,17	6,59	1,88	10,80	6,83	26,01	15,70	10,21	8,23	100,00	
Espaços das Classes Altas	0,30	19,42	6,20	1,71	9,91	4,22	35,17	16,86	7,51	8,70	100,00	
Região Metropolitana	1,04	18,38	8,89	1,81	12,32	7,44	26,46	10,77	7,68	5,27	100,00	

Fonte: Censo 1990, FIBGE.

**TABE \_A 2 - Distribuição dos Indicadores Sócio-Econômicos por Grupo**

GRUPOS	CLASSES DE RENDA (%)											Total
	Até 1/4	1/4 A 1/2	1/2 A 1	1 A 2	2 A 5	5 A 10	10 A 20	+ DE 20	Sen Rend.	Total		
Espaço Rural em Transição	0,40	2,89	11,09	29,29	39,51	11,22	2,92	0,83	1,85	100,00		
Periferia Tradicional	0,30	1,28	6,01	21,87	45,44	17,97	4,69	0,86	1,59	100,00		
Periferia Moderna	0,32	1,22	6,53	22,71	47,01	16,58	3,44	0,55	1,65	100,00		
Subúrbio Tradicional	0,19	0,70	3,72	14,66	39,04	26,30	1,26	2,75	1,38	100,00		
Centro Negatios	0,14	0,62	3,48	14,17	36,50	26,50	13,24	4,15	1,19	100,00		
Espaços das Classes Médias	0,18	0,64	3,43	11,59	28,48	24,12	19,62	10,71	1,24	100,00		
Espaços das Classes Altas	0,09	0,30	1,87	6,65	18,15	19,10	23,90	8,75	1,02	100,00		
Região Metropolitana	0,23	0,96	4,74	16,90	37,62	20,74	10,81	6,57	1,42	100,00		

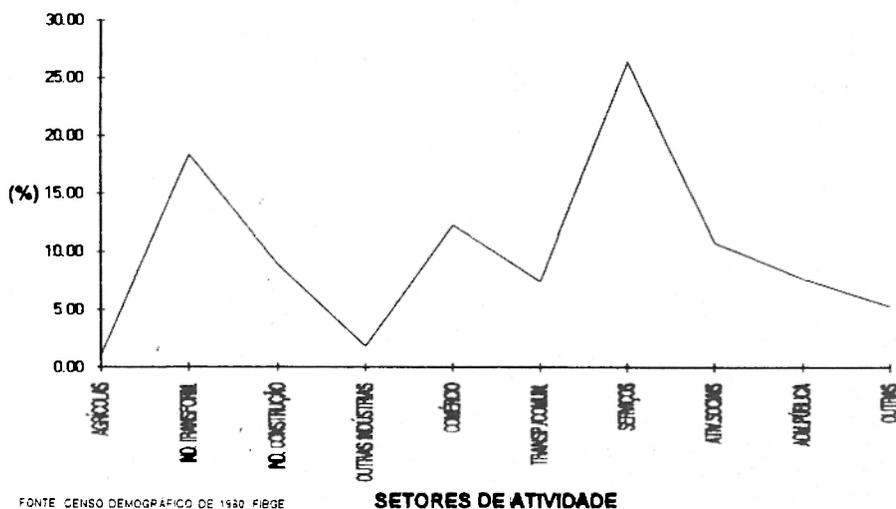
Fonte: Censo 1990, FIBGE.

TABELA 3 - Distribuição dos Indicadores Sócio-Econômicos por Grupo

GRUPOS	NÍVEL DE ESCOLARIDADE (%)					Total
	Elementar	1º Grau	2º Grau	Superior	Mestr./Dout.	
Espaço Rural em Transição	71.95	18.48	7.84	1.62	0.11	100.00
Periferia Tradicional	64.44	22.72	10.98	1.82	0.03	100.00
Periferia Moderna	68.58	22.32	7.96	1.13	0.02	100.00
Subúrbio Tradicional	54.31	24.83	16.92	3.87	0.08	100.00
Centro Negócios	49.71	24.13	19.75	6.27	0.15	100.00
Espaços das Classes Médias	41.38	23.39	24.48	10.46	0.29	100.00
Espaço das Classes Altas	29.19	20.78	28.09	20.91	1.11	100.00
Região Metropolitana	52.90	22.93	17.10	6.80	0.27	100.00

Fonte: Censo 1990, FIBGE.

GRÁFICO 1  
REGIÃO METROPOLITANA

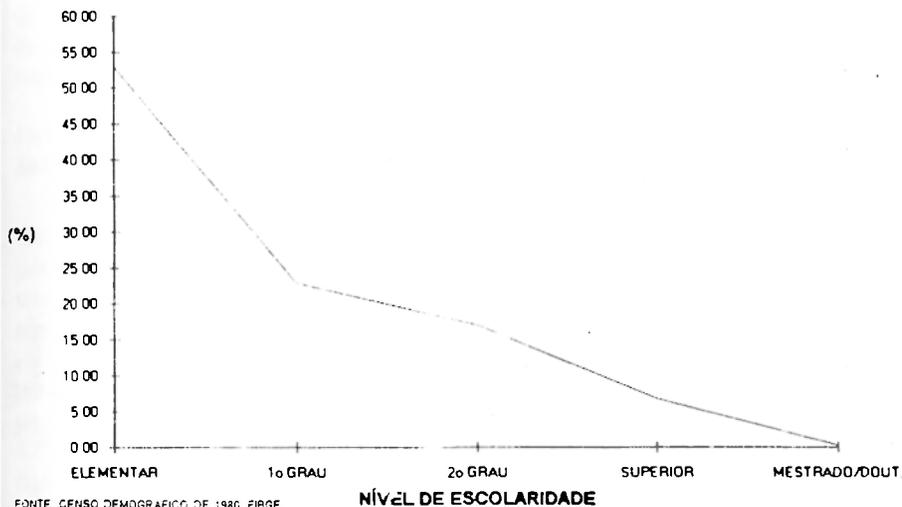


FORNE CENSO DEMOGRÁFICO DE 1990 FIBGE

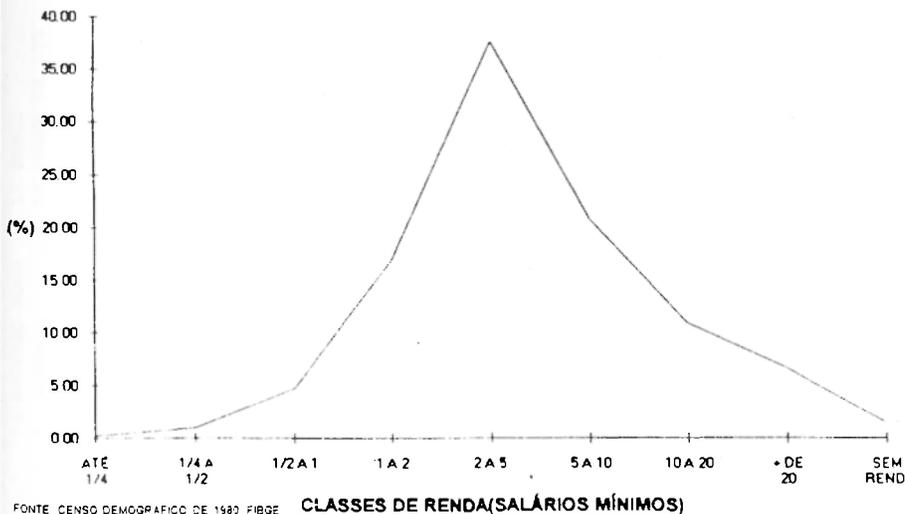
Enquanto aproximadamente 24,3% das famílias tinham renda igual ou inferior a 2 salários mínimos mensais (correspondente às quatro primeiras classes de renda e à classe dos sem rendimentos), 17,4% das famílias tinham renda igual ou superior a 10 salários mínimos (duas últimas classes de renda). A população da região era bastante pobre, mas existia também uma proporção significativa de famílias nas classes de renda muito alta.

Sintetizando, podemos afirmar que a região metropolitana do Rio de Janeiro caracterizava-se duplamente, como um espaço com população pobre e de baixo nível educacional, composta basicamente de operários e trabalhadores desqualificados do setor serviços, e como um espaço de gestão e serviços onde estavam presentes grupos de alta renda e escolaridade.

**GRÁFICO 2**  
REGIÃO METROPOLITANA



**GRÁFICO 3**  
REGIÃO METROPOLITANA



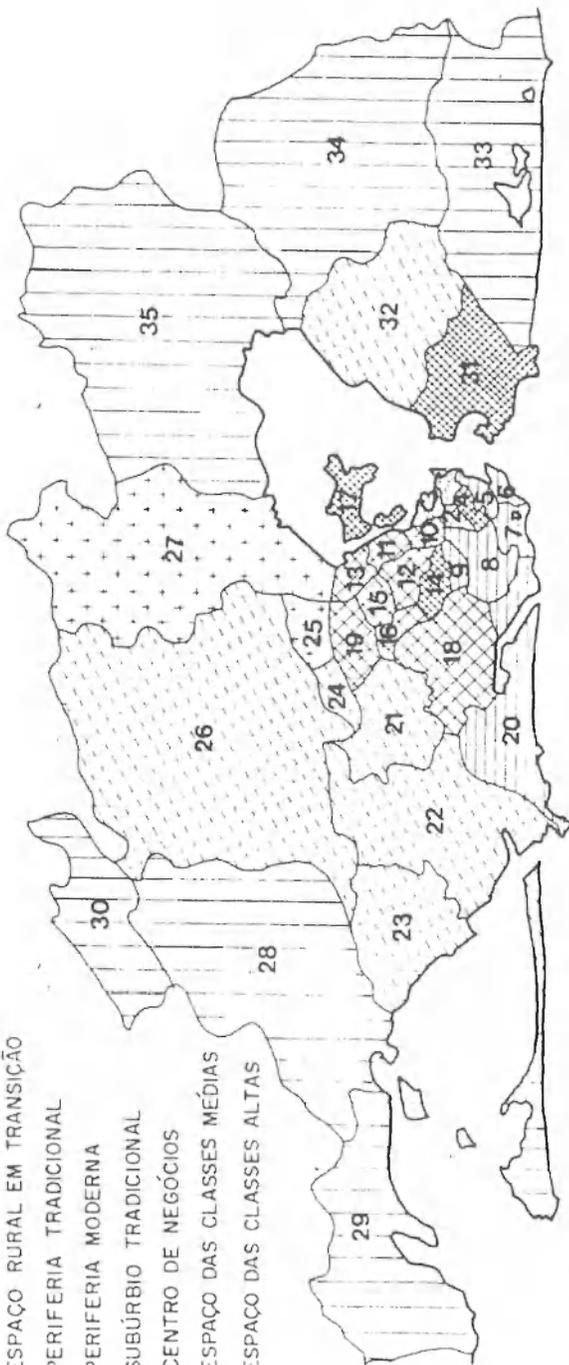
### *Os espaços da metrópole*

Como resultado do trabalho de classificação, obtivemos os grupos apresentados a seguir, cuja localização pode ser vista no mapa 1. É interessante que se observe no

# MAPA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS GRUPOS

LEGENDA

-  ESPAÇO RURAL EM TRANSIÇÃO
-  PERIFERIA TRADICIONAL
-  PERIFERIA MODERNA
-  SUBÚRBSIO TRADICIONAL
-  CENTRO DE NEGÓCIOS
-  ESPAÇO DAS CLASSES MÉDIAS
-  ESPAÇO DAS CLASSES ALTAS



- |                 |                     |                   |                     |                 |
|-----------------|---------------------|-------------------|---------------------|-----------------|
| 1. CENTRO       | 8. TIJUCA           | 15. ITAÍ          | 22. CAMPO GRANDE    | 29. MANGARATINA |
| 2. RIO COMPRIDO | 9. VILA ISABEL      | 16. MADUREIRA     | 23. SANTA CRUZ      | 30. PARACAMBI   |
| 3. PORTUÁRIA    | 10. SÃO CRISTÓVÃO   | 17. ILHA DO GOV.  | 24. NILÓPOLIS       | 31. NITERÓI     |
| 4. SANTA TERESA | 11. RAMOS           | 18. JACAREPAGUÁ   | 25. S.J. DE MERITI  | 32. SÃO GONÇALO |
| 5. BOTAFOGO     | 12. METIER          | 19. ANCHIETA      | 26. NOVA IGUAÇU     | 33. MARICÁ      |
| 6. COPACABANA   | 13. FENEHA          | 20. BARRA DA TIJ. | 27. DUQUE DE CAXIAS | 34. ITABORAÍ    |
| 7. LAGA         | 14. ENGENHEIRO NOVO | 21. BANGU         | 28. ITAGUAÍ         | 35. MAGÉ        |

mapa o quanto os grupos obtidos diferem de uma estrutura concêntrica do tipo núcleo-periferia. A obtenção de um espaço descontínuo entre os grupos, e a existência de vários grupos ocupando espaços considerados homogêneos confirmam a fragilidade do modelo, demonstrando a necessidade de se trabalhar com uma classificação dos espaços que parta dos conteúdos sociais, e não da geometria.

