



# CADERNOS IPPUR

VOL.X Nº2

AGO./DEZ.

1996

UFRJ

ISSN 0103-1988

## NESTA EDIÇÃO

**Segregação, classes sociais e  
cidadania**



**Desigualdade e mobilidade  
residencial**



**Metrópole e competitividade**



**Cidades globais e conflitos  
raciais e étnicos**



**Mercado imobiliário e  
reestruturação produtiva**



**População e mobilidade  
espacial - tendências recentes**



# CADERNOS IPPUR

Ano X, Nº 2  
Ago-Dez 1996



Programa de Apoio a Publicações Científicas  
MCT  
FINEP  
CNPq

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

---

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planeja-  
mento 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. Planejamen-  
to regional - Periódicos. I. Universidade Federal do Rio  
de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano  
e Regional.

---



**IPPUR**

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

REVISTA FINANCIADA COM RECURSOS DO

*Programa de Apoio a Publicações Científicas*

MCT



CNPq



FINEP

# EDITORIAL

Vol. X, Nº 2

## SUMÁRIO

Ao longo da história, as grandes cidades têm sido objeto de interrogação sobre o futuro da sociedade. Na segunda metade do século XIX, o surgimento do fenômeno das multidões, da pobreza, das epidemias e das revoltas assustou as elites da época e conformou uma sensibilidade negativa quanto ao futuro. A grande cidade é representada na literatura, nos relatórios médicos e nos primeiros ensaios sociológicos como o lugar da desordem e da ameaça, cuja redenção seria alcançada por intervenções moralizadoras e disciplinadoras. Nos primeiros anos do século XX, porém, esse olhar assustado e pessimista é paulatinamente substituído por outro, esperançoso e radioso. A cidade passa a ser discutida como o lugar do progresso material, da democracia e do bem-estar social. Seria necessário, contudo, uma nova ordem espacial capaz de racionalizar a sociedade, tarefa cuja realização necessitava de um novo especialista: o urbanista.

Na análise dos impactos sobre as grandes cidades das transformações econômicas e sociais, esse clima de dúvida está presente, em que se confrontam olhares otimistas e pessimistas. Serão as nossas metrópoles abandonadas no novo ciclo de crescimento "pós-fordista" em razão das suas "des-economias de aglomeração"? Ou, ao contrário, continuarão elas no papel de sede da economia nacional em razão de a globalização significar a valorização dos espaços onde já existe forte concentração de riqueza e poder? Mas, todas as grandes cidades podem esperar esse futuro? Em que medida a combinação entre as desigualdades socioespaciais e habitacionais acumuladas no período anterior e as que emergem com a globalização e a reestruturação pode des-habilitar economicamente algumas metrópoles? Qual o futuro da sociedade urbana nas grandes cidades onde novos padrões de segregação socioespacial, fundados não apenas em diferenças de renda, mas também em discriminação racial, étnica e cultural, institucionalizam as desigualdades sociais e, como tal, as transformam em exclusão?

Abelardo Nogueira	117
Luiz Antônio Machado	127
Luiz Antônio Machado	135
Luiz Antônio Machado	147
Luiz Antônio Machado	157
Luiz Antônio Machado	167
Luiz Antônio Machado	177
Luiz Antônio Machado	187
Luiz Antônio Machado	197
Luiz Antônio Machado	207
Luiz Antônio Machado	217
Luiz Antônio Machado	227
Luiz Antônio Machado	237
Luiz Antônio Machado	247
Luiz Antônio Machado	257
Luiz Antônio Machado	267
Luiz Antônio Machado	277
Luiz Antônio Machado	287
Luiz Antônio Machado	297
Luiz Antônio Machado	307
Luiz Antônio Machado	317
Luiz Antônio Machado	327
Luiz Antônio Machado	337
Luiz Antônio Machado	347
Luiz Antônio Machado	357
Luiz Antônio Machado	367
Luiz Antônio Machado	377
Luiz Antônio Machado	387
Luiz Antônio Machado	397
Luiz Antônio Machado	407
Luiz Antônio Machado	417
Luiz Antônio Machado	427
Luiz Antônio Machado	437
Luiz Antônio Machado	447
Luiz Antônio Machado	457
Luiz Antônio Machado	467
Luiz Antônio Machado	477
Luiz Antônio Machado	487
Luiz Antônio Machado	497
Luiz Antônio Machado	507



# CADERNOS IPPUR

**Ano X, Nº 2**  
**Ago-Dez 1996**

**ASSISTENTE DE EDITORIA**

*Claudio Cesar Santoro*

**SECRETÁRIA**

*Leila Albertin Piccoli*

**REVISÃO DE PORTUGUÊS**

*Claudio Cesar Santoro*

**PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO**

*Claudio Cesar Santoro*

**PROJETO GRÁFICO DA CAPA**

*André Dorigo*  
*Lícia Rubinstein*

**FOTOS DA CAPA**

*Sidney Motta*

**ABSTRACTS**

*Maria Cristina Areias Nasser*

**COLABORARAM NESTE NÚMERO**

*Ana Clara Torres Ribeiro*  
*Lícia do Prado Valladares*  
*Lúcia Bógus*  
*Luiz Antônio Machado*  
*Maura Pardini Bicudo Veras*  
*Rosélia Piquet*  
*Pedro Abramo Campos*

## SUMÁRIO

**Resumos e Abstracts, 7**

**Artigos, 13**

***Edmond Preteceille, 15***

Segregação, Classes e Política na Grande Cidade

***John Logan, Richard D. Alba, Thomas L. Mc.Nulty, 39***

As Minorias nas Cidades Globais: Nova York e Los Angeles

***Luciana Corrêa do Lago, 57***

Desigualdade Socioespacial e Mobilidade Residencial na Metrópole do Rio de Janeiro: novas tendências em tempo de crise

***Rosélia Piquet, 77***

Metrópoles e Reestruturação Produtiva no Brasil

***Suzana Pasternak Taschner, 89***

Favelas e Córtiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil

***Nora Clichevsky***

***Gabriela Iglesias, 117***

Sector de la Construcción y Excepciones a la Política Urbana en Buenos Aires

**Pesquisa e Opinião, 135**

***Luiz Antonio Pinto de Oliveira, 137***

Crescimento Demográfico e Evolução Regional no Brasil

*Edmond Preteceille*

---

## **Segregação, Classes e Política na Grande Cidade**

Este artigo discute as relações entre as divisões sociais do espaço e os processos políticos – governança ou conflitualidade – nas grandes cidades, através da reflexão comparativa entre cidades europeias.

A primeira parte apresenta alguns resultados gerais de pesquisas sobre a segregação social nessas cidades, considerando, de início, a análise das classes sociais e dos efeitos dos movimentos econômicos e, posteriormente, a importância aparentemente crescente das divisões étnicas.

A segunda parte examina as principais explicações utilizadas para dar conta das divisões sociais do espaço, centrando a discussão em duas questões: a dos mercados imobiliários e das políticas de moradia popular e seus efeitos; a do agrupamento étnico, da auto-segregação ou exclusão, do enclave econômico ou comunitarismo. São evocadas também as estratégias de localização das famílias.