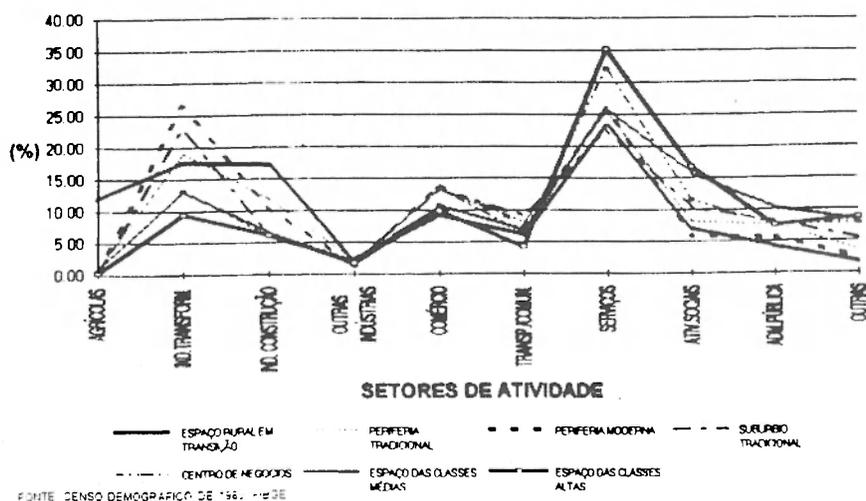
*Grupo 1: Espaço muito pobre, rural em transição: Itaborai, Maricá, Itaguaí, Mangaratiba, Magé e Paracambi*

Este grupo agrega seis municípios localizados no perímetro da região metropolitana. Estes espaços incluíam, em 1980, apenas 5% da população da metrópole. Sob o ponto de vista habitacional, a situação não era boa: apenas 30% dos domicílios tinham instalações de água com canalização interna ligada à rede geral, assim como somente 9% estavam ligados à rede de esgotos sanitários.<sup>6</sup>

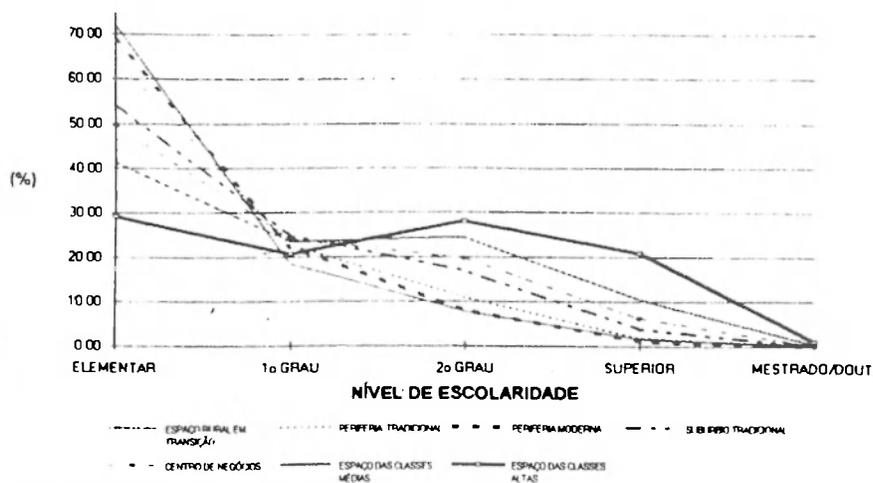
Analisando o gráfico 4, referente à distribuição do pessoal ocupado nos grupos, podemos observar que este espaço era o único da região metropolitana onde uma proporção expressiva da população estava associada a atividades agrícolas, cerca de 12%. Sobressaíam ainda as atividades relacionadas com a indústria da construção, com 17,2%, a maior proporção de toda a RMRJ, e a indústria da transformação, com 17,6%. Considerando que o crescimento da metrópole se dá pela expansão sobre zonas agrícolas contíguas, acreditamos tratar-se de espaço em transição do rural para o urbano.

A distribuição do grau de escolaridade apresentada no gráfico 5 demonstra que a população deste grupo apresentava a pior situação educacional dentro da região metro-

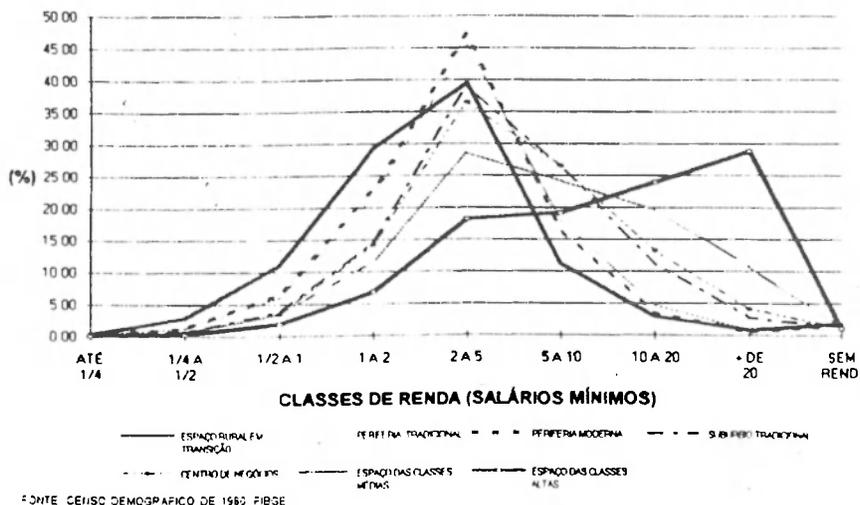
**GRÁFICO 4**



**GRÁFICO 5**



**GRÁFICO 6**



politana: 90,4% das pessoas com 10 anos ou mais tinham no máximo o primeiro grau completo, sendo que 72% tinham no máximo o curso elementar, contra uma média de 52,9% da região metropolitana.

A situação da renda também era a pior da RMRJ: cerca de 16% das famílias tinham renda de até 1 salário mínimo mensal, e 45.5% recebiam mensalmente até 2 salários, contra uma média de 7.4 e 24.3%, respectivamente, na região como um todo. Conforme pode-se observar no gráfico 6, o perfil do grupo era o único que tendia significativamente para a esquerda, indicando uma média bem inferior à moda.

As unidades deste grupo experimentavam, aparentemente, processos bem diferenciados de transição do rural para o urbano. Magé e Paracambi parecem ser áreas cuja urbanização apresenta um aumento da presença de ocupados na indústria, sendo que Paracambi ostenta a maior proporção de engajados no setor de transformação de toda a metrópole. A contiguidade dos dois municípios com a Baixada Fluminense e com as rodovias Presidente Dutra (Paracambi) e Washington Luis (Magé) pode ser um dos indutores desta transformação.<sup>7</sup>

### *Grupo 2: Periferia tradicional: Nova Iguaçu, Nilópolis, São Gonçalo, Santa Cruz, Campo Grande e Bangu*

Este grupo inclui dois municípios da baixada fluminense (Nova Iguaçu e Nilópolis), três regiões administrativas da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, e o município de São Gonçalo, localizado na margem esquerda da baía de Guanabara, junto a Niterói. Seus espaços correspondem a parte da área considerada classicamente como a periferia metropolitana: espaço habitado por população pobre, mal instruída e ocupada majoritariamente em atividades de baixa qualificação, na indústria e nos serviços.<sup>8</sup> Sob o ponto de vista populacional, tratava-se, em 1980, do maior grupo da metrópole, totalizando 32% da população da região.

Apesar de apresentarem características sociais similares, as unidades deste grupo são muito diferenciadas sob o ponto de vista da história da ocupação. O município de Nilópolis, assim como a região administrativa de Bangu, por exemplo, são de ocupação bastante antiga: 76% dos lotes de Nilópolis já haviam sido lançados em 1929, e 97% em 1950. Esta ocupação deveu-se em grande parte à presença da estrada de ferro Central do Brasil, construída no século XIX e eletrificada em 1935.<sup>9</sup>

Nova Iguaçu e São Gonçalo, por outro lado, tiveram seu espaço urbano produzido majoritariamente durante as décadas de 50 e 60. Para isto contribuiu significativamente o declínio das plantações de laranja que ocuparam grande parte do território de Nova Iguaçu, mantendo-o apartado do primeiro surto de loteamento na Baixada Fluminense. No caso de São Gonçalo, podemos citar a abertura da rodovia Amaral Peixoto, no final dos anos 40, como grande indutora da sua ocupação e loteamento. Segundo Santos (1985), apesar da localização totalmente diferenciada na metrópole, os dois municípios encontravam-se, em 1960, no mesmo ponto do processo de loteamento: 72% dos seus lotes haviam sido lançados.

Conforme pode ser visto no gráfico 4, as atividades econômicas mais importantes para as unidades do grupo, sob o ponto de vista da ocupação, eram o setor serviços (25.5%) e a indústria de transformação (19%). As atividades industriais agregadas empregavam a maioria da população ativa, cerca de 33%. É interessante observar que o perfil de distribuição por atividade do pessoal ocupado deste grupo era muito similar ao perfil médio da região metropolitana.

O gráfico 5 indica-nos que o nível de escolaridade das unidades deste grupo era um pouco superior ao do precedente: 87.2% das pessoas com 10 anos ou mais tinham

o primeiro grau completo, no máximo, enquanto 64,4% tinham apenas curso elementar. A situação de saneamento também era mais favorável em 1980: o abastecimento de água com canalização interna ligada à rede geral alcançava 60% dos domicílios, enquanto 41% estavam esgotados em rede geral, incluindo sistema unitário.

A distribuição da renda familiar mensal complementa o quadro das unidades do grupo. A renda mensal das famílias era bastante baixa, embora mais alta do que a do grupo anterior: 9,2% das famílias recebiam até 1 salário mínimo mensal, e 31% até 2 salários.

### *Grupo 3: Periferia moderna: São João de Meriti e Duque de Caxias*

Este grupo inclui parte do que se delimita classicamente como periferia. A análise dos dados, no entanto, indicou que as unidades incluídas aqui diferem daquelas da periferia tradicional; principalmente pela maior proporção de ocupados na indústria da transformação: 26,4% contra 19% do grupo anterior. Por esta razão, decidimos separar estes dois municípios da Baixada Fluminense dos demais componentes clássicos da periferia, criando para eles um grupo próprio.

Os dois municípios são contíguos espacialmente e têm histórias de ocupação similares. Segundo Santos (1985), 45% dos lotes em São João de Meriti, e 34% em Duque de Caxias já estavam lançados em 1950. Seus surtos de loteamento foram ambos incentivados pela construção de infra-estruturas de vulto. No caso de Duque de Caxias, a abertura da rodovia Washington Luiz, em 1928, e a construção da estrada de ferro Leopoldina, na década de 1930; e em São João de Meriti, a abertura da rodovia Presidente Dutra, em 1946, e a eletrificação da linha auxiliar da estrada de ferro Central do Brasil, em 1935. Vale ainda lembrar a importância do dessecamento das áreas pantanosas do município de Duque de Caxias, a partir dos anos 30.<sup>10</sup>

Sob o ponto de vista populacional, este grupo era significativamente menor que o anterior, incluindo, em 1980, cerca de 11% da população da metrópole. As condições sanitárias eram piores que as da periferia tradicional: apenas 48% das moradias tinham abastecimento aceitável, e inexistia rede de esgotos sanitários.

O grupo delimitava uma população ocupada principalmente na indústria de transformação, com 26,4%, e nos serviços, com 25,7%. Merece destaque o fato de que nestas unidades aparecia a maior proporção de ocupados em indústrias de transformação de toda a região. Além disto, este era o único espaço onde o setor serviços não era o principal setor de atividade. Se considerarmos o setor industrial de forma agregada, o grupo aparece novamente como o de maior população operária, com aproximadamente 38% do pessoal ocupado, contra uma média de cerca de 29% da região como um todo.

As condições de escolaridade eram um pouco piores do que as da periferia tradicional, já que cerca de 69% das pessoas com 10 anos ou mais tinham, no máximo, o curso elementar, e 90,9% tinham até o primeiro grau completo, contra respectivamente 64,4 e 87,2% daquele outro espaço. A distribuição das famílias por classes de renda era bastante similar àquela encontrada no grupo anterior.

Este quadro de escolaridade e renda sugere que os ocupados na indústria e nos serviços realizavam tarefas de baixa qualificação. Esta constatação está de acordo com os conteúdos sociais considerados característicos dos espaços periféricos. Merecem atenção, todavia, a presença expressiva de operários nestes municípios da baixa-

da fluminense e a diferença entre este espaço e o anterior. Além disto, vale observar a localização das periferias tradicional e moderna no mapa 1, subdividindo o espaço clássico da periferia metropolitana carioca.

*Grupo 4: Subúrbio tradicional operário de baixa renda: Anchieta, Irajá, Penha, Meier, Ramos, São Cristóvão, Madureira e Jacarepaguá*

Este espaço incluía, em 1980, oito regiões administrativas do município do Rio de Janeiro. Sob o ponto de vista urbano e geográfico, esta região identifica-se com os subúrbios tradicionais do município do Rio de Janeiro.<sup>11</sup> Vale destacar aqui a presença de Jacarepaguá, que, se por um lado sempre teve grande continuidade espacial e social com os subúrbios tradicionais, por outro tem sofrido importantes transformações, causadas pelo “efeito de vizinhança” com a Barra da Tijuca.<sup>12</sup>

A população deste grupo representava em 1980 quase 22% do total metropolitano. O padrão de serviços era muito superior ao dos três espaços analisados até aqui: o atendimento por canalização interna e rede geral de água era de 89%, e 77% das edificações estavam ligadas a redes de esgotamento sanitário. Grande parte do atendimento de esgotos referia-se à existência apenas de sistema unitário, com lançamento de esgotos nas redes de drenagem pluvial.

Observando o gráfico 4, podemos notar que as atividades mais importantes distribuíam-se nas indústrias de transformação (22,78%), nos serviços (22,53%) e no comércio (13,2%). A proporção de ocupados em indústrias de transformação era a segunda maior da metrópole, mas o contingente de operários no setor da construção era um dos mais baixos: 6,5%. Vale destacar, ainda, que a proporção de ocupados nos serviços era, em 1980, a menor dentre todos os grupos de unidades.