A última parte, sob a forma de conclusão em aberto e hipotética, propõe algumas pistas de reflexão sobre as consequências políticas das divisões sociais.

**palavras-chave** : segregação / metrópoles / estrutura social.

## **Segregation, Classes and Politics in the Big City**

This article discusses the relationship between the social divisions of space and political processes - government and conflict - in the big cities through the comparative reflection over European cities.

The first part presents some general results of researches about social segregation in those cities considering the analysis of the social classes and the effects of economic movements together with the seemingly growing importance of ethnical divisions.

The second part examines the main explanations used to account for the divisions of space, centering the discussion in two questions: the one of the real estate markets and the policies of popular habitation and its effects; the other, the ethnical grouping, self-segregation or exclusion, the economic enclave or communitarianism. The strategies of localization of the families are also evoked.

In the last part, presented as an open, hypothetical, conclusion, some clues to reflection about the political consequences of social divisions are suggested.

**keywords** : segregation / metropolises / social structure.



John Logan, Richard D. Alba, Thomas L. McNulty

**As Minorias nas Cidades Globais:  
Nova York e Los Angeles**

As tensões raciais e étnicas que ocorrem em Los Angeles e Nova York têm como fonte a segmentação racial da economia e do mercado imobiliário. A análise aqui proposta examina a pertinência dos conceitos de “enclave econômico étnico” e de *underclass* para compreender a situação de diversas minorias presentes nessas duas cidades globais. Os brancos são numericamente sobre-representados não só como chefes de empresas mas como trabalhadores dos setores mais estratégicos da economia, as funções de “controle” da cidade global; os japoneses, os coreanos e os chineses se beneficiam apenas de nichos econômicos bem mais restritos, enquanto outras minorias – os negros, os mexicanos e os porto-riquenhos – estão em situação de fragilidade econômica mais marcante. Examinamos igualmente as disparidades do mercado imobiliário, que têm por consequência restringir consideravelmente o acesso dos negros, dos mexicanos e dos porto-riquenhos às localidades de *status* social mais elevado.

**palavras-chave** : metrópoles / segmentação racial / política imobiliária.

Luciana Corrêa do Lago

**Desigualdade Socioespacial e Mobilidade Residencial na Metrópole do Rio de Janeiro: novas tendências em tempo de crise**

O trabalho busca avaliar em que medida as mudanças econômicas e sociais ocor-

**Minorities of the Global Cities:  
New York and Los Angeles**

The racial and ethnical tensions that take place in Los Angeles and New York spring forth from the racial segmentation of economy and the habitational market. The analysis here proposed examines the pertinence of the concepts of “ethnic economic enclave” and of “underclass” to understand the situation of the several minorities of these two global cities. The whites are numerically over-estimated so much as chiefs of companies as workers of the more strategic sectors of economy, the functions of “control” of the global city; the japanese, koreans, and chinese, benefit exclusively of restrict economic niches; while other minorities – african-american, mexican, puerto-rican – are in a more striking situation of economic fragility. The disparities of the habitational market, that shows as a consequence the considerable restriction to the access of african-american, mexican and puerto-rican to the localities of higher social status are also examined.

**keywords** : metropolises / racial segmentation / real estate policy.

**Socio-Spatial Disparity and Residential Mobility in the Metropolis of Rio de Janeiro: new tendencies in times of crisis**

This work seeks to evaluate the extension in which the economical and social

ridas no país nos anos 80 alteraram o padrão de desigualdades socioespaciais sedimentado nas metrópoles brasileiras ao longo do período desenvolvimentista. O modelo binário núcleo-periferia, consolidado na literatura como expressão e explicação da dinâmica de organização interna do espaço metropolitano, é questionado quanto à difusão, tanto em áreas centrais quanto periféricas, do processo de favelização e de novas formas de segregação espacial baseados na exclusividade residencial e comercial. Parte-se da idéia de que novos fluxos populacionais e de capitais, resultantes das transformações econômicas mais gerais e da dinâmica propriamente urbana, vêm alterando a estrutura socioespacial das grandes cidades. Para desenvolver tal abordagem é estudado aqui o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

**palavras-chave** : estrutura urbana / segregação / mobilidade residencial.

*Rosélia Piquet*

### **Metrópoles e Reestruturação Produtiva no Brasil**

O texto discute a reestruturação produtiva em curso no Brasil, com destaque nas mudanças que vêm ocorrendo no setor industrial capazes de alterar a vida econômica das grandes metrópoles brasileiras. Procura-se identificar a natureza dos processos de mudanças na produção que já se encontram em curso na economia brasileira, para, a partir deles, analisar os elos entre competitividade e

changes that happened in the country in the 80's altered the pattern of socio-spatial disparities which was consolidated in the Brazilian metropolises throughout the developmentist period. The binary model nucleus-outskirts, consolidated in literature as the expression and explanation of the dynamics of internal organization of metropolitan space is discussed in the light of the diffusion, both central and peripheral, of the process of slums formation and of new forms of spatial segregation based in residential and commercial exclusivity. The starting point of the concept is that new populational and capital affluences – resulting from more generic economic transformations as well as from the urban dynamics, strictly speaking – are altering the socio-spatial structure of big cities. In order to develop such approach it is studied here the case of Rio de Janeiro Metropolitan Region.

**keywords** : urban structure / segregation / residential mobility.

### **Metropolises and Productive Re-Structuring in Brazil**

The text discuss the productive re-structuring in course in Brazil pointing out the changes that have been happening in the industrial sector, which are able to modify the economic life of the Brazilian big metropolises. It tries to identify the nature of the processes of changes in the production which are already active in Brazilian economy in order to, starting from them, to analyse the links between com-



emprego, mostrando que as novas práticas gerenciais utilizadas pelo setor industrial vêm implicando em significativa perda de postos de trabalho.

**palavras-chave** : metrópole / reestruturação / industrialização.

petitivity and jobs showing that the new management practices used by the industrial sector are resulting in a significant loss of job positions.

**keywords** : metropolis / re-structuring / industrialization.

*Suzana Pasternak Taschner*

---

### **Favelas e Cortiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil**

O trabalho mostra a evolução de algumas formas precárias de habitação popular em metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Brasília. Em cada um desses lugares, as formas de morar apresentaram evolução específica. Mas é uma constante nas grandes cidades brasileiras a segregação socioespacial, fruto não só do comportamento do mercado imobiliário, mas da pobreza e concentração de renda típicas do cenário brasileiro e da atuação do próprio Estado, que tende a reforçar essa segregação. São utilizadas informações censitárias do IBGE, fontes bibliográficas e pesquisas pontuais sobre favelas e cortiços. As datas nem sempre coincidem, o que dificulta a comparabilidade dos dados. A ênfase nas favelas paulistanas apresentada pelo trabalho resulta da maior disponibilidade de informações para a cidade de São Paulo e da maior familiaridade da autora com a moradia precária nessa cidade.

**palavras-chave** : habitação / cortiços / favelas.

### **Slums and Slum Tenement-Houses: 20 years of research in Brazil**

This work shows the evolution of some precarious forms of popular dwelling in the Brazilian metropolises: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador and Brasília. In each one of these places the forms of dwelling have presented a specific evolution. However, it is a constant in the Brazilian big cities the socio-spatial segregation, due to the behaviour of the real estate market as well as to poverty and concentration of income typical of the Brazilian scenery, plus the action of the State itself, which tends to intensify this segregation. Pieces of information relative to the IBGE census, bibliographical sources and punctual researches about slums and slum tenement-houses are used here. The dates do not always coincide, what makes it harder to compare the data. The emphasis in the slums of São Paulo shown by the work is due to the greatest availability of information about this city and the greatest familiarity of the author with precarious dwelling in São Paulo.

**keywords** : habitation / slum tenement-houses / slums.

*Nora Clichevsky, Gabriela Iglesias*

---

**Sector de la Construcción y Excepciones a la Política Urbana en Buenos Aires**

El objetivo de este artículo es mostrar las relaciones entre el sector de la construcción y las políticas urbanas para la ciudad de Buenos Aires, en los últimos diez años, a partir de las reflexiones surgidas del trabajo de investigación llevado a cabo entre los años de 1993 y 1994, en el marco de un proyecto más amplio sobre las políticas urbanas para el Area Metropolitana de Buenos Aires. Como consecuencia, una buena parte de las inversiones que se realizan en la ciudad, en construcción de viviendas para sectores de alto ingreso y hoteles cinco estrellas, sean realizadas a través de permisos excepcionales, es decir que co-existen una planificación formal, a través del Coigo, y una planificación real, a través de permisos especiales a los que solo algunos sectores de mayor poder económico pueden acceder.

**palavras-chave** : construção civil / governo local / reestruturação.

**Relationship between Civil Architecture Sector and the Local Government in Times of Re-Structuring.**

The objective of this article is to show the relationship between the sector of Civil Architecture and the urban policies to the city of Buenos Aires in the last ten years, based on the reflections originated from the investigation carried on in the years 1993 and 1994, in the beginning of a wider project about urban policies to the metropolitan areas of Buenos Aires. As a consequence, a good part of the interventions that took place in the city, as in the construction of highly expensive dwellings and five-stars hotels, were made through exceptional licence; what is to say that co-exist a formal planification, made real through exceptional licenses to which only some sectors of higher economic power have access.

**keywords** : civil architecture / local government / re-structuring.

# Segregação, Classes e Política na Grande Cidade

Edward P. Whiteville

Este artigo apresenta uma análise crítica da literatura acadêmica sobre a pobreza nas grandes cidades. Argumenta-se que os estudos de campo realizados em áreas urbanas de baixa renda, como o estudo de campo realizado em São Paulo, são mais ricos do que os estudos realizados em áreas de alta renda, como o estudo realizado em São Paulo. O artigo também discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social.

## Artigos

Em seguida, o artigo discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social. O artigo também discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social. O artigo também discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social.

Este artigo apresenta uma análise crítica da literatura acadêmica sobre a pobreza nas grandes cidades. Argumenta-se que os estudos de campo realizados em áreas urbanas de baixa renda, como o estudo de campo realizado em São Paulo, são mais ricos do que os estudos realizados em áreas de alta renda, como o estudo realizado em São Paulo.

Este artigo apresenta uma análise crítica da literatura acadêmica sobre a pobreza nas grandes cidades. Argumenta-se que os estudos de campo realizados em áreas urbanas de baixa renda, como o estudo de campo realizado em São Paulo, são mais ricos do que os estudos realizados em áreas de alta renda, como o estudo realizado em São Paulo. O artigo também discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social.

Em seguida, o artigo discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social. O artigo também discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social. O artigo também discute a importância da pesquisa de campo para a compreensão da pobreza e da desigualdade social.

<sup>1</sup> Tradução de Ana Carolina de Almeida de Costa.

<sup>2</sup> Relatório do Comitê de Estudos de Pobreza e Classes Sociais, 1978.

<sup>3</sup> Este artigo foi originalmente publicado na publicação "Segregação Social e Política na Grande Cidade", no volume "Segregação Social e Política na Grande Cidade", editado por Edward P. Whiteville e publicado pela Editora da Universidade de São Paulo.





---

# Segregação, Classes e Política na Grande Cidade\* 1

*Edmond Preteceille*

---

Há muito tempo, a cidade foi o lugar da invenção da política tal como a pensamos ainda hoje. A constituição recíproca cidade-cidadão se fazia assim no lugar de concentração mais forte de população e também pela afirmação da divisão entre os cidadãos e os “outros”, escravos e estrangeiros.

Em seguida, a emergência do Estado-nação alargou o território da cidadania e reduziu relativamente a importância política das cidades, ainda que as maiores tenham ficado como o lugar da vida política mais intensa, o lugar do exercício e da concentração do poder político, mais freqüentemente escolhidas como cidades-capitais, reforçando assim mutuamente predominância econômica e política.

Hoje, o papel crescente de instituições supranacionais, particularmente na

Europa, e os processos de globalização econômica reduzem o papel dos estados e a pertinência do território nacional como espaço da política. O ceticismo sobre a emergência iminente de uma cidadania européia faz com que nos interroguemos sobre a renovação do significado dos territórios políticos infra-nacionais, em que cidades e regiões competem como candidatas a esse papel.

As grandes cidades estão, assim, em uma situação paradoxal. De um lado, se a globalização faz com que elas, e até mesmo regiões, constituam um recorte territorial que coincide cada vez menos com as relações e fluxos econômicos, as leituras diferentes que são feitas dessa mutação econômica concordam em reconhecer uma vantagem e uma posição específica para as maiores cidades, como trata por exemplo a tese da “global city”,

---

\* Tradução de Ana Cristina Rodrigues da Costa.  
Revisão de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Claudio Cesar Santoro.

1 Este texto foi traduzido integralmente da publicação “Ségrégation, Classe et Politique dans la Grande Ville”. In: Arnaldo Bagnasco, Patrick Le Galès. *Villes en Europe*. Paris: La Découverte, p. 99-127.

de S. Sassen (1991), ou a da “função securitária” da grande metrópole, de P. Veltz (1996). Do outro, sua complexidade institucional, seu tamanho geográfico e demográfico e as divisões sociais intensas que as cortam parecem tornar mais problemática uma condensação política relativamente unificada e eficiente desse potencial econômico do que nas cidades menores. É este último ponto que será explorado neste texto: quais são as consequências políticas dos processos de divisão social característicos das grandes cidades? Essas divisões podem explicar as dificuldades de emergência das grandes cidades como atores políticos com papel importante nas novas formas de “governança”?

As grandes cidades são, com efeito, profundamente divididas, e as transformações econômicas e urbanas recentes parecem acentuar essas clivagens. Na Europa, os governos, os representantes políticos locais e as mídias as reconhecem e as deploram, e políticas são elaboradas para atenuar essas divisões e sobretudo a violência social, consideradas suas consequências.