A distribuição do grau de escolaridade era bastante similar ao perfil médio da região metropolitana, conforme pode ser observado no gráfico 5. Nas unidades do subúrbio tradicional, 54,3% das pessoas com 10 anos ou mais tinham apenas curso elementar, e cerca de 79% tinham até o primeiro grau completo. Além disto, quase 4% dos maiores de 10 anos tinham curso superior, contra uma média de 1,5% dos três espaços observados anteriormente.

A renda das unidades do grupo situava-se em um patamar baixo, apesar de mais elevado do que o dos grupos anteriores. Cerca de 6% das famílias recebiam até 1 salário mínimo, enquanto 20,6% até 2 salários. Nas classes de renda mais alta, 14% das famílias recebiam mais de 10 salários mensais, contra uma média de 4,4% dos grupos anteriores.

Aparentemente, os ocupados na indústria de transformação exerciam funções mais especializadas e bem remuneradas do que os indivíduos da periferia moderna ocupados no mesmo setor. Da mesma forma, os ocupados nos serviços exerciam atividades mais qualificadas do que os dos grupos anteriores.

Dois unidades deste grupo (Jacarepaguá e Madureira) constituíam um subgrupo com menor população operária e mais ocupados nos serviços, apresentando pessoal ocupado similar ao da periferia tradicional. Acreditamos que, apesar da semelhança nos perfis, não havia coincidência de conteúdos sociais, visto que a renda e o nível de escolaridade eram muito maiores, o que deve indicar mais pessoas envolvidas com serviços qualificados.

#### *Grupo 5: Centro de negócios metropolitano: Centro, Rio Comprido e Portuária*

Este grupo agrega as três regiões administrativas mais centrais do município do Rio de Janeiro. Estes espaços representam o que se considera classicamente como o centro do modelo núcleo-periferia, e incluem algumas das áreas mais antigas da cidade. Sua população era de apenas 2% do total metropolitano.

Através do gráfico 4, podemos caracterizar a população das unidades do grupo como engajada principalmente nos serviços (32.1%) — a segunda maior proporção da metrópole -, no comércio (13.4%), e em atividades sociais (11.6%). O grupo apresentava a menor proporção de ocupados na indústria da construção civil, e a segunda menor proporção de engajados em indústrias de transformação. A proporção total de operários era a segunda menor de toda a região, aproximadamente 20.5%, contra 29% da média metropolitana.

O grau de escolaridade era relativamente elevado em 1980: 74.5% das pessoas com 10 anos ou mais tinham até o primeiro grau completo, e cerca de 50% tinham o curso elementar. Pela primeira vez, neste grupo, a proporção de pessoas com segundo grau completo superava a média da metrópole: 19.8 contra 17.1%.

A renda das famílias em 1980 era similar à do espaço dos subúrbios tradicionais: cerca de 5.5% das famílias tinham renda de até 1 salário mínimo, enquanto aproximadamente 19.5% recebiam até 2 salários mensais. No outro extremo do perfil de renda, 17.4% das famílias recebiam mais de 10 salários mínimos mensais, mesma proporção da média da metrópole.

#### *Grupo 6: Espaço das classes médias: Engenho Novo, Ilha do Governador, Santa Teresa e Niterói*

Este grupo reúne três regiões administrativas do Rio de Janeiro e um município, o de Niterói. Conforme pode ser observado no mapa 1, a característica mais interessante do grupo é a não-contigüidade espacial das unidades, apesar de apresentarem conteúdos sociais similares.

Sob o ponto de vista urbano, as unidades incluídas aqui também são bastante dessemelhantes. Santa Teresa é um bairro antigo localizado junto ao centro de negócios da metrópole. O Engenho Novo e a Ilha do Governador são bairros do subúrbio carioca, e Niterói é o município mais importante da margem esquerda da baía de Guanabara, tendo sido capital do antigo estado do Rio de Janeiro. O grupo incluía apenas 9% da população metropolitana, mas delimitava um espaço bem equipado: 81% das moradias tinham abastecimento de água com canalização interna e rede geral, e 75% eram esgotados.

As atividades econômicas mais importantes sob o ponto de vista da ocupação eram os serviços (26%) e as atividades sociais (15.7%). O grupo apresentava proporção muito baixa de ocupados na indústria (a terceira menor da metrópole, com 21.6%), e a maior proporção de ocupados na administração pública: 10.2%, contra 7.7% da média metropolitana.

Através da análise do gráfico 5, podemos observar que, neste grupo, pela primeira vez, a proporção de pessoas com 10 anos ou mais que tinham no máximo o segundo grau completo (24.5%) superou as que tinham o primeiro grau completo (23.4%). A proporção de indivíduos com baixa escolaridade também era reduzida em 1980: enquanto a periferia moderna tinha 90.9% com primeiro grau no máximo, as unidades

do grupo tinham apenas 64,8% nesta situação. O perfil da renda familiar também era elevado em 1980: 17,1% das famílias tinham renda de até 2 salários mínimos, enquanto 30,3% recebiam mais de 10 salários.

Estas informações nos permitem afirmar que a população engajada nos serviços e nas atividades sociais desempenhava majoritariamente funções bem remuneradas, qualificadas e especializadas.

*Grupo 7: Espaço das classes altas: Tijuca, Vila Isabel, Botafogo, Copacabana, Lagoa e Barra da Tijuca*

Neste último grupo, estão incluídas seis regiões administrativas do município do Rio de Janeiro. Assim como no espaço das classes médias apresentado acima, este grupo agrega unidades similares em relação aos conteúdos sociais, mas que apresentam grandes diferenças sob o ponto de vista urbano. Aparecem, nele, dois bairros da área considerada classicamente como zona Norte do Rio de Janeiro, isto é Tijuca e Vila Isabel; além de três bairros da zona Sul, de diferentes configurações e histórias urbanas, Botafogo, Copacabana e Lagoa; e o principal bairro de expansão da zona Sul, a Barra da Tijuca. Sob o ponto de vista da produção do urbano, estão incluídas aqui as áreas de maior atividade para o grande capital imobiliário de incorporação, com especial destaque para a Barra da Tijuca.<sup>13</sup>

Em termos populacionais, o grupo incluía cerca de 12% da população da região metropolitana do Rio de Janeiro. A situação dos equipamentos era a melhor da metrópole, já que 91% dos domicílios tinham canalização interna de água ligada à rede geral, e 85% eram esgotados, quase a sua totalidade em redes de esgoto do tipo separador absoluto.

Com relação à ocupação, o espaço das classes altas apresentava a maior proporção de engajados nos serviços e em atividades sociais de toda a metrópole, 35,2 e 16,9%, contra médias de 26,5 e 10,8%, respectivamente. Como contraponto, os níveis relativos do pessoal ocupado nas indústrias de transformação (9,4%) e da construção civil (6,2%), e em atividades de transportes e comunicações (4,2%) eram, em 1980, os mais baixos da região.

O perfil do gráfico 5 aponta para níveis de escolaridade inéditos na região. Neste grupo, o número relativo de pessoas com 10 anos ou mais com segundo grau completo (28,1%) era quase igual ao de pessoas com curso elementar (29,1%), e a proporção de pessoas com nível superior (20,9%) era mais alta que a das pessoas com apenas o primeiro grau (20,8%). O espaço das classes altas apresentava 50,1% das pessoas com pelo menos o segundo grau completo, sendo que a média metropolitana era de aproximadamente 24%.

Os dados mais impressionantes, no entanto, se referem à distribuição das famílias por classes de renda. É importante que se observe o gráfico 6. O perfil das unidades deste grupo é totalmente diferente de todas as outras áreas da região metropolitana. A curva do grupo tende para a direita, crescendo continuamente para as classes de renda mais alta. A moda da distribuição localizava-se no intervalo de mais de 20 salários, enquanto a de todos os outros grupos situava-se no intervalo entre 2 e 5 salários mínimos. Enquanto a região metropolitana tinha em média 17,4% das famílias com mais de 10 salários, o espaço das classes altas tinha 52,7% nesta situação. Tudo leva a crer que a população estava engajada em serviços qualificados e muito bem remunerados.

Este produto extremo da segregação sócio-espacial circunscreve o espaço dos não-carentes, contraponto sociológico e espacial da periferia tradicional.

### *A guisa de conclusão*

Os dados apresentados colocam novos argumentos na discussão sobre a inadequação da idéia de uma estruturação metropolitana com um núcleo e periferias concêntricas no Rio de Janeiro. Conforme pudemos observar, a metrópole já apresentava, em 1980, fortes indícios da existência de inúmeras periferias. Da mesma forma, encontramos um espaço social descontínuo, onde regiões com características sociais similares não apresentavam nenhuma relação de vizinhança, além de conteúdos diferentes daqueles considerados classicamente pela literatura.

A localização dos grupos sociais no espaço metropolitano parece estar relacionada com muitos outros fatores além dos eixos e distâncias de transporte. Dentre eles, merecem destaque a história urbana e as configurações pretéritas do espaço, os valores de cada grupo social, o acesso aos equipamentos e a distribuição espacial das intervenções do Estado.

Temos convicção de que um estudo que pudesse dar uma idéia da estrutura social no interior das unidades demonstraria a existência de uma miríade de espaços com características de núcleos e periferias, inter-relacionados quando comparados em seus conteúdos. Análises deste tipo são urgentes e serão muito bem-vindas.

### NOTAS

<sup>1</sup> IPEA/IBAM (1976), Vetter (1975), Santos e Bronstein (1978) e Abreu (1987), entre outros.

<sup>2</sup> Santos e Bronstein (1978), pp. 7 e 8.

<sup>3</sup> Vetter (1981), p. 596.

<sup>4</sup> O presente trabalho apresenta parte deste estudo, consubstanciado em minha dissertação de mestrado.

<sup>5</sup> Para uma descrição detalhada da metodologia, ver Marques (1993).

<sup>6</sup> Os dados referentes ao atendimento por água e esgotos foram retirados do Censo Demográfico do IBGE de 1980. Seriam necessárias outras informações para que pudéssemos afirmar a existência de serviço de qualidade, assim como a frequência e a qualidade no caso da água, e a presença de separador absoluto no caso do esgoto. O objetivo dos dados apresentados aqui, no entanto, é meramente comparativo.

<sup>7</sup> Para a importância destas rodovias para a ocupação da baixada fluminense, ver Abreu (1987).

<sup>8</sup> Cf. Santos (1982), e Bonduki e Rolnik (1982).

<sup>9</sup> Os dados incluídos aqui, relativos a loteamentos, são originários de Santos (1985) e Abreu (1987).

<sup>10</sup> Cf. Abreu (1987).

<sup>11</sup> Cf. Abreu (1987).

<sup>12</sup> Ver Smolka (1990).

<sup>13</sup> Cf. Ribeiro (1991).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar/IPLANRIO, 1987.
- BONDUKI, N. e ROLNIK, R., Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In MARICATO, E. (org.), *A produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.
- BRITTO, A. L. N. *Novas Formas de Produção Imobiliária na Periferia: o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado defendida no IPPUR/UFRJ em 1990.
- DEISO-IBGE. *Categorias sócio-ocupacionais: uma perspectiva para análise da força de trabalho e da distribuição de rendimentos no Brasil*. Rio de Janeiro, mimeo, 1984.

- FURNALETTO, D. CRUZ, et al. Produção imobiliária e espaço residencial da classe média na periferia metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, 49(2), 1981.
- IPEA/IBAM. *Região Metropolitana do Rio de Janeiro: serviços de interesse comum*. Brasília, IPEA, 1976.
- MARQUES, E. C. *Desigualdades sociais e infra-estrutura urbana: a produção do saneamento no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado defendida no IPPUR/UFRJ em 1993.
- RIBEIRO, Luis C.Q., *Incorporação Imobiliária: Características, dinâmicas e impasses*. Rio de Janeiro, mimeo, 1991.
- RIBEIRO, L.C.Q. e LAGO, L. C. do, *Transformações das metrópoles brasileiras: a periferização em questão*. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional da ANPOCS, 1991.
- ROCHA, S. Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. *Boletim conjuntural do IPEA*, nº 12, 1991.
- SANTOS, C.N. *Processo de crescimento e ocupação da periferia*. Rio de Janeiro, IBAM/CPU, 1982
- SANTOS, C.N. Loteamentos na periferia metropolitana. *Revista de Administração Municipal*, 32(174), 1985.
- SANTOS, C.N. e BRONSTEIN, O. Meta-urbanização --- o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal*, 25(149), 1978.
- SMOLKA, M. *Mobilidade dos imóveis e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro --- ou de como o mercado expulsa os ricos e redistribui os pobres*. Rio de Janeiro, mimeo, 1990.
- VETTER, D.M. *The impact on the metropolitan system of the interpersonal and spacial distribution of real and monetary income: the case of Grande Rio*. Los Angeles, University of California, mimeo, 1975.
- VETTER, D.M. A segregação residencial da população economicamente ativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro segundo grupos de rendimento mensal. *Revista Brasileira de Geografia*, 43(4), 1981.
- VETTER, D.M. et al. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, 41(1-2), 1979.

# Capital imobiliário, estado e capital financeiro em Salvador - um triângulo conflituoso\*

José Antonio Gomes de Pinho\*\*

## RESUMO

O texto descreve as relações do capital imobiliário de Salvador com o Estado e com o capital financeiro, no período de 1975 a 1985. A partir de um levantamento de artigos publicados na imprensa, são reproduzidos os discursos dos principais agentes do capital imobiliário em Salvador no período estudado.