A existência de tais divisões não é nova; seu estudo já fazia parte, graças a F. Engels e a outros, da pré-história da sociologia urbana, antes mesmo de ser um dos objetos de estudo privilegiados pela Escola de Chicago. No entanto, as visões da grande cidade se transformaram. No século XX, e sobretudo durante os “trinta anos gloriosos”<sup>2</sup>, a grande cidade europeia foi percebida como o lugar do progresso, da cultura, do acesso

à modernidade, como o ponto focal do “processo de civilização”. As divisões sociais se atenuariam, e a urbanização dos loteamentos, a construção de moradias populares, a assimilação de favelas e cortiços<sup>3</sup>, o crescimento do consumo mercantil como o automóvel, contribuiriam para transformar essa visão progressista em evidência.

Há uns quinze anos, entretanto, o grito da barbárie retorna às representações da grande metrópole, a violência social torna manifesta as desigualdades, a destruição do tecido social e a exclusão que caracterizam determinados subúrbios. Fala-se da americanização ou ainda da terceiro-mundialização das grandes cidades europeias. Gaba-se, inversamente, do convívio e da identidade calorosa das cidades pequenas e médias.

Como explicar essas divisões sociais, suas intensidades absoluta e relativa, os princípios de oposição segundo os quais elas parecem se reforçar? Trata-se da reafirmação paradoxal das classes sociais ou do seu desaparecimento definitivo, dando lugar ao surgimento de novas clivagens, baseadas na exclusão ou na etnicidade?

Como analisar os processos que produzem essas divisões? Como isolar os efeitos cruzados produzidos pelas transformações econômicas e dos mercados de trabalho, pelo mercado imobiliário, pelos comportamentos individuais e pelas práticas político-institucionais locais, regionais e nacionais?

<sup>2</sup> Esses anos referem-se ao período iniciado após a Segunda Guerra, marcado por trinta anos de crescimento econômico sustentável e pela expansão do Estado do Bem-Estar Social. (N. da T.)

<sup>3</sup> No original, “*taudis*”. (N. da T.)



Quais são, enfim, as conseqüências dessas divisões e dos processos que as produzem? Quais são, em particular, seus efeitos sobre a evolução das desigualdades sociais, sobre as relações entre grupos sociais e a construção de identi-

dades sociais, sobre as práticas políticas e a capacidade dos grupos, mas também das comunidades locais, até mesmo das cidades, de se constituírem em atores políticos, contribuindo de maneira significativa à construção de seu futuro?

## ***Divisões sociais, divisões étnicas***

O que sabemos sobre as divisões sociais nas grandes cidades européias? Têm essas divisões características comuns? Têm diferenças comuns em relação às das cidades americanas ou do Terceiro-Mundo? Quais são as tendências recentes dessas divisões, será que indicam uma convergência ao modelo único de grande cidade? Ou será que mantêm ou acentuam características européias específicas?

A descendência empirista da Escola de Chicago procurou, nos anos sessenta e setenta, comparar os fatores, as intensidades e as formas da segregação social nas cidades: análises fatoriais sobre conjuntos de variáveis descritivas da estrutura social, supostas a revelarem empiricamente as dimensões dominantes da estrutura social; cálculos de índices de segregação para o conjunto de uma cidade, devendo permitir comparações; estudos da pertinência dos modelos espacial concêntrico (Burguess) ou setorial (Hoyt). Mas não há como responder de modo puramente empírico à questão que visa conhecer as dimensões principais da segregação, e, sob esse aspecto, as comparações entre cidades revelam-se muito delicadas.<sup>4</sup>

As dimensões da segregação mais analisadas foram a da divisão em classes, por um lado, e a da divisão etnoracial, por outro, à qual podemos associar a dimensão religiosa. Essas são as duas dimensões principais que discutiremos, assinalando, porém, que a pesquisa também levou em consideração outras que merecem atenção: diferenciações demográficas (idade, tamanho e estrutura das moradias) e relações de sexo.

O estudo da divisão espacial segundo as classes sociais levanta duas questões: a da definição dessas classes, de um lado, e a dos resultados observados, de outro, em que as duas não são independentes entre si, como assinalamos.

Há três quartos de século, a existência das grandes classes sociais definidas pela divisão do trabalho não suscitava nenhuma inquietação entre os sociólogos, correta ou incorretamente. M. Halbwachs como R. E. Park notaram sua importância na diferenciação dos espaços urbanos, e o último considerava que a segregação das classes sociais era particularmente forte na Europa, sobretudo em Londres: "Nas velhas cidades européias, o processo de segregação foi

<sup>4</sup> Além das numerosas dificuldades epistemológicas e teóricas suscitadas pela análise fatorial de variáveis heterogêneas, os resultados dessas análises, como os dos cálculos de índices globais, são muito sensíveis à definição, à codificação e à ponderação das variáveis, assim como à exatidão e à forma do recorte determinante das unidades espaciais da base do estudo.



mais longe, e os limites dos bairros são provavelmente mais marcados do que na América.” (Park, 1925, in Grafmeyer e Joseph, 1984, p. 84). Julgamento surpreendente para um europeu atual, sem dúvida também para um americano!

Será que as classes sociais permanecem como categoria pertinente para a análise da segregação urbana atual? A maior parte dos sociólogos concordará no reconhecimento de que a visão acima evocada, particularmente sua radicalização pela tradição marxista – aliás mais inspirada sob esse aspecto por Lênin e Stálin do que pelo próprio Marx –, é ao mesmo tempo demasiadamente dogmática e simplificadora – postulando que as grandes identidades sociais estáveis seriam suficientes para interpretar as diferenças sociais observadas – e demasiadamente estática – particularmente ineficaz para explicar as evoluções sociais atuais (diminuição dos operários, progressão das categorias médias e superiores assalariadas e do proletário terciário) e a transformação dos modos de constituição das identidades sociais. A meu ver, entretanto, o debate continua aberto sobre a pertinência atual do próprio esquema marxista, ou seja, sobre a hipótese do efeito estruturante maior da divisão do trabalho e das relações de produção na definição das clivagens sociais no seu conjunto.

De maneira abusivamente simplificadora, podemos distinguir atualmente duas posições teóricas opostas. A primeira afirma que a economia tem importância menor na estratificação social.

Sem pretender assimilar uns aos outros, podemos identificar os neoweberianos como P. Saunders (1986), que vê nos modos de consumo, na propriedade da moradia, elementos determinantes do *status* social; a escola de P. Bourdieu com sua insistência sobre o “capital escolar”, o “capital social” e a dominação simbólica; e os que utilizam o argumento da exclusão durável ou mesmo permanente de uma parte da população do mundo do trabalho assalariado para afirmar a importância crescente dos processos não-econômicos na definição das identidades sociais (cf. R. Castel, 1995, para o debate sobre a crise da sociedade salarial, a “desafiliação”, e os “sobrenumerários”, ou W. J. Wilson, 1980, 1987, e o debate sobre a “underclass” nos EUA).

O outro pólo, ao contrário, veria na crise do fordismo, na progressão do neoliberalismo e na globalização argumentos que sublinham o peso crescente das relações capitalistas de produção dominadas pelas multinacionais e pelos mercados financeiros sobre a organização do conjunto da vida social, nela compreendida a cidade. Nesse pólo, identifico, por exemplo, um grande número de pesquisas que se inspiram nas teses da escola da regulação (cf. por exemplo A. Amin, 1995) e as pesquisas de S. Sassen, já evocadas.

Se examinarmos os resultados disponíveis, notaremos de início que quase todas as análises empíricas recentes das grandes cidades<sup>5</sup> que estudam a divisão social do espaço segundo caracterizações da população referidas ao lugar que

<sup>5</sup> Cf. por exemplo, para Londres, P. Congdon (1984, 1987), para Madri, J. Leal (1990), para Paris, N. Tabard e P. Bessy (1990), C. Rhein (1994), E. Preteceille (1993), para Nova York, E. Preteceille (1993), para Atenas, T. Maloutas (1993, 1995), para o Rio de Janeiro, E. Preteceille (1996).



esta ocupa nas relações econômicas (do tipo das categorias sócio-profissionais) põem em evidência, como, aliás, as análises mais antigas, um primeiro fator descrevendo a oposição da distribuição entre categorias superiores, de um lado, e categorias operárias, do outro, e isso apesar do enfraquecimento<sup>6</sup> das partes absoluta e relativa dos operários.

Notaremos também que nas cidades com história industrial antiga como Londres, Paris e Nova York, os espaços mais operários hoje em dia são, para boa parte delas, os que já o eram há um século (sem dúvida não tanto para Nova York, onde a transformação dos usos sociais do espaço se fez a um ritmo mais rápido).

A segregação mais acentuada, entretanto, não se refere em todas essas cidades às categorias populares, mas, ao contrário, às categorias superiores. Esse ponto é muito omitido pelos discursos mais difundidos que consideram a segregação essencialmente como a dos pobres. Decerto, essa escolha voluntária das categorias superiores de estarem “entre si”, de se reservarem certos espaços e a partir disso de controlarem seu uso conforme seus próprios valores (Pinçon e Pinçon-Charlot, 1989) não é, *a priori*, um problema social que mereça interesse e compaixão. Seu fortíssimo agrupamento espacial, no entanto, me parece ensejar problemas de vários títulos, que serão discutidos no correr deste texto.

Para além desses traços genéricos da divisão social, será que podemos encontrar diferenças significativas, por exemplo, entre as grandes cidades européias e as americanas ou, ao contrário, convergência entre elas em direção a estruturas sociais semelhantes, como sugerem as idéias de americanização das sociedades européias ou também como sugere, de outro modo, o modelo teórico da “cidade global” (esboçado por J. Friedmann, 1982, 1986, desenvolvido mais recentemente por S. Sassen, 1991)? Será que há, por outro lado, diferença ou continuidade entre as grandes cidades e as outras cidades européias (o modelo da cidade global tem como hipótese um afastamento crescente, enquanto os modelos geográficos tradicionais da hierarquia urbana supõem a continuidade e a difusão das inovações a partir das cidades maiores)?

Notamos anteriormente as dificuldades metodológicas de tais comparações (heterogeneidade das categorias estatísticas e dos recortes espaciais entre países ou até mesmo entre cidades). Em um ensaio de comparação entre Londres, Madri, Nova York e Paris (E. Preteceille, 1993), constatou-se que a segregação parece mais intensa nas cidades européias, o que confirmaria ainda hoje a tese de R. E. Park! No entanto, a definição mais abrangente das categorias superiores nos EUA (a variável *occupation* do censo é pouco discriminante para as categorias superiores, *managerial and professional specially occupations*) e o

<sup>6</sup> Enfraquecimento que não significa entretanto desaparecimento: ainda havia 1.184.007 operários em Ile-de-France no recenseamento de 1990, 22% da população ativa total da metrópole, número equivalente às profissões intermediárias e maior que o de executivos e de profissões intelectuais superiores. Entre os outros grandes grupos sócio-profissionais, os empregados por si só (N. da T.: no original, “*employés*”) eram mais numerosos, 1.586.977.



maior tamanho das unidades espaciais que podemos utilizar recomendam cautela quanto aos resultados da comparação. Por outro lado, ao examinarmos a concentração dos operários nos espaços mais fortemente obreiros, concluímos que há uma segregação menor em Paris do que em Nova York e maior, ao contrário, do que em Londres – porém, uma vez mais, esse resultado é frágil e provisório.

A comparação com Madri mostra diferenças metodologicamente mais pronunciadas em favor de uma segregação mais clara nessa cidade do que nas outras três, o que não quer dizer, de modo algum, oposição entre modelos europeus e americanos. E as pesquisas de T. Maloutas sobre Atenas levam, inversamente, à conclusão da existência de uma segregação menos forte em Atenas do que nas outras grandes cidades européias, o que deveria nos dissuadir da tentação de um modelo “mediterrâneo” mais segregado, justamente onde a Europa se mostra demasiadamente heterogênea.

A comparação entre os modelos de organização espacial da segregação nas diferentes cidades também apresentam dificuldades. A cidade européia, onde os bairros centrais são fortemente valorizados pelas classes superiores, opõe-se tradicionalmente à cidade americana, onde essas classes residem nos subúrbios e onde são os pobres que vivem nos espaços centrais abandonados pelos deslocamentos sucessivos da modernidade. Nova York, sob esse aspecto, não segue

verdadeiramente o modelo americano, já que Manhattan é composta por alguns dos bairros mais ricos do conjunto da cidade. Reciprocamente, Paris obriga a nuançar o “modelo europeu”, pois se os espaços mais polarizados em favor das categorias superiores somam 27 dos 80 bairros parisienses, somam também 84 municípios de subúrbio.<sup>7</sup> O modelo londrino se afasta ainda um pouco mais, pois se o tipo social mais rico<sup>8</sup> está especialmente concentrado nos espaços do subúrbio a oeste e a nordeste e bastante próximos do centro, o tipo seguinte da hierarquia sócio-profissional, em que as categorias superiores são um pouco menos concentradas, mas duas vezes mais numerosas em números absolutos, localiza-se essencialmente na periferia da Grande Londres.

Se a comparação das estruturas da divisão social das grandes cidades em um dado momento é problemática, a comparação das evoluções é ainda mais delicada. Podemos entretanto notar as conclusões convergentes das pesquisas de C. Hamnett (1995) sobre Londres, de M. Sonobe e T. Machimura (1996) sobre Tóquio e das minhas sobre Paris (E. Preteceille, 1995). Ao procurarmos, os quatro, testar a validade do modelo da cidade global sobre nossas respectivas cidades, concluímos, contra a hipótese de dualização, que há um crescimento forte das categorias superiores; menos forte em termos relativos, porém forte em números absolutos, das categorias médias (profissões intermediárias); e um recuo tanto do proletariado industrial quanto do conjunto constituído pelos

<sup>7</sup> E. Preteceille, 1993, p. 26.