## ABSTRACT

This article describes the relationship between the real state capital of Salvador and the State and between the formen and financial capital from 1975 to 1985. Starting from a survey of articles published in newspapers and magazines, the discourses of the most important agents of real state capital in Salvador during the period studied are reproduced.

Este trabalho versa sobre as relações estabelecidas entre o capital imobiliário em Salvador e seus principais interlocutores sociais: o Estado e o capital financeiro, no período compreendido entre 1975 e 1986, quando da implantação do Plano Cruzado. Tomamos 1975 como data desta investigação devido à constituição da ADEMI - Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - em Salvador, que representa a busca de uma atuação mais orgânica por parte do capital imobiliário. Em 1986, aprofunda-se a crise que levaria a tentativas de reestruturação do Estado (processo de contornos indefinidos até o momento) e, conseqüentemente, a uma redefinição também do papel do capital imobiliário.

Este trabalho baseia-se numa pesquisa empreendida a respeito do capital imobiliário em Salvador (Pinho, 1992a). Assim, não se expõe aqui qualquer quadro teórico, já tratado em outros momentos (Pinho, 1991, 1992b), representando este texto um esforço mais de consolidação dos achados principais daquela pesquisa.

Antes de iniciarmos a análise dessas relações, julgamos necessário apresentar as características básicas da área de estudo (Salvador) e do capital imobiliário local.

### *Salvador e o capital imobiliário local*

Salvador ressurgiu na década de 60, após um longo processo de estagnação econômica. A implantação de facilidades como a energia elétrica, a política de incentivos à

\* Trabalho apresentado no V Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 1993.

\*\* Professor da Escola de Administração e do Núcleo de Pós-graduação em Administração, UFBA.

industrialização do Nordeste e outras ações estatais viabilizam um processo de industrialização que encontra suas expressões máximas na implantação do CIA (Centro Industrial de Aratu), ainda nos anos 60, e do Pólo Petroquímico de Camaçari, nos anos 70. Ao lado destes, o turismo e a pujança da cultura do cacau no sul do Estado trazem para Salvador e para sua região metropolitana um expressivo processo de crescimento econômico.

Este processo repercute de maneira imediata e intensa no setor imobiliário, o qual, entretanto, continua a funcionar em bases arcaicas. Por sua vez, o Estado procura criar as condições para o desenvolvimento do setor imobiliário, preparando a cidade para o capital. Assim é que no governo do prefeito indicado, Antônio Carlos Magalhães, ainda na segunda metade da década de 1960, são promovidas as cirurgias de abertura das avenidas de vales, ampliando substancialmente a área urbanizável. Paralelamente, promove-se uma "reforma urbana", através da qual vastas extensões de terras de propriedade da Prefeitura são passadas para o domínio privado. Já nos anos 70, então sob a administração estadual deste mesmo ex-prefeito, agora governador nomeado, constrói-se a Avenida Paralela e, às suas margens, o Centro Administrativo da Bahia. Amplia-se mais ainda a área potencialmente urbanizável com essas medidas, "puxando-se a cidade para fora".

Todos esses empreendimentos — industriais, de serviços, urbanísticos, legais — provocam um forte crescimento populacional, tanto de grupos de baixa renda — a maioria — como de renda média e alta (trabalhadores qualificados do Pólo Petroquímico), e viabilizam um crescimento sustentado das atividades imobiliárias a partir do final dos anos 60. Mesmo quando se esgotou o chamado "milagre brasileiro", ao final de 1973, o setor econômico local, incluindo o setor imobiliário, ainda foi capaz de exibir, por alguns anos mais, taxas de crescimento impressionantes.

É nesse contexto extremamente favorável que se criou a ADEMI-Bahia, visando congregar as empresas do ramo e defender seus interesses. O setor empresarial imobiliário local apresenta as seguintes características:

a) em sua maioria, as empresas são de médio e pequeno porte, havendo poucas empresas de grande porte. Isto tem assegurado, segundo algumas visões, um desenvolvimento mais harmônico para o setor;

b) a tecnologia é bastante atrasada, o que é reconhecido pelos empresários importantes do setor, não havendo preocupação com o desenvolvimento tecnológico. Este fato tem repercussões diretas nos custos de construção, que estariam entre os mais caros do Brasil. (Tribuna da Bahia, 11/01/78)

#### *Relações do capital imobiliário com o Estado e o capital financeiro:*

Examinaremos nesta seção as relações que se estabelecem entre o capital imobiliário e o Estado, destacando os períodos em que essas relações mudam de qualidade. A medida que a crise econômica se aprofunda, o capital financeiro ganha poder e tende a dominar o Estado. Daí sua inserção nessa análise.

#### *O capital imobiliário e o Estado burocrático-autoritário*

A ADEMI inicia suas atividades em plena vigência do Estado burocrático-autoritário, ao qual empresta o seu mais entusiástico apoio. Assim é que em 1976, quando

da visita do Presidente da República. Ernesto Geisel, à Bahia, a ADEMI publica uma nota na imprensa na qual “entende [ser] do seu dever saudá-lo efusivamente, destacando a importância de várias medidas já adotadas pelo Governo, e outras que se acham em fase de estudo...” (A Tarde, 13/05/76)

Não só o governo federal, mas também o governo estadual mereciam o apoio da ADEMI. Assim é que a indicação de Antônio Carlos Magalhães para governador recebia da ADEMI os mais “calorosos aplausos”, por já haver este mostrado, em sua passagem pela Prefeitura, “ser um administrador extremamente competente.” (ADEMI, Março-abril 1978)

Numa situação de Estado autoritário, um acesso privilegiado a este representava uma condição básica para o setor. Assim, a indicação de Magalhães foi saudada pela ADEMI nos seguintes termos: “não sabemos de quem, na Bahia, disponha de maior prestígio político junto ao governo central. Um prestígio notavelmente fortalecido quando Vossa Excelência se incluiu, com as marcas do seu estilo impetuoso e responsável, entre os que, de modo desassombrado, denunciaram as falácias que conduziram aos impasses motivadores da Revolução de 1964.” (Idem)

Um pleito é apresentado ao “candidato”: “comece a trabalhar hoje, neste momento, com seu descortino, sua vitalidade, seus conhecimentos, seu extraordinário prestígio político.” (Idem) A saudação termina agradecendo “todo o empenho que Vossa Excelência tem demonstrado, ao encaminhar, junto às autoridades federais, as nossas reivindicações, sempre que para isto o procuramos. E temos certeza de que continuaremos a merecer de Vossa Excelência todo este empenho e apoio.” (Idem)

Nota-se uma euforia com a indicação do futuro governador, um político com trânsito livre e marcado junto ao governo federal. Nas condições vigentes de Estado autoritário, não bastava, porém, ter apenas um Estado receptivo: também o outro lado da relação teria que ter as mesmas condições. A indicação de Juvenalito Andrade para presidente da ADEMI, em 1977, recebia a seguinte avaliação da imprensa: “... tem conhecimento na área nacional e isso é importantíssimo para quem vai comandar uma entidade que depende de decisões ao nível federal. Também no estado e no município é melhor o seu relacionamento...” (Diário de Notícias, 21/10/77)

Quando começam a surgir as primeiras críticas ao Estado autoritário, e se passa a exigir a volta à normalidade democrática, setores empresariais locais reagem de forma cautelosa. Para Cândido Braga, que viria a ser presidente da ADEMI, o assunto era “extremamente delicado, merecendo das autoridades competentes um estudo acurado. Continuamos confiantes nas promessas do Presidente Geisel de que, no momento oportuno, restabelecerá a plenitude democrática.” (Tribuna da Bahia, 05/02/77)

O apoio ao Estado burocrático-autoritário pela ADEMI ainda se mantém, mesmo quando medidas amargas são tomadas pelo governo contra o capital imobiliário, na luta contra a inflação. Mesmo quando a crise começa a repercutir mais explicitamente sobre o setor, a ADEMI continua a acreditar no velho esquema clientelista de acesso ao poder. Assim, além do governador, os vínculos são reforçados através da homenagem ao baiano Luis Sande, diretor de planejamento do BNH, para quem, “em termos de habitação e outros encargos do BNH, a Bahia não está sendo mais apadrastada.” (ADEMI, Junho/julho 1978)

À medida que a crise se explicita, começam a surgir as primeiras críticas da ADEMI, dirigidas contra a indefinição do governo Figueiredo: “As empresas ficaram em com-

passo lento, à espera da nova política econômica do Governo Figueiredo (...) estamos sentindo a necessidade de uma política definitiva para a nossa área." Reclama-se, ainda, das regras do jogo, as quais "mudaram tantas vezes que não se podia investir muito..." (Correio da Bahia, 19/09/79) Também a burocratização excessiva é criticada, sendo considerada impeditiva da agilização da produção habitacional. "considerada prioritária pelo governo federal." (Tribuna da Bahia, 20/10/79) Em outros termos, o capital imobiliário quer acreditar nas intenções de apoio à produção habitacional manifestas pelo novo governo. Em críticas apresentadas diretamente ao presidente do BNH, o presidente da ADEMI, Juvenalito Andrade, além de questões conjunturais, identifica a necessidade de melhores salários na economia, sentindo a perda do poder aquisitivo da classe média, principal mercado consumidor da atividade imobiliária, e clama por "uma maior presença dos empresários na discussão e equacionamento dos problemas nacionais. A omissão da classe empresarial, num país de regime capitalista, é inaceitável e inadmissível." (Correio da Bahia, 10/11/79) Para ele, "uma maior participação dos homens que detêm os meios de produção, que empregam e que geram riquezas e impostos, na vida pública nacional é imperativo. Ou participamos ativamente deste processo lado a lado com os administradores públicos e políticos, ou estaremos cedendo o nosso real lugar aos tecnocratas e ao capitalismo de Estado..." (Idem)

Nota-se nestes reclamos de Andrade uma mudança de postura importante. Há uma preocupação manifesta com a estrutura de poder vigente, bem como um clamor por uma maior participação do empresariado nas decisões, questionando assim a estrutura de poder do Estado, centrado na tecnoburocracia. De uma maneira geral, parece estar implícita uma preocupação com a reorganização da sociedade civil — o processo de "abertura" estava em marcha —, com a possibilidade dos empresários serem alijados da reconstrução da estrutura de poder. Parece haver também uma consciência, por parte dos empresários imobiliários, do esgotamento do Estado burocrático-autoritário, deflagrando-se um processo de reorganização do poder, com os empresários do setor assumindo uma posição de luta por maior participação política.

No entanto, o questionamento do Estado intervencionista não impede que, na mesma ocasião, a ADEMI apresente a sugestão ao BNH de "uma linha de crédito que vise especificamente o fortalecimento das empresas, já que os financiamentos existentes relacionam-se exclusivamente com o produto final, o imóvel. Para que possamos atender ao desafio da auspiciosa meta governamental, é condição indispensável que existam empresas fortes e sancadas financeiramente." (Correio da Bahia, 10/11/79) Isso revela que, ao mesmo tempo que o capital imobiliário propõe uma reformulação dos parâmetros do Estado, recorre a um dos aspectos que mais caracteriza esse Estado centralizado, a dependência financeira do capital ao Estado, mantendo assim, em suma, a mesma estrutura clientelista.

À medida que a crise econômica se prolonga e começa a afetar explicitamente o mercado imobiliário, as manifestações da ADEMI passam a recorrer a um trunfo, lembrando ser "lamentável que dificuldades estejam sendo criadas para um dos únicos setores da economia nacional que, além de dispor de tecnologia própria, era, até então, exercido por empresas eminentemente nacionais, absorvendo um contingente enorme de mão-de-obra não especializada, o que lhe dá uma característica social da mais alta importância." (A Tarde, 05/03/80)

Diante da aceleração do processo inflacionário, a ADEMI condena a colaboração do setor: "em momento de crise econômica tão grande, é um dever de cada um de nós suportar uma parcela de sacrifício na luta contra o inimigo comum — a inflação." (A Tarde, 23/04/80). Observa, porém, que é inadmissível que o setor imobiliário continue a suportar todo o ônus desse sacrifício. "transformados que fomos em meras cobaias deste fantástico e quase sempre incompreensível laboratório de fórmulas econômicas." (Idem) Ao destacar o papel de forte absorvedor de mão-de-obra, registra que "não obstante, este papel que desempenhamos talvez não esteja sendo bem considerado pelo poder público." (idem)

No início dos anos 80, a crise econômica provocava a reorganização da economia e do Estado. No interior deste processo, o capital imobiliário começava a ser deslocado de uma posição de relativa força para as margens do poder. Apesar das críticas que fazia, a ADEMI ainda acreditava que tudo poderia voltar a ser como antes, sendo "indispensável insistir no diálogo e fazê-lo produtivo... As coisas são colocadas claramente com o propósito de colaborar... nem sempre as promessas de diálogo se concretizam. Casos há em que o empresariado, convocado pelo governo, reúne-se, debate, discute, apresenta sugestões e estas não são devidamente levadas em conta. Ou o são minimamente." (ADEMI, Abril/maio 1980)

A posição de dependência financeira do capital imobiliário em relação ao Estado leva-o a uma posição de subserviência. Por outro lado, ele parece começar a reconhecer explicitamente o seu alijamento da estrutura de poder.