<sup>8</sup> Trata-se do tipo 1 da tipologia elaborada por P. Congdon. Cf. E. Preteceille, 1993, p. 70-71.



empregados do comércio e dos serviços (o que contudo não é o caso de Tóquio). Se é verdade que um novo proletariado terciário com empregos freqüentemente precários substitui em parte um proletariado industrial, então não ocorre o forte crescimento previsto pelo modelo. Se é verdade também que as desigualdades de renda aumentam e que a categoria dos assalariados mais bem pagos vê sua parte da renda total continuar crescendo, não observamos, segundo os resultados preliminares de um trabalho em curso, nem o empobrecimento massivo da categoria dos assalariados com renda mais baixa ou o empobrecimento absoluto das categorias intermediárias, nem tampouco o recuo do contingente das profissões intermediárias, muito pelo contrário. Sob a condição de confirmar esses resultados e de verificar sua validade em relação à renda familiar, poderíamos caracterizar o impacto do processo de globalização como uma dualização do conjunto da estrutura urbana, que renovaria assim, em certo sentido, sob a égide da dominação das "indústrias terciárias" globalizadas, a clivagem binária de classe da cidade do capitalismo industrial do século XIX. Se é verdade também que essas atividades econômicas são exatamente as que explicam a parte mais importante da dinâmica de transformação econômica da região Ile-de-France e de seu mercado de trabalho, não poderíamos negligenciar nem as atividades industriais que subsistem, de que boa parte está ligada aos setores de alta tecnologia, nem o emprego nos serviços públicos vinculados às funções governamentais e ao consumo coletivo.

Contrariamente à imagem difundida e às hipóteses de vários pesquisadores, não podemos portanto pensar corretamente a grande cidade, e particularmente a metrópole parisiense, sob a ótica da cidade dual. O que não exclui entretanto certos processos parciais de dualização espacial. Assim, os bairros e municípios de Ile-de-France mais polarizados socialmente em favor das categorias superiores tiveram essa especialização social ainda mais acentuada. Da mesma maneira, simetricamente, isso é válido para os dois terços dos municípios mais operários. Porém, os outros bairros e municípios, que agrupam mais de 60% da população da região, conhecem uma evolução mais complexa e sem polarização marcada de um lado ou de outro.

Se a metrópole parisiense é apenas parcialmente atingida pela dualização espacial, processo que só se refere a uma parte minoritária de seus espaços e de sua população, ela também não é, contrariamente à imagem difundida, o lugar da concentração mais forte dos mais pobres. Indicamos acima sucintamente o que seria a evolução do conjunto da população ativa. Quanto às estruturas espaciais em si, apesar da popularização parcial que acaba de ser assinalada, não é em Ile-de-France que encontraremos os bairros mais operários e/ou os mais pobres. N. Tabard, em sua tipologia sócio-profissional do conjunto do território francês, mostrou que o bairro mais popular<sup>9</sup> de Paris contabilizava uma proporção de categorias superiores mais elevada que a dos bairros mais ricos de numerosas outras cidades da França, e que os municípios mais pobres do subúr-

<sup>9</sup> No sentido do *status* social, descrito pelo primeiro fator de sua análise de correspondências. N. Tabard, 1993. Gráfico II-A, p. 12.



bio parisiense estavam apenas um pouco abaixo da média.<sup>10</sup> Do mesmo modo, a situação média dos bairros desses municípios selecionados pela atual política urbana, *a priori* os mais pobres, é contudo mais favorável que a da maior parte dos bairros das cidades do interior.<sup>11</sup>

É com certeza em Ile-de-France que os contrastes sociais são os mais violentos, mas isso devido à fortíssima concentração de riqueza e não ao nível absoluto da pobreza. Do ponto de vista das desigualdades espaciais, a distância entre os bairros pobres, objeto da política urbana, e os outros é nitidamente maior em Ile-de-France<sup>12</sup>, pois a média dos bairros e municípios superiores fora dessa região se distancia muito fortemente da média dos seus correspondentes parisienses. Da mesma forma, a distância entre departamentos extremos, do ponto de vista da estrutura social (Paris e a Seine Saint Denis), aumentou, pois, se as categorias superiores progrediram em ambos, elas o fizeram muito mais fortemente em Paris.

Como isso ocorre nas outras grandes cidades européias? Na ausência de estudos similares, é difícil responder, salvo no caso de Londres, onde os trabalhos de C. Hamnett esboçam resultados semelhantes. Veremos entretanto que quaisquer hipóteses explicativas que propusermos sobre os processos que produzem essas situações poderiam levar-nos a pensar que provavelmente ocorrerá do mesmo modo ao menos

para as grandes cidades submetidas ao mesmo tipo de dinâmica econômica.

As divisões sociais são mais intensas nas grandes cidades? É essa, em todo caso, a imagem difundida, que opõe a grande cidade dividida à pequena cidade mais harmoniosa, com tecido social mais unido. Não é muito fácil responder a essa questão, pois os métodos de análise estatística da divisão social de uma cidade não são completamente adequados à comparação entre cidades. Podemos entretanto, no caso francês, encontrar algumas indicações nas análises de N. Tabard sobre o conjunto do território. Elas mostram, a princípio, que os municípios têm um *status* socioeconômico tanto mais elevado, em média, quanto maiores eles são (1993, p. 15). Quanto às aglomerações urbanas, a situação mais díspare é a de Paris, que se diferencia fortemente da de outras regiões pelo seu *status* socioeconômico médio muito elevado: “cerca de três famílias em quatro (72%) residentes nos bairros do decil superior da hierarquia socioespacial habitam Ile-de-France” (1993, p. 11). Se medirmos as diferenças internas pela diferença de *status* entre os bairros ou municípios mais ricos e os mais pobres de cada aglomeração, a distância não será sistematicamente mais forte em Ile-de-France<sup>13</sup>: será igual ou superior em algumas cidades, como Marseille, Lyon ou Strasbourg; próxima em relação a Toulouse ou Nantes; e, ao contrário, sensivelmente inferior em outras, como Rennes, Amiens ou Cler-

<sup>10</sup> Op. cit., Gráfico II-B, p. 13.

<sup>11</sup> Op. cit., Gráfico III, p. 17.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Distância no eixo da hierarquização principal, gráficos II A e B, N. Tabard, 1993, pp. 12-13.



mont-Ferrand. Não nos parece possível concluir de maneira inequívoca<sup>14</sup> que a divisão social seja maior na ou nas maiores cidades, nem tampouco que as cidades médias ou pequenas sejam sistematicamente mais homogêneas. O que é característico da região de Ile-de-France é o peso das categorias superiores, portanto, um contraste social nos bairros ou nos municípios onde elas estão mais presentes; enquanto nas cidades menores, os bairros ricos que criam o contraste “para cima” agrupam apenas efetivos relativamente menores. Notemos, de passagem, que as cidades médias parecem, nessa perspectiva, bastante diferentes umas das outras quanto aos contrastes sociais internos.