A posição do capital imobiliário se enfraquece ainda mais quando o governo, dentro de sua política econômica de enfrentamento da crise, promove, no início de 1981, a transferência de recursos da área habitacional para o BNDE, o que provoca a revolta do setor imobiliário. Este se considerava enfraquecido não só face ao Estado, mas também em relação aos capitais industrial e financeiro. Comentando o desemprego na área habitacional como resultado das políticas governamentais, o presidente da ADEMI, Juvenalito Andrade, fez a seguinte comparação: "recentemente todo o governo e os órgãos de divulgação se mobilizaram com o fato de que três mil operários da Volkswagen foram demitidos, na maior parte operários com qualificação profissional, aptos a serem remanejados para outras atividades. No entanto, calcula-se que aproximadamente 800 mil trabalhadores da construção civil poderão ser desempregados com os efeitos da política adotada para o setor de habitação." (A Tarde, 31/01/81) E conclui: "esperamos que o setor passe a ter do governo o tratamento e o respeito que lhe é devido." (Idem) A desilusão parece ter tomado conta do setor quando Andrade coloca sua perplexidade: "como as coisas se encontram, a verdade é que não sabemos para onde estamos indo. Acumulam-se distorções inexplicáveis: dizia-se que o governo precisava retirar dinheiro de circulação, esfriar a demanda, acabar com a inflação. Houve, então, como se sabe, o chamado desaquecimento do mercado imobiliário, e assim tem sido nesses últimos 4 ou 5 anos, talvez mais. Mas, será que a inflação foi vencida ou sequer domada?" (A Tarde, 17/03/81) A crise afeta sobremaneira o setor, e nem mesmo as relações estratégicas com o governador do Estado, e o apoio deste, são suficientes para vencê-la. A crise econômica, de âmbito nacional, mostrava-se muito mais forte que qualquer ponto de apoio de caráter regional.

Ao analisar o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pelo ONDU, Andrade entende que este resultaria de "delírios de bolsões de tecnocratas brasileiros que desconhecem a realidade brasileira", e que investiria contra o capitalismo ao

apresentar uma tendência estatizante que geraria uma competição desleal com o setor privado, e faz uma defesa das empresas típicas componentes da ADEMI. “Isto é gritantemente contraditório com os esforços do presidente Figueiredo no que diz respeito à defesa dos interesses das pequenas e médias empresas, básicas para o fortalecimento de uma classe média apta para enfileirar-se entre os que defendem a estabilidade do regime capitalista e democrático.” (A Tarde, 20/03/82)

Paulo Lebram inicia sua gestão à frente da ADEMI reclamando por mais recursos para a área habitacional, argumentando que “os saldos das poupanças e do FGTS não são suficientes para fazer frente ao déficit habitacional.” (Tribuna da Bahia, 25/05/82) O novo presidente da ADEMI faz uma leitura mais complexa e real da nova situação ao afirmar que “estamos conscientes das dificuldades resultantes de complexos jogos de interesses no mundo e no Brasil, com fortes repercussões em nosso Estado.” Ele destaca como desejável “elevar nossa participação nas questões de interesses da comunidade baiana a níveis superiores”, e reconhece que “ampliamos bastante o diálogo com o Poder Público, garantindo-nos oportunidades de interveniência em temas de extraordinária relevância. Acumulamos alguns êxitos expressivos, mas [ainda] há muito o que fazer.” (Idem)

A recessão agrava a situação na indústria imobiliária, causando um desemprego, em 1983, da ordem de 40% da força de trabalho empregada no ano anterior (Tribuna da Bahia, 09/04/83). Frente a esse quadro, Lebram posiciona-se criticamente: “quando se procurar novamente o empresariado para levar o país para frente, o Governo não vai contar com ele, porque ninguém se arriscará novamente. Hoje é muito mais fácil qualquer pessoa aplicar em papéis, o grande negócio hoje nesse país.” (Tribuna da Bahia, 23/04/83)

Aqui, o capital imobiliário indica disposição de romper seu pacto com o Estado, devido a seu completo alijamento na redefinição da estrutura da economia e, consequentemente, do poder.

As críticas começam a se direcionar mais para o coração da estrutura de poder: seu modelo econômico. Para Lebram, “se o SFH não for repensado, a coisa vai complicar devido à taxa de inflação de 120% ao ano, taxa para a qual não foi planejado para funcionar.” Para ele, o que teria que mudar era a inflação e o modelo econômico brasileiro, o qual, em sua visão, seria absurdo, pois “prioriza 8% da economia em detrimento dos outros 92%, que empobrecem continuamente.” (Jornal da Bahia, 21/05/83)

A recessão atingiu fortemente o capital imobiliário, na medida em que o desemprego provocou uma queda acentuada da demanda da classe média. É verdade que, ainda no segundo semestre de 1983, algumas medidas do governo federal trazem um certo alívio ao setor imobiliário, que se recupera levemente. Embora saudasse essas medidas, Lebram observa que “permanecem os principais fatores críticos: inflação, dívidas interna elevadíssima e também elevadíssima dívida externa.” Além disso, comenta sobre o imobiliário que “o nosso setor não concorreu para que nada disso acontecesse. Ao invés, somos responsáveis por produtos — unidades habitacionais” (A Tarde, 02/09/83), como que dizendo que o setor não deveria “pagar a conta”.

Mas as medidas de recuperação não são suficientes e o setor imobiliário volta à carga: “Não dá mais... é muito difícil de se prever no Brasil de hoje onde existe uma política econômica de tentativa. E o que é pior, tentativas mal-sucedidas, que não dão segurança a ninguém.” (A Tarde, 12/08/83)

### *Capital imobiliário e Estado dos exteriores do regime autoritário*

A ADEMI saudava a presença de Nelson da Matta na presidência do BNH como uma “esperança de superação da recessão e da incerteza.” (Informe ADEMI, A Tarde, 26/01/84) Ao deixar a presidência da ADEMI, Paulo Lebram denuncia em público que a Caderneta de Poupança Bradesco, obrigada por lei a aplicar 80% do captado na própria região, não havia aplicado mais do que 1%, situação agravada pelo fato de ser esse o grupo que mais captou e menos aplicou na Bahia (Jornal da Bahia, 28/04/84). As acusações de Lebram ganham grande repercussão, recebendo apoio amplo da comunidade local: do prefeito Manoel Castro, do ex-governador Antônio Carlos Magalhães, da Associação Comercial (capital comercial), do FIEB (capital industrial), etc.

O Secretário da Fazenda do Estado, Benito Gama, assim se manifesta: “... se querem nos discriminar, também nós os discriminaremos. A época do colonialismo já passou.” (Jornal da Bahia, 07/05/84) E acrescenta: “Sei que vou enfrentar uma luta muito grande. Mas estou disposto a enfrentá-la até as últimas conseqüências.” (Idem) O novo presidente da ADEMI, Cândido Braga, critica os agentes financeiros que desviam recursos da poupança popular para jogar em áreas do mercado financeiro que possuem retorno mais rápido e garantido. Lebram reforça suas críticas ao dizer que o procedimento do Bradesco respalda-se “na certeza da impunidade que grassa no Brasil de hoje.” (Jornal da Bahia, 29 e 30/04/84) Abre-se, assim, uma forte disputa entre a fração do capital imobiliário e o capital financeiro, uma luta desigual dadas as forças em pugna. Entretanto, com os apoios conseguidos, o Bradesco retoma poucos dias depois os financiamentos, o que é saudado pela ADEMI (Jornal da Bahia, 18/05/84).

Agudiza-se a crise, passando o BNH a ser alvo de críticas dos mais variados setores da sociedade: os mutuários, o capital financeiro, a sociedade em geral. Neste contexto, a ADEMI sai em sua defesa. Apesar das dificuldades, “o BNH já construiu mais de 4 milhões de unidades habitacionais”, além de atuar na área de saneamento básico. Assim, “entendemos que investir cegamente contra o BNH é um erro crasso (...) investir contra o BNH significa, também, investir contra nós mesmos.” (Informe ADEMI, A Tarde, 12/07/84) Lembrando que não pretendia com isto que o BNH fosse imune a críticas, a ADEMI-BA afirma que “pode tratar desse tema com autoridade, porque há anos — sem jogar confetes enganadores — tem sido uma entidade enfileirada entre aquelas habituadas a exigir do BNH desempenhos mais eficientes.” (Idem)

O capital imobiliário sente neste episódio que, apesar de todas as críticas e problemas, o BNH ainda representava alguma garantia de acesso ao Estado e a manutenção, com recursos públicos, de uma política habitacional para as classes médias. Assim, a extinção do BNH interessaria menos ao setor imobiliário do que a qualquer outro.

Ao defender o BNH, o presidente da ADEMI retorna as críticas ao modelo econômico. “Temos de ter uma política voltada para o mercado interno. Enquanto estivermos preocupados apenas com o financiamento de exportações, com o déficit público, o déficit das estatais, não podemos acreditar que alguém, em sã consciência, vá colocar dinheiro em investimento produtivo, enquanto o próprio governo estimula os ganhos especulativos.” (A Tarde, 19/07/84) Também para o próprio Nelson da Matta, a reformulação da política salarial resolveria 80% dos maiores problemas do SFH, localizando no contexto da economia nacional e não no próprio SFH a raiz do problema do BNH (A Tarde, 19/07/84). Para ele, a solução global da crise do SFH só “ocorrerá quando as taxas financeiras

deixarem de ser especulativas e passarem a ser produtivas, e caírem de nível.” (Idem) Com estas declarações, configura-se uma luta surda dentro do próprio Estado, entre os setores favoráveis à atividade produtora, dentre os quais o BNH, apoiado pelo capital imobiliário, e os setores pró-capital financeiro. Nesta luta entre frações do capital, o pôndulo se inclinava fortemente para aquele último.

Sentindo a impossibilidade de reversão da política salarial e da política financeira de taxas de juros elevadas, o BNH propõe, ao final do governo Figueiredo, a implantação de um bônus para os mutuários, de modo a reduzir a alta inadimplência existente na época. A implantação do bônus representava, num contexto de crise generalizada do Estado, da economia, e de prevalência dos interesses do capital financeiro, a conquista de um espaço dentro do Estado por parte do BNH e dos interesses a ele coligados. Além de atender aos interesses do capital imobiliário, a decisão do Estado respaldava-se na intenção de recuperar a legitimidade frente à classe média.

Avaliando a conjuntura para o final do Estado autoritário, Paulo Lebram nos diz: “Há falta de diretrizes. Existe hoje no país uma crise de austeridade, de confiança, de credibilidade, enquanto, por sua vez, a maioria das instituições está entrando em colapso, a exemplo das universidades, dos hospitais e da própria Previdência Social...” A crítica amplia-se ao Estado em seu todo: “O Brasil tem hoje uma máquina estatal superdimensionada, por isso mesmo deficitária e ociosa, e que não tem cumprido com as suas finalidades.” (A Tarde, 31/08/84)

### *O capital imobiliário e o Estado na redemocratização*

Às vésperas do início da Nova República, o capital imobiliário de Salvador acreditava nas idéias de Tancredo Neves de redirecionamento da economia para o mercado interno, onde se destacava a produção imobiliária, e as aplaudia, considerando-o como a “figura-símbolo da Nova República, pela credibilidade pessoal que soube mobilizar e construir junto a todos os segmentos de nossa sociedade.” (Informe ADEMI, A Tarde, 28/03/85) Segundo a ADEMI, a construção civil passaria a ter prioridade em seu governo (Informe ADEMI, A Tarde, 10/01/85). Com isto, os empresários locais mostraram-se dispostos a apoiar o novo governo, considerando todavia necessária a vigilância sobre os agentes financeiros, para evitar que os conglomerados desviassem recursos da habitação para outros setores (Tribuna da Bahia, 20/03/85).

A decisão do governo federal de aumentar as taxas de juros dos financiamentos repercutiu mal junto aos empresários imobiliários. A ADEMI pleiteou junto à CEF a revogação desta decisão, por considerá-la contrária à “política e [a]os objetivos sociais do Governo da Nova República.” (Informe ADEMI, A Tarde, 30/05/85) Uma primeira crítica explícita à Nova República surge quando a CEF decide restringir a autonomia das suas gerências locais. A ADEMI argumenta que a Caixa, “mesmo na fase do autoritarismo centralizador”, tivera sempre uma política de relativa autonomia para as agências locais, e que se observava “justamente agora, após o advento da Nova República, uma tendência inversa.” Registre-se não apenas a crítica aos descaminhos do novo governo, mas a referência à fase de “autoritarismo centralizador”, a qual nunca fora feita. Esta colocação mostra o comportamento extremamente pragmático do capital imobiliário de se conformar ao Estado, às suas características básicas, sem criticar-lhe de maneira acerba enquanto este ainda estiver atendendo aos seus interesses.

Em meados de 1985, o governo federal definia a tão esperada fórmula de reajuste das prestações da casa própria. Para o empresário Paulo Lebram, "... o BNH administra um sistema que funciona como se fosse uma balança. E quando ele paga 240% durante o ano, e recebe 112%, fica uma diferença. É claro que esse buraco terá de ser coberto pelos fundos que o próprio banco dispõe." E alerta: "... mas a continuidade desse processo, por mais algum tempo, vai tornar o sistema inviável. Aí sim, poderá não haver muitas alternativas." (A Tarde, 21/06/85) Descartando a possibilidade de subsídio, Lebram prega a necessidade de reformulação urgente e completa do SFH.

Já para o presidente da ADEMI, Cândido Braga, ao estabelecer o índice de 112%, o governo está subsidiando a habitação, solução à qual é totalmente favorável, pois "o sacrifício será positivo porque visa a paz social." (Informe do Empresário, 27/06/85) Nesta mesma linha, situa-se a posição da ADEMI como um todo, para a qual os índices "harmonizavam os critérios técnicos de preservação do BNH e do SFH com os interesses sociais, ou seja, dos mutuários." (Informe ADEMI, A Tarde, 27/06/85) A ADEMI ainda lembra que os índices anunciados representam "um reconhecimento tácito" do governo federal de que, no período de achatamento salarial, os mutuários pagaram mais do que efetivamente deviam. Esta decisão seria "uma forma de reposição ou devolução dessa diferença", além do reconhecimento da tese da própria ADEMI de que o Tesouro da União deva arcar com essa diferença.

Com a manutenção do fechamento dos financiamentos, as empresas recorriam basicamente à produção com recursos próprios, porém para consumidores de alta renda. Nesse contexto, "cabe assim alertar, mais uma vez, que se não forem concedidos financiamentos para novos projetos imobiliários (...) com a redução da oferta em relação a uma demanda reprimida (...) ocorrerão inevitáveis distorções no mercado, dando margem à especulação, aos preços elevados artificialmente." (Informe ADEMI, A Tarde, 25/07/85) Podemos entender esse alerta como a responsabilização do capital financeiro, por parte do capital imobiliário, por futuras elevações artificiais dos preços dos imóveis, e pela conseqüente contração da demanda.

Nesse contexto de escassez de financiamentos, a ADEMI desenvolve a argumentação de que é preciso desfazer o mito de que o setor imobiliário é, no sistema imobiliário, o que corre menos riscos e obtém maiores lucros (Informe ADEMI, A Tarde, 01/08/85). Entre vários argumentos, a ADEMI mostra que, enquanto os agentes financeiros têm a garantia hipotecária como segurança do financiamento, o capital imobiliário "representa o setor que opera com menor margem de segurança." (Informe ADEMI, A Tarde, 01/08/85) Ela lembra ainda que não há exemplo de agente financeiro ligado a banco comercial, que faça parte de grandes conglomerados, que tenha "quebrado". Por outro lado, a rotatividade das empresas do setor imobiliário mostra-se intensa, tendo sido desativadas algumas de porte e consideradas sólidas, muitas "vitimadas pelas freqüentes mudanças das regras do jogo." Por fim, a ADEMI clama que "é justo e necessário" que as empresas imobiliárias "recebam um tratamento condizente com essa responsabilidade e com os riscos que assumem." (Informe ADEMI, A Tarde, 01/08/85)

A não-definição de uma política para o setor leva Cândido Braga a observar que a "desordem econômica" está instalada no Brasil - "... o ministro da Habitação diz uma coisa, o da Fazenda diz outra (...) se ficar nisso o caos vai continuar..." — e a pedir uma ordem econômica para o país, a qual depende de uma "vontade presidencial de não beneficiar só quem vive de juros." (Jornal da Bahia, 27/08/85) Neste sentido, ele

sugere o tabelamento dos juros bancários para eliminar a “ciranda financeira”, que são “aplicações de dinheiro para fazer mais dinheiro; e não para financiar atividades produtivas.” (Informe ADEMI, A Tarde, 29/08/85)

Note-se, a esta altura, menos de meio ano de Nova República, o início de um desencanto com o novo governo, incapaz de alterar o quadro herdado do anterior. Os mesmos elementos permanecem: altas taxas de juros, predominância do capital financeiro na determinação da política econômica, imobilismo do Estado no sentido de romper com essa situação. “Esperávamos que, com a Nova República, alguma coisa mudasse. Acontece que ninguém vai mudar o Brasil simplesmente mudando as siglas, o que precisa mudar é a mentalidade dos homens. Enquanto não houver uma mudança de comportamento, não houver austeridade, nada será resolvido. O nome *nova* não modifica nada.” (A Tarde, 29/08/85) Num raro momento de concordância, Cândido Braga coloca que faltam recursos: “É difícil a liberação de empréstimos. Tanto o incorporador tem receio quanto o agente financeiro, mas é preciso soltar mais dinheiro para as empresas; afinal, é tremenda a carência habitacional de Salvador.” (A Tarde, 29/08/85)

A questão da ausência de definições por parte do governo mostra o quanto o setor era atrelado ao Estado. Nas palavras de Braga: “Somos empresários, e a razão de existir de qualquer empresa no sistema capitalista, de economia de mercado, é o lucro. E um lucro, por sinal, que, em nosso caso, freqüentemente não se realiza, pois operamos com capital de risco, e um risco que se torna excessivo pelas práticas casuísticas e constantes mudanças nas regras do jogo (...) O que pleiteamos são definições claras, políticas econômicas ou urbanísticas que não sofram alterações a toda hora.” (Informe ADEMI, A Tarde, 05/09/85)

Enquanto o capital financeiro argumenta que a perda de depósitos na Caderneta de Poupança responde pela ausência de financiamentos, Paulo Lebram questiona este argumento, mostrando a existência em Salvador de agentes que, nos dois ou três anos anteriores, não tinham celebrado um único contrato de financiamento, ao passo que um determinado agente aplicara apenas 7% do total captado em Salvador, quando a exigência legal é de aplicação de 80% dos recursos captados (Informe ADEMI, A Tarde, 03/10/85). A esse respeito, a ADEMI pergunta: “por que o BNH não fiscaliza o cumprimento da norma, por ele próprio estabelecida, de que os agentes financeiros devam aplicar no mínimo 80% dos recursos de poupança no financiamento de projetos imobiliários?” (Informe ADEMI, A Tarde, 10/10/85) A persistência dessa situação indica não ter o Estado força suficiente para enfrentar o capital financeiro, o qual se torna hegemônico dentro das forças que compõem o Estado.

O imobilismo do Estado frente ao capital financeiro faz com que o próprio capital imobiliário passe a exercer pressão sobre aquele. Assim é que a ADEMI solicita ao BNH, bem como aos agentes financeiros, que informem a situação de captação e aplicações de cada agente financeiro (Informe ADEMI, A Tarde, 17/10/85). Em seguida, a ADEMI resolve procurar diretamente os agentes, e argumenta que teria tido mais êxito se o BNH tivesse colaborado, fornecendo os dados de captações e aplicações dos agentes, proposta recusada pelo Banco sob alegação de “um suposto sigilo bancário”, o que foi criticado pela ADEMI (Informe ADEMI, A Tarde, 24/10/85).

Esta decisão do capital imobiliário local parece indicar seu sentimento de que o Estado estaria capturado pelo capital financeiro, e de que seria mais fácil e exitoso negociar diretamente com os agentes financeiros do que com ele. Por outro lado, ela

indica igualmente que o capital imobiliário estaria premido por uma nova realidade, buscando uma maior independência em relação ao Estado, cuja legitimidade estaria fortemente abalada.

A ADEMI decide então mobilizar os agentes financeiros no sentido de “que se empenhem num mutirão conjunto com as empresas imobiliárias, liberando os recursos necessários.” (Informe ADEMI, A Tarde, 31/10/85) A estratégia da ADEMI obtém êxito quando o Bradesco se propõe a “aplicar um montante substancial de recursos no financiamento de novos projetos imobiliários.” (Informe ADEMI, A Tarde, 07/11/85) Configura-se, assim, uma aliança não usual entre capital imobiliário e capital financeiro, com a intervenção ou o beneplácito do Estado.

Ao final de 1985, era grande a expectativa em relação ao destino do SFH e do BNH. A ADEMI reiterava sua posição: “reformular o SFH, mas ao mesmo tempo salvar, preservar o SFH, esta é a posição defendida pelas ADEMIs de todo o país. Fora disso, será o caos social, maior desemprego, um retrocesso brutal.” Se o SFH “deu certo antes que a crise econômica eclodisse no país, por que acabar com o sistema?” (Informe ADEMI, A Tarde, 20/11/85) Ao final daquele ano, a insuficiência de financiamentos fez aumentar “o número de projetos imobiliários bancados pelas próprias empresas com recursos próprios”, embora, “poucas tenham condições de fazê-lo.” (Informe ADEMI, A Tarde, 09/01/86) Reforça-se deste modo uma posição de alguma independência do capital imobiliário em relação ao Estado, situação causada pela crise.

O relativo otimismo dos empresários imobiliários baianos no início de 1986 recebe uma ducha fria quando o governo federal decide aumentar o empréstimo compulsório para as cadernetas de poupança, o que prejudicaria a produção de habitações para a classe média (A Tarde, 29/01/86). Esta decisão acaba por deflagrar uma guerra aberta do capital imobiliário contra o Estado. A idéia de um congelamento dos preços é vista pelo empresário Juvenalito Andrade como sendo de “um artificialismo primário” porque, uma vez terminado o prazo, “os preços se recompõem, elevando-se em níveis que compensem o período congelado.” Para ele, “o governo deveria ter coragem de atacar os crescentes gastos públicos que têm sido os permanentes fatores de inflação e alta de juros.” Andrade lembra ainda que, para combater o desvio de recursos da área habitacional, o governo já dispõe de mecanismos, como a fiscalização, “e se não [os] coloca em prática, reforça a idéia de que no Brasil as leis não são feitas para serem aplicadas.” (A Tarde, 29/01/86) Com essas críticas, o Estado parece ter sido totalmente atingido em sua credibilidade frente ao capital imobiliário. A Nova República já não se diferenciaria muito do governo anterior.

À medida que aumentam as especulações sobre a extinção do SFH, a ADEMI busca novos aliados. Para Braga, argumentando que o sistema habitacional já produzira mais de 4 milhões de moradias, a maioria de nível popular, a extinção do SFH “só interessa àqueles que estão contra os interesses da classe média e da população de baixa renda do país”. (Correio da Bahia, 29/01/86) Ao final de fevereiro de 1986, a situação na área imobiliária nacional era completamente confusa. Para a ADEMI, “em suma, mantém-se o clima de indefinição e incertezas, levando a intranquilidade ao setor imobiliário. A reformulação do SFH poderá ser adiada indefinidamente. Ou poderá vir de estalo, no bojo de algum novo ‘pacote’ econômico-financeiro. Até porque, embora a República seja Nova, as práticas das mudanças inesperadas permanecem, com as abruptas mudanças das regras do jogo...” (Informe ADEMI, A Tarde,

20/02/86) Ou seja, o Estado perde completamente a credibilidade frente ao capital imobiliário. Este sente que está perdendo terreno frente a um Estado que lhe foge do controle, e frente a uma nova situação definida pelos interesses do capital financeiro. O que começa a se esboçar, na verdade, é um quadro de esgotamento da capacidade de um tipo de Estado ao qual se agarravam múltiplos interesses.

### *Capital imobiliário e o plano cruzado*

O Plano Cruzado decretado pelo governo federal em fevereiro de 1986 ganha o apoio do capital imobiliário de Salvador, que passa a acreditar que “acabaram-se as negociações, a boa vida de quem vivia de especulação financeira. A partir de agora, nós acreditamos que o imóvel será um dos principais investimentos do mercado.” (A Tarde, 05/03/86) A ADEMI registra que a decisão de Sarney foi “firme e corajosa”, manifesta-se dizendo que “estamos sensibilizados com o momento político que atravessamos, e entendemos perfeitamente que a população precisa usufruir da casa própria” (Correio da Bahia, 06/03/86), e lembra que “a demanda só poderá ser atendida se forem liberados financiamentos para novos projetos.” (Informe ADEMI, A Tarde, 06/03/86)

Passado um mês do Plano Cruzado, os empresários ainda aguardavam a definição de regras para reativação da construção imobiliária no país, sendo-lhes “incompreensível a pouca diligência das autoridades econômicas” quanto a esta definição. Lembrando que a atividade de construção é a que mais absorve mão-de-obra pouco qualificada, a que trabalha com materiais nacionais, e não causa qualquer interferência no balanço de pagamentos, eles afirmam que “a falta de diretrizes, ainda, mantém inseguros os incorporadores.” (Tribuna da Bahia, 04/04/86)

As primeiras reações dos investidores ao Plano Cruzado faz o capital imobiliário eleger um outro inimigo. Além das taxas de juros mais altas dos títulos de renda fixa, que afasta os depositantes das cadernetas de poupança, Cândido Braga anota que “a especulação desmedida e quase selvagem das bolsas de valores tem promovido a retirada veloz do dinheiro, que antes era aplicado em poupança, para o mercado de ações.” (Correio da Bahia, 09/04/86) Visualiza-se, assim, uma situação em que o capital imobiliário se sente espremido entre o capital financeiro e, agora, o capital industrial.

Alguns grupos financeiros ameaçaram entregar suas cartas patentes ao governo se não fossem promovidas mudanças, o que veio a provocar uma concordância entre o capital imobiliário e o financeiro. Segundo os empresários do setor, com a poupança em baixa, os agentes do SFH não tiveram outra escolha senão suspender os financiamentos até que o nível dos depósitos se recuperasse (Tribuna da Bahia, 11/04/86). Eles voltam a defender não só a redução das taxas de juros, como o tabelamento das mesmas, “pois num país com inflação zero é inadmissível juros de até 40% ao ano.” (Tribuna da Bahia, 17/04/86)

Essas demandas do capital imobiliário delinham sua relação com o Estado e com o capital financeiro. O Estado torna-se prisioneiro/parceiro do capital financeiro, que — pode-se dizer — comanda a economia e o próprio Estado. Nesse jogo, o capital imobiliário fica a reboque e se mantém em grande parte imobilizado. Apesar das críticas à Nova República, e das primeiras manifestações de insatisfação com o Plano Cruzado, o momento ainda é de crença. Para Braga, a expectativa do setor é de que “o presidente Sarney encontre uma saída para o impasse e apresente uma alternativa

para financiamento de imóveis para classe média e baixa.” (Tribuna da Bahia, 11/04/86)

À medida que o tempo vai passando e os financiamentos não acontecem, e que a definição das regras para o SFH vai sendo postergada, o capital imobiliário retoma suas críticas ao Estado. Assim, Paulo Lebram afirma que o setor imobiliário tem produzido muito mais fora do SFH, acrescentando: “... para se conseguir manter um nível razoável de atividade, é preciso ter muita criatividade e coragem por parte do empresário. Quem acreditou está bem, porque tem gente que fica esperando por dias melhores. No Brasil, dias melhores nunca chegam.” (Tribuna da Bahia, 08/08/86)

### *Conclusões*

Ao longo desta exposição, observamos o comportamento do capital imobiliário em seu relacionamento com o Estado e com o capital financeiro. Seus agentes mantêm estreitas relações com a burocracia estatal, marcadas frequentemente pela subserviência e bajulação. Em muitos casos, este comportamento é movido por questões de identidade ideológica, como aconteceu no período do regime autoritário. Porém, ao sentirem o seu deslocamento da estrutura de poder, esses agentes voltam-se violentamente contra o Estado.