A outra dimensão maior da divisão social das grandes cidades é a da segregação etnorracial. Se essa dimensão, mais ainda que a precedente, foi abundantemente estudada nos EUA, ela o foi menos sistematicamente na Europa, e em particular na França. No caso francês, sabemos que isso ocorre em parte devido à limitação de dados estatísticos: o censo indica a nacionalidade e o lugar de nascimento, portanto podemos estudar os estrangeiros, mas não tão facilmente os imigrantes (podem ter nascido no estrangeiro francês<sup>15</sup> ou no estrangeiro – como distinguir os *pieds noirs*<sup>16</sup> dos argelinos imigrantes naturalizados e, ainda mais, como operar distinções em relação à geração seguinte?). Sabemos

também que essa limitação tem razões políticas, aliás constitucionais: o modelo republicano de integração dos imigrantes naturalizados exige que eles não sejam objeto de qualquer discriminação oficial. Os sociólogos americanos, ao contrário, dispõem de numerosos dados etnorraciais no censo. O mais revelador dessa limitação talvez seja o que corresponde à questão da caracterização etnorracial dos “ancestrais”: tem-se que escolher um pertencimento, portanto implicitamente reconhecer-se membro de uma determinada comunidade, apesar da sucessão de gerações. Que dizer dos que têm ancestrais miscigenados e que se vêem, apesar de tudo, solicitados a fazer uma escolha unívoca?<sup>17</sup>

Mas, enfim, graças a essas categorias autodeclarativas (tão naturalizadas que são raramente criticadas pelos que as utilizam) que misturam a “raça” e a língua (“hispanicos”), até mesmo a nacionalidade de origem, podemos medir nos EUA a composição etnorracial dos bairros com maior exatidão. Apesar das limitações dos dados franceses, parece que as diferenças são sob esse aspecto muito mais marcantes entre as cidades americanas e as francesas do que as relativas às classes sociais. A intensidade da especialização etnorracial parece muito mais forte no EUA, onde freqüentemente um bairro negro é habitado por mais de 90% de negros. Em Paris, para tomar o exemplo de um dos bairros mais

<sup>14</sup> Outros tipos de medidas dariam talvez resultados diferentes, por exemplo cálculos de índices de segregação de cada cidade.

<sup>15</sup> Estrangeiro francês: é o cidadão francês nascido nas ex-colônias. (N. da T.)

<sup>16</sup> *Pied noir*: cidadão francês nascido na Argélia, no tempo em que esse país era de domínio francês. Hoje, a expressão é utilizada, em geral, para os que nascem no Magrebe. (N. da T.)

<sup>17</sup> Sobre as categorizações etnorraciais dos censos e suas ligações com os modelos políticos de gestão das diferentes origens, cf. P. Simon (no prelo).



“étnicos”, o de Goutte-d’Or, na XVIIIª circunscrição, pelo censo de 1982, em 28.777 habitantes havia 12.862 estrangeiros, ou seja, 35%, e 1.438 franceses naturalizados, ou seja, 5% (Toubon e Messamah, 1988, p. 150). Além do mais, essa especialização etnorracial é muito seletiva nos EUA, onde os diferentes grupos etnorraciais se misturam pouco, ao contrário do que se observa em Paris: retomando o mesmo exemplo de Goutte-d’Or, se os grupos mais importantes em 1982 eram os de norte-africanos (argelinos e tunisianos, depois marroquinos), havia também um número significativo de outros africanos, além de uma quantidade não negligenciável de portugueses, iugoslavos, espanhóis e indochineses (id.).

Também sob esse aspecto, parece excessiva a hipótese de S. Sassen, que associa em grande medida o crescimento de um novo proletariado terciário à mão-de-obra imigrante e faz disso uma característica importante da grande metrópole “global”. Tanto que 47% dos estrangeiros ativos eram operários em 1990 em Ile-de-France e somente 22%, empregados (INSEE, censo da população de 1990).

Devemos entretanto indagar se, tendencialmente, os atuais “fracassados”<sup>18</sup> do modelo de integração republicano, ligados à extensão do desemprego, à crise do ensino e à crise das organizações operárias, não provocarão o agravamento e a ampliação das divisões etnorraciais. A hipótese de E. Todd (1994), que vê na assimilação ou na manutenção das diferenças o resultado de estruturas an-

tropológicas estabelecidas há muito tempo, pode tornar otimista o caso francês, mas não é totalmente convincente nem demonstrada, e seu modelo não exclui a possibilidade de rupturas.

Sobre a questão das divisões étnicas na cidade, não há na verdade um modelo comum europeu, se aceitarmos a tipologia das sociedades integradoras ou diferenciadoras de E. Todd. Mas faltam, mais ainda do que para as divisões de classes, observações sistemáticas que, comparativamente, expliquem o conjunto das estruturas e sua evolução. Mais ainda do que para os bairros de pobres e de operários, encontramos, sobretudo na literatura das monografias, estudos sobre bairros de imigrantes com enfoques principalmente antropológicos sobre as estruturas sociais e os modos de vida, mas é difícil estender as conclusões ao conjunto da estrutura urbana das grandes cidades. Há hoje em dia poucos resultados convincentes no que respeita à comparação das grandes metrópoles do ponto de vista de suas divisões étnicas. As diferenças de realidades sociais, subentendidas nas categorias estatísticas, sendo mais importantes do que as variáveis sócio-profissionais, tornam essa comparação muito mais difícil de realizar. Na França mesmo, aliás, não há sob esse ponto de vista dificuldade em comparar cidades. Sabemos que os estrangeiros estão distribuídos desigualmente entre as regiões, assim como entre os tipos sociais de bairros (Desplanques e Tabard, 1991). Sabemos também que sua proporção aumenta com o tamanho das aglomerações urbanas (Chenu, 1996, p. 228). Sabemos, enfim, que sua concen-

<sup>18</sup> No original, “les ratés”. (N. da T.)



tração na aglomeração de Paris, a maior em relação às outras (12,4% da população total em 1990), foi se reforçando no último período intercensitário, enquanto decresceu em todas as outras cidades não pertencentes a aglomerações urbanas e em 7 entre 9 das outras aglomerações com mais de 400.000 habitantes (exceto em Bourdeaux, onde sua concentração aumenta muito pouco, de 5,4 a 5,5%, e em Nantes, onde aumenta um pouco mais, de 2,4 a 2,7%, níveis muito inferiores à média (op. cit., p. 229).

No entanto, essa presença muito forte na grande metrópole não significa necessariamente diferenças de distribuição interna mais marcadas, cuja quantificação só seria possível por uma sistemática análise comparativa. E ela não pode ser interpretada de maneira evidente quanto aos seus efeitos sociais: a coabitação mais freqüente com estrangeiros não suscita automaticamente tensões interétnicas mais fortes, contrariamente às pseudoteorias sobre o "limite de tolerância".

## Processo de divisão

Se a análise das estruturas socioespaciais e de sua evolução é uma etapa importante para a compreensão da divisão social do espaço das grandes cidades, ela não a esgota: ainda é preciso compreender os processos que produzem e transformam essas estruturas.

A existência da segregação não é de forma alguma contestada, mas suas causas dão lugar a interpretações muito diferentes. O debate sobre esse ponto é mais constantemente apresentado como uma oposição entre as explicações de tipo "macro-estrutural" e as que remetem às escolhas dos indivíduos. As disputas dessa oposição são com freqüência mais políticas que científicas: será essa criticável característica das nossas cidades a conseqüência das estruturas do próprio sistema social capitalista (que se deve portanto reformar ou substituir por um sistema mais justo: crítica de esquerda) ou será então um efeito lamentável de uma característica positiva de nossas sociedades – a liberdade de escolha dos indivíduos sobre o mercado –, jogando assim a culpa às preferências

individuais, à natureza humana imperfeita, embora racional, e não ao sistema (que é o melhor possível: posição de direita)?