A análise ressalta também um comportamento que pode, via de regra, ser extrapolado para outros setores do capital no Brasil: sua extrema dependência em relação ao aparelho estatal. O Estado do regime autoritário criou um “leviatã”, do qual esperava-se “o sol e a chuva”, provocando um grande imobilismo na sociedade brasileira, até hoje difícil de romper.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PINHO, J.A.G. de. Políticas Públicas de Habitação, Capital Imobiliário e o Estado em Salvador. Relatório de Pesquisa. Mestrado em Administração. UFBA. CNPq. 1992a.
- PINHO, J.A.G. de. Capital Imobiliário: “mocinho” ou “bandido”. *Acumulação urbana e a cidade*. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro & Luciana Correa do Lago (orgs.) Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ. 1992b.
- PINHO, J.A.G. de. “Estado: do “olimp” ao “limbo””: Relações Estado Capital Imobiliário em Salvador”. IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador. 1991.



**Planejamento urbano e construção cotidiana  
da participação social: o caso de Angra dos Reis.**

Ana Cláudia de Miranda Dantas\*

**RESUMO**

O trabalho procura caracterizar o processo de elaboração do Plano Diretor, no Município de Angra dos Reis, a partir da análise dos diversos instrumentos motivadores da participação popular. A reversão do modelo de planejamento permitiu a apropriação, por parte da população, de valores e conhecimentos, até então dominados pelos técnicos, contribuindo para a instauração de uma nova relação entre governo e sociedade, na gestão de 1989/1992.

**ABSTRACT**

This work aims at portraying the elaboration process of the Law for the Use of the Soil in the city of Angra dos Reis. The author tries to analyse the methodology used in the elaboration of this Law and the several devices which fostered the participation of the community. The change of the planning model allowed the creation of a new relationship between the municipal government and the community during the administration period 1989-1992.

*Introdução*

O trabalho procura caracterizar o processo de elaboração do Plano Diretor no Município de Angra dos Reis, a partir da instauração de uma nova relação entre o poder público municipal e a sociedade civil, durante a gestão 1989/1992.

Busca-se analisar a metodologia adotada na elaboração do Plano Diretor, e os diversos instrumentos motivadores da participação popular. Uma das técnicas que compõe a metodologia consiste no Teatro do Oprimido (Augusto Boal), na qual a comunidade participa de peças teatrais, expondo seus sentimentos com relação às situações de exclusão social vivenciadas em sua história.

A reversão do modelo de planejamento permitiu a articulação entre o saber técnico e o saber popular. A apropriação, por parte da população, de valores e conhecimentos até então unicamente dominados pelos planejadores, provocou alterações no modo como os angrenses construíam seu cotidiano.

---

\* Mestranda do Curso de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ.

Angra dos Reis localiza-se no litoral sul do Estado do Rio de Janeiro, equidistante dos três maiores centros econômicos do país: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. A área territorial do município é de 819 Km<sup>2</sup>, e a população situa-se em torno de 120.000 habitantes. Para fins administrativos, o município está dividido em 6 distritos (1º, Centro; 2º, Cunhambebe; 3º, Jacuecanga; 4º, Mambucaba; 5º, Abraão; e 6º, Araçatuba).

### *Um pouco de história*

A dinâmica de desenvolvimento do município está inserida, ao longo da sua história, no contexto dos grandes ciclos econômicos nacionais - ouro, cana de açúcar, café e banana. Em consonância com a política "desenvolvimentista" da década de 50, o presidente Juscelino Kubistcheck, através do Plano de Metas, escolheu Angra dos Reis para sediar parte da indústria naval. No ano de 1959, implantou-se, no distrito de Jacuecanga, a Verolme Estaleiros Reunidos. Este empreendimento iniciou uma fase de mudanças estruturais, intensificando-se o processo de ocupação do território com a conseqüente diminuição das áreas destinadas a atividades agropecuárias, as quais passaram de 45.244Ha em 1950, a 28.134Ha em 1970.

A década de 70 marca um novo momento na história de Angra dos Reis. O município, mais uma vez, foi escolhido para sediar grandes projetos, acarretando fortes impactos sobre a vida local, tanto no nível político, quanto no econômico e social. Já em 1969, o município fora declarado Área de Segurança Nacional, ocorrendo perda de parcela de seu poder político. Durante o período autoritário foram implantados três grandes projetos: a Central Nuclear, o Terminal Petrolífero da Baía da Ilha Grande (TEBIG) e o trecho da rodovia federal Rio-Santos (BR 101) que atravessa o município.

Desencadeou-se um processo de crescimento populacional superior ao da média brasileira. O número de habitantes do município cresceu 80% acima do que seria esperado pelo Censo do IBGE. As obras de instalação dos empreendimentos trouxeram um grande número de trabalhadores, que após o término das construções permaneceram residindo no município. Apesar disto, não houve realização de um investimento adequado em infra-estrutura, correspondente ao processo de incremento populacional, por parte das empresas ou do poder público. Verificou-se, como principais conseqüências, a ocupação desordenada do solo e a deterioração da qualidade de vida.

Não houve oferta de moradias ou de lotes para a população trabalhadora que chegava ao município. Em contraste, a construção da rodovia BR-101 viabilizou o "Projeto Turis" (EMBRATUR), que classificou o litoral de Angra dos Reis como de aproveitamento para o turismo classe "A", o que se traduziu em: hotéis cinco estrelas, loteamentos e condomínios privados. Após a implantação da BR-101, foram aprovados 80% do total dos loteamentos. Os lotes com área de até 5.000m<sup>2</sup> definiam o perfil dos destinatários - veranistas de alto poder aquisitivo.

Iniciou-se um processo extenso e novo de apropriação das terras municipais, tendo em vista o alto valor que estas vieram a alcançar. As áreas do litoral angrense não foram as únicas a serem ocupadas por empreendimentos turísticos e imobiliários. Grande parte das terras agrícolas utilizadas produtivamente foram "griladas", intensificando-se o número de conflitos pela posse da terra. Angra foi o local de maior índice de conflitos pela posse da terra no Estado do Rio de Janeiro.

A classe alta apropriou-se das áreas melhor situadas fisicamente, em termos de beleza natural, privatizando praticamente todo o litoral angrense. Agricultores e pescadores passaram a ocupar os morros da cidade (numa altura muito além da permitida, 60m) e os bairros periféricos, sem qualquer infra-estrutura básica.

A concentração de terras decorrente deste processo foi tão intensa que, em 1980, apenas sete proprietários detinham 72% das terras do município, segundo Guanzirolli (1983).

### *O processo de elaboração do plano diretor*

No ano de 1989, o Partido dos Trabalhadores ganhou as eleições municipais, comprometendo-se com uma proposta de gestão democrática. O principal objetivo da administração petista era a reversão efetiva do quadro de exclusão social, estrutural na história de Angra dos Reis, propondo uma nova relação entre poder público municipal e sociedade civil.

Por esta época, a população angrense encontrava-se organizada em várias entidades: 37 associações de moradores; 8 sindicatos; a Comissão Pastoral da Terra (CPT); e a Sociedade Angrense de Proteção Ecológica (SAPE). O Conselho Municipal de Associações de Moradores (COMAM) é o órgão central que reúne a totalidade das associações de moradores.

A Constituição de 1988 definiu a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes. Esta exigência fez com que o governo municipal organizasse, na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Planejamento, uma equipe técnica para o atendimento ao dispositivo constitucional.

A proposta para o Plano Diretor de Angra dos Reis buscava fazer deste um instrumento de reforma urbana e municipal. Pretendia-se por em prática um processo de planejamento no qual a participação da população fosse efetiva, ao invés de servir como veículo legitimador das decisões dos dirigentes.

Na primeira fase dos trabalhos foi realizada a confecção de um documento, intitulado Diagnóstico Municipal, tendo por base pesquisas bibliográficas, levantamento de dados censitários, visitas às localidades e entrevistas com moradores e representantes comunitários. O Diagnóstico de Angra dos Reis compõe-se, basicamente, dos seguintes temas: Atividades Econômicas; Orçamento Municipal; Histórico do Município; e Conseqüências dos Grandes Empreendimentos.

Em maio de 1990, iniciou-se a segunda fase de elaboração do Plano Diretor. Para tanto, o município foi dividido em seis fóruns regionais, cujos limites territoriais não correspondiam aos seis distritos administrativos. O critério da divisão efetuada teve como base o agrupamento de localidades em função da proximidade física ou do reconhecimento de características semelhantes. Uma região foi agrupada em função da problemática da Usina Nuclear (4º Distrito e parte do 2º); outra divisão englobava a região atingida pela Verolme Estaleiros Reunidos (parte do 3º Distrito); uma terceira era próxima ao TEBIG (a outra parte do 3º Distrito); uma quarta região abrangia a área rural (a parte restante do 2º Distrito); a quinta era constituída pelo Centro da cidade, englobando os morros (1º Distrito); e, por fim, a sexta região compreendia o território da ilha Grande (5º e 6º Distritos).

A participação da população nos fóruns de debate não se deu em função do critério de inserção em algum tipo de entidade civil. A Secretaria de Planejamento convocou

todos os moradores, através dos jornais e rádios da cidade, a participar do processo. O governo municipal propunha-se a discutir o futuro de Angra dos Reis.

Foram realizadas, em cada fórum regional, quatro reuniões temáticas: História e Realidade Municipal, com a apresentação do documento Diagnóstico; Lei de Uso e Ocupação do Solo; Parcelamento do Solo; e Código de Obras. Em todas as reuniões foram utilizados materiais didáticos, tais como cartilhas, retroprojetor com desenhos em transparências, mapas, vídeos e maquetes.

As reuniões temáticas foram planejadas de forma a tornarem acessíveis: termos técnicos e diversos instrumentos do planejamento urbano; vínculos entre legislação e cotidiano da população; e uma visão política e histórica das principais questões do lugar, tendo em vista o estímulo e a valorização das identidades populares.

Ao elaborar a metodologia de trabalho, a equipe técnica da Secretaria de Planejamento entendia que a primeira reunião nas comunidades deveria constituir-se num dos passos mais importantes, pois significaria a conquista da população para o processo de elaboração do planejamento do lugar. No decorrer das discussões sobre História e Realidade Municipal, um grupo de teatro da cidade, com este objetivo, apresentou aos diversos fóruns regionais a peça *Angra de 60 a 90: Progresso e Conseqüências*. A metodologia adotada foi a do Teatro do Oprimido (Augusto Boal). A peça era composta de duas etapas. Na primeira, os fatos ocorridos no município a partir da década de 60 foram apresentados de forma objetiva, mostrando as conseqüências que os grandes empreendimentos, como Verolme Estaleiros Reunidos e Furnas Centrais Elétricas, trouxeram para a região. Buscava-se espelhar a expulsão de pescadores e agricultores que, obrigados a deixar suas terras, vieram a ocupar os morros da cidade, transformados em operários das novas empresas. Na segunda parte da peça, foram abordados os problemas específicos de cada fórum regional. Nesta parte, os espectadores participavam das apresentações, ocupando o lugar dos personagens que representavam os oprimidos. Pela primeira vez, era-lhes conferido uma oportunidade de exporem seus sentimentos em relação à situação de exclusão social que viviam.

Pode-se citar a necessidade que teve a equipe de trabalho de intervir no cenário em determinados momentos, pois o sentimento de fúria foi de tal ordem que moradores de algumas regiões se apossaram de objetos (vassouras e outros) no intuito de agredir os atores, que representavam os opressores.

O teatro constituiu-se, assim, num dos momentos mais importantes do processo, pois foi ali que a comunidade adquiriu a percepção de dois fatores imprescindíveis ao alcance da forma desejada de planejamento: em primeiro lugar, reconheceu a diferença de atuação daquela administração em relação às gestões anteriores, com o posicionamento dos agentes municipais a seu favor; e, em segundo lugar, iniciou-se um processo de elaboração de um conceito unificado de injustiça, relativo às situações específicas de vida. A sua história não havia se dado por obra do acaso ou, como muitos pensavam, porque Deus assim o desejava.

Cumprе ressaltar que no início dos trabalhos a equipe técnica considerou que só deveriam participar das reuniões os setores populares, entendendo que um governo democrático deveria ter como meta o atendimento dos interesses das classes de baixa renda. No entanto, a partir da segunda reunião temática, os empresários locais, tendo tomado consciência da importância da legislação do Plano Diretor e de que não seriam consultados a seu respeito, articularam-se de modo a garantir sua inserção no processo que tomava corpo no município.

Esse fato, apesar de não ter feito parte da concepção da metodologia participativa, teve papel fundamental na politização dos debates. Os representantes populares tiveram a oportunidade de reformular a percepção que tinham dos empresários, passando a reconhecê-los como portadores de interesses e projetos antagônicos aos seus.

O debate relativo à Lei de Uso e Ocupação do Solo tinha como principal objetivo a compreensão: da necessidade do zoneamento municipal; das características das diversas zonas; do significado dos índices urbanísticos; além de verificar, junto à população moradora, as propostas relativas à sua zona em particular, e ao município como um todo.

No que tange ao terceiro tema constante do processo de elaboração do Plano Diretor, isto é, o Parcelamento do Solo, o debate abordou prioritariamente a questão dos loteamentos e condomínios privados. Nesta etapa, ocorreram os principais pontos de atrito entre a população e os empresários, colocando-se os segundos em posição radicalmente contrária aos primeiros com relação à privatização do acesso às praias.

Esse debate teve como conseqüência uma ação espontânea, organizada pela população, sem qualquer controle dos técnicos da prefeitura. O bairro do Frade, pertencente ao 2º Distrito de Angra dos Reis, divide-se em lotes de veraneio das classes abastadas (Loteamento Porto Frade) e em moradias da comunidade de baixa renda. O loteamento Porto Frade tinha privatizado o acesso à praia do Frade há aproximadamente 15 anos. Encabeçados por D. Edwirges, liderança local que começou a despontar nas reuniões do Plano Diretor, os moradores do bairro dirigiram-se, num belo dia de domingo, munidos de farto farnel, à praia do loteamento. Apesar dos inúmeros apelos dos seguranças, eles conseguiram alcançar seu objetivo, desfrutando de um domingo de sol na companhia de ricos veranistas. Dessa forma, foi possível verificar uma inversão de leitura na qualidade da vida cotidiana dos moradores, acomodados durante anos à falta de acesso à praia do Frade.

Uma outra iniciativa da comunidade, desta vez com o objetivo de ampliar o quadro das reuniões do Plano Diretor, foi a criação da Comissão Agrícola, que tinha como objetivo o tratamento das questões relativas à produção rural.

Paralelamente à metodologia de debates nas comunidades, a Secretaria Municipal de Planejamento e a Secretaria Municipal de Educação organizaram um sistema de participação, intitulado Projeto Enraizando. Este projeto teve por finalidade levar o Plano Diretor às escolas municipais. Os alunos eram convocados por suas professoras a pesquisarem sobre a história do seu bairro, elaborando desenhos, cartazes e maquetes. As práticas e os processos implementados possibilitaram que a discussão do planejamento do bairro chegasse até seus pais, surgindo várias propostas que foram incorporadas ao Plano.

O processo foi aos poucos tomando lugar no dia-a-dia de agricultores, pescadores, donas de casa, crianças e trabalhadores em geral. Os jornais da cidade, contrários à administração petista, não tiveram como se opor à metodologia implantada no município, tal era o nível de adesão por parte da população.

A conscientização das conseqüências da imposição de um “progresso” desenfreado - a apropriação das terras pelos empreendimentos turísticos e imobiliários, a relação entre o buraco da rua, a falta d'água e de esgoto e o modelo de desenvolvimento implantado em Angra dos Reis - tornou possível o debate do “projeto da cidade que queremos”.

Após o término da fase de reuniões nas diversas localidades, constituiu-se um fórum central, integrado por representantes dos fóruns regionais. O fórum central tinha por finalidade a sistematização das propostas elaboradas nas reuniões temáticas e a apresentação de um projeto final para a legislação do Plano Diretor.

No dia 21 de março de 1991, o Projeto de Lei foi entregue à Câmara de Vereadores, para ser apreciado e votado pelos parlamentares angrenses. Após uma série de embates entre a comunidade participante, os agentes do governo municipal, os empresários e os vereadores, o Plano Diretor de Angra dos Reis foi finalmente aprovado em 12 de dezembro de 1991. Pequenas modificações foram feitas, tendo sido mantidos os aspectos fundamentais da legislação.

#### *Desafios para o reconhecimento dos interesses populares*

No início do processo, a equipe técnica da Secretaria de Planejamento encontrou grande resistência por parte da comunidade, que relutava em engajar-se nas discussões propostas através da metodologia participativa.

Isto se devia, em primeiro lugar, ao descrédito na atuação dos órgãos públicos locais, e em relação à política de forma geral: "Nunca um governo desta cidade olhou para os nossos problemas, e não será agora que vai ser diferente." "Quer saber, eu já não acredito mais em política há muito tempo" (comentários na reunião no bairro da Monsuaba, em maio de 1990). Em segundo lugar, as pessoas não tinham sequer uma idéia do significado e dos vínculos existentes entre uma legislação como o Plano Diretor e as carências em infra-estrutura básica, presentes nas diversas localidades: "Gostaria de saber quem é o diretor deste tal de Plano, para que eu possa me dirigir diretamente a ele." "Sinceramente não sei o que estou fazendo aqui, perdi a novela e até agora não se tocou no assunto da água" (comentários na reunião no bairro da Japuiba, em abril de 1990).

A metodologia adotada possibilitou o acesso da população à linguagem do planejamento, até então dominada unicamente pelos técnicos.

A inserção do segmento dos empresários implicou o reconhecimento da existência desses agentes e a necessidade de dialogar com eles. Esse fato não retirou e nem diminuiu a prioridade dos setores populares. Ao contrário, explicitou os interesses em jogo na disputa pelos espaços da cidade, contribuindo para o amadurecimento político da comunidade.

Alguns comentários feitos nas diversas reuniões podem ser elucidativos dos embates ocorridos entre empresários e moradores locais. Em resposta a um empresário da Associação de Turismo da Costa Verde, que defendia veementemente que o Plano Diretor deveria garantir o incentivo ao verancio e ao turismo de classe alta, D. Edwirges levantou-se e fez a seguinte explanação: "Angra dos Reis está cheia de magnatas que só vêm aqui uma vez por ano, enquanto o pobre que mora no município não tem como comprar uma casinha. O que ele pode fazer a não ser se enfiar dentro do mangue ou se pendurar pelos morros da cidade? Nós temos que pensar no turismo sim, mas não só nos turistas, que têm condições, temos que pensar no povo que vive aqui. Nós trabalhamos e seguramos a cidade nas costas, e depois... vamos pegar o resto, o pior? Isso aí não está certo, não!" (Edwirges Lima, na reunião do fórum regional do Frade, em junho de 1990)

Em outra reunião, desta vez no fórum regional do Bracuí, em maio de 1990, um empresário ligado ao setor da construção civil pediu a palavra e fez o seguinte comen-

tário: “Temos que pensar em propostas de modernidade e de investimentos que vão gerar recursos para Angra dos Reis, ao invés de ficarmos debatendo retrocessos e propostas radicais. Angra dos Reis é um Município famoso no mundo inteiro devido à quantidade de pessoas da alta elite, freqüentadoras de nosso bellissimo litoral. Não tem o menor sentido, agora, pensar em abrir as praias aos “farofeiros”, que mal sabem se comportar diante de uma mulher de biquíni. Só se estivermos dispostos a acabar com o turismo no município.”

Com toda simplicidade, o Sr. Cristiano não pôde conter-se: “A praia é um direito do povo e não de um proprietário que compra um lote ou uma casa na beira do mar, e cerca como se fosse tudo dele, tirando o acesso do nosso pessoal. Deve existir alguma lei, dessas daí, que esteja do nosso lado. A gente precisa se informar para pressionar as autoridades e fazer com que isso volte atrás, as praias não podem ser fechadas, mas sim abertas para todo mundo participar disso daí.”

Esses depoimentos demonstram a ocorrência de uma disputa entre dois lados bem delimitados e diferenciados. O Sr. Cristiano e a D. Edwirges reconhecem a si e aos seus vizinhos como membros de um mesmo grupo de interesses.

A ênfase no estabelecimento de uma relação diferenciada entre o poder público municipal e a sociedade civil transpareceu através da implantação de uma nova forma de fazer política, e da reconstituição das identidades sociais fragmentadas. A incorporação do processo de elaboração do Plano Diretor no cotidiano da população angrense fez com que a emergência de reivindicações concretas, surgidas em meio às precárias condições de vida, passassem a ser reconhecidas pela afirmação do direito de acesso aos recursos do município.

A constatação das transformações na percepção inicial dos participantes do processo relativamente à efetividade das políticas governamentais pode ser reforçada através de um relato dos fatos ocorridos após a entrega do Plano Diretor na Câmara dos Vereadores.

A consciência da necessidade de pressionar os vereadores para que o Plano fosse aprovado fez com que os participantes do processo se encaragassem da realização de uma grande mobilização social para o comparecimento à sessão de entrega do Plano Diretor na Câmara Municipal.

No momento em que o Prefeito Neirobis Nagae entregou o Projeto de Lei aos parlamentares, os atores do grupo de teatro levantaram-se no meio do público e encenaram uma peça em que os vereadores recusavam o Plano, visando a defesa de seus próprios interesses. A população, em alvoroço, não conseguiu conter-se e se manifestou gritando: “Queremos a aprovação do nosso plano.”

Ao final dos trabalhos, o Plano não havia sido aprovado em sua íntegra, mas os participantes estavam ansiosos por definir a continuidade do processo. O governo municipal tinha desencadeado uma metodologia de atuação cujo resultado havia sido uma mudança na maneira da população vivenciar os fatos da sua própria história, o que podia ser observado na emergência de práticas de participação até então inexistentes.

Vale a pena ressaltar a organização, por algumas comunidades, de uma festa para comemorar o sucesso do trabalho desenvolvido. Em determinado momento, foi pedido aos técnicos que sentassem para ouvir o que os moradores tinham a dizer. Alguns comentários poderiam ser destacados: “O Plano conseguiu unir as comunidades e mostrou que a gente tem que se organizar pelos nossos interesses, que são muito



com o Estado, ao longo das décadas de 70 e 80. Como exemplo concreto destas transformações, analisamos uma experiência de autoconstrução e autogestão de equipamentos de consumo coletivo ocorrida no Bairro Ouro Preto, na periferia de Nova Iguaçu.

Paralelamente, investigamos as transformações ocorridas no Estado brasileiro e nas suas políticas públicas frente às questões e demandas colocadas pelos movimentos sociais, em especial o movimento de bairro.

Candidato: Isis Volpi de Oliveira

Banca Examinadora: Tamara Tania Cohen Egler (Orientadora); Ana Clara Torres Ribeiro; Fania Fridman e Suzana Pasternack

Defesa: 14/09.93

Título: Quem sabe faz a hora... A gestão popular na produção da habitação

O trabalho analisa a experiência do cooperativismo que se desenvolve com o objetivo de viabilizar melhores condições de moradia a seus associados. Implementada a partir da iniciativa popular, a cooperativa mista e de consumo da Associação de Moradores e Amigos de Nova Holanda-Coopmanh, é instrumento de uma política de produção de habitações por um processo de autogestão.

A reflexão realizada neste estudo baseia-se no processo histórico das transformações na relação entre Estado/comunidade e aponta as potencialidades da ação coletiva e a importância do papel dos assessores técnicos na formulação e desenvolvimento de projetos e nas negociações com o poder público.

Candidato: Tania Cristina de Menezes Caldas

Banca Examinadora: Rosélia Perissé da Silva Piquet (Orientadora); Carlos Bernardo Vainer, Luiz Fernando Legey

Defesa: 28/09.93

Título: O Impacto de aeroportos no meio urbano: uma análise das possibilidades de gerenciamento

A tese analisa as possibilidades de gerenciamento dos impactos produzidos pela construção/operação de aeroportos em áreas urbanas. São apresentadas a rede de aeroportos brasileira, a estrutura e operação do sistema de aviação civil e analisados os principais aspectos considerados no planejamento da infra-estrutura aeroportuária e a avaliação do impacto ambiental provocados pela sua operação. Finalmente, analisam-se as possibilidades de gerenciamento e minimização dos impactos provocados pela atividade, propondo-se uma atuação nos setores envolvidos no planejamento aeroportuário.

Candidato: Rosemary Campans da Silva

Banca Examinadora: Carlos Bernardo Vainer (Orientador), Rainer Randolph e Daniel Araújo Reis

Defesa: 30/09/93

Título: Conselhos populares - Trajetória de um debate

O trabalho tem como objeto a evolução de uma utopia revolucionária, baseado em mecanismos institucionalizados de auto-representação das massas trabalhadoras. Esta utopia surge na tra-

dição do pensamento político marxista e se desenvolve na experiência prática de protagonistas que fazem dela a sua bandeira de luta: partidos, movimentos e sindicatos, que reivindicam para si a tarefa histórica de construção do socialismo.

Candidato: João Carlos Saldanha N. Santos

Banca Examinadora: Rainer Randolph (Orientador), Fania Fridman e Suzana Pasternack

Defesa: 30/09/93

Título: Favelas e território: tendências recentes de favelização do Rio de Janeiro

Devido às transformações nos padrões de urbanização das principais metrópoles brasileiras, faz-se necessário investigar as mudanças ocorridas nas características da pobreza urbana. No Rio de Janeiro da década de 80, a população pobre desenvolveu novas estratégias de construção de seus territórios. Não obstante, a favela continua representando a principal alternativa de moradia para os pobres da cidade, ainda que na última década apresente características particulares. Neste trabalho, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, utilizando categorias da Geografia e da Sociologia, traçaram-se as principais características dos processos de favelização na etapa recente da evolução da cidade. As fontes trabalhadas foram os noticiários publicados nos principais jornais da cidade, os relatórios sobre população de rua no Rio de Janeiro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e o Cadastro de Favelas do IPLAN-RIO.