As numerosas análises dos processos de segregação (que, como se notará, estudam sobretudo as grandes cidades, onde a segregação parece mais reconhecida e talvez também mais contestada) põem em evidência três campos de investigação: o das políticas públicas, o do mercado de moradia e o das práticas das famílias.

Os casos em que podemos diretamente deduzir a segregação de estruturas políticas e/ou econômicas que visam explicitamente separar espacialmente certos grupos (sociedades de castas, sociedades escravistas, religiões minoritárias reprimidas) são numerosos na história das cidades, mas pouco freqüentes nas atuais sociedades capitalistas desenvolvidas, sendo os violentos conflitos interétnicos na ex-Iugoslávia o exemplo mais recente, e a política de *apartheid* na África do Sul, sem dúvida,



o último. Convém lembrar entretanto que não é preciso voltar muito atrás ao passado dos EUA, para encontrar políticas segregacionistas explícitas, particularmente nos estados do sul.

Nos períodos mais recentes, até mesmo atualmente, as políticas da maior parte dos Estados desenvolvidos se afirmam, de forma manifesta, opostas à segregação e deveriam, portanto, ser excluídas *a priori* de suas causas possíveis. Mas numerosas pesquisas sobre as políticas urbanas mostraram que isso nem sempre foi assim. Seria muito longo, e difícil, procurar sintetizar aqui o resultado do conjunto desses trabalhos. Vamos nos deter apenas em dois princípios que me parecem surgir muito claramente. De um lado, os eventuais efeitos segregativos das políticas só podem ser compreendidos quando se consideram as interações complexas entre diversos atores e instituições políticas, entre os quais os diferentes níveis territoriais do Estado, que defendem interesses e/ou agem segundo lógicas sociais diversas. De outro lado, as políticas públicas produzem sempre seus efeitos nas interações, também complexas, com os atores privados, entre os quais estão em primeiro plano as empresas que contribuem para a urbanização. Esses dois princípios de análise serão tanto mais importantes para as grandes cidades quanto mais complexo for o emaranhado de atores políticos representativos de níveis territoriais do Estado e quanto maior a dificuldade para a relativa unificação desses atores nas instituições políticas da aglomeração, na maior parte das cidades européias ou americanas; e quanto mais intensas forem as disputas de que elas são objeto para os produtores privados da cidade.

Consideremos agora a explicação no campo do mercado imobiliário, privilegiada pelos modelos clássicos de análise da divisão social do espaço residencial provenientes da Escola de Chicago: os preços dos terrenos e das moradias se hierarquizam em função das localizações mais agradáveis, as famílias escolhem as melhores habitações que lhes sejam acessíveis por meio de seus recursos; portanto, a estrutura espacial reflete a divisão social em classes. Essa desigualdade cumulativa seria no entanto aceitável, pois, na concepção americana da sociedade, cada um tem suas oportunidades e a mobilidade social permite mobilidade espacial, o que torna temporárias essas desigualdades para um determinado indivíduo ou determinada família.

De fato, a explicação por esse ângulo mobiliza imediatamente mecanismos de causalidade que remetem a outras estruturas econômicas e sociais. As desigualdades de renda das famílias são determinadas em grande parte pelas estruturas do mercado de trabalho e suas transformações, o que remete ao debate sobre a reestruturação econômica das grandes cidades, que não desenvolveremos aqui (cf. o capítulo de Pierre Veltz). A definição social das localizações agradáveis ou cômodas depende em parte da localização das empresas e dos empregos, positiva e negativamente: facilidade de acesso ao trabalho, mas também poluição, barulho, engarrafamentos, paisagem urbana pouco atrativa ao habitat etc. As reestruturações econômicas urbanas produzem transformações importantes no uso social do espaço e podem, assim, contribuir para mudar sua qualificação social (exemplo das usinas que fecham nas zonas cen-



trais, reduzindo os prejuízos, mudando a paisagem e criando oportunidades fundiárias).

Na metrópole parisiense, diversas características do(s) mercado(s) imobiliário(s) agem em sentidos contraditórios.

A competição entre usos econômicos e residenciais dos espaços de qualidade provocam a alta de preços (a longo prazo: pode haver efeitos inversos, como a pressão para baixo dos preços causada pela crise de construção de imóveis comerciais e pela crise bancária ligada aos investimentos especulativos anteriores; entretanto, trata-se de crise conjuntural, de efeitos limitados), devida à atratividade pouco reprodutível das localizações prestigiosas para as sedes sociais das empresas (Pinçon e Pinçon-Charlot, 1992). A forte concentração de empregos bem pagos e de alta qualificação gera também uma demanda por moradias correspondentes. Os dois mecanismos se reforçam para induzir, seja pela nova construção como pela renovação do antigo parque imobiliário, as transformações sociais já evocadas não só no centro da aglomeração, mas também nos subúrbios mais ricos que reproduzem, de maneiras diversas, o mesmo tipo de dupla atratividade.

Inversamente, a antiguidade e até mesmo a vetustez do parque imobiliário parisiense (50% de residências principais construídas antes de 1915; 17% das moradias sem banheira ou ducha, sem WC interno, segundo o censo de 1990) contribuíram para que surgisse um mercado imobiliário de má qualidade, porém barato, que constitui o que os especia-

listas denominam “parque popular de fato”, o qual permitiu – com o apoio da lei de 1948, que controlava os aluguéis das moradias antigas –, que uma proporção importante de famílias de categorias populares, compostas de ativos ou aposentados, se mantivesse em Paris.

Entretanto, os mecanismos mencionados anteriormente reduzem pouco a pouco esse parque. Note-se ainda que certas políticas contribuem involuntariamente para isso. Assim, os esforços de localização dos grandes equipamentos públicos a leste de Paris, enaltecidos como forma de melhorar a qualidade de vida dos habitantes desses bairros até então abandonados, produzem efeitos perversos de revalorização simbólica e social dessa área, que aceleram as renovações espontâneas e expulsam os antigos habitantes em benefício de novas camadas médias ou superiores, como sucedeu na Opéra Bastille ou no Parc de la Villette com todos os seus equipamentos.

A existência de um parque de moradias populares em Paris e em subúrbio próximo é outro elemento que permite a uma população modesta bastante significativa de operários e de empregados residir nas zonas centrais da aglomeração. Certamente, a distribuição espacial das HLM<sup>19</sup> é muito desigual e segue quase sempre as grandes tendências da segregação. Em 1990, 12% das famílias parisienses habitavam em HLM, contra 21% das que habitavam o conjunto da região e 32%, o subúrbio de Seine Saint Denis. E a população das HLM parisienses é menos operária, com 16% de operários e 12% de técnicos, contra 31% e

<sup>19</sup> HLM: Habitação de Aluguel Moderado. (N. da T.)

6% em média, respectivamente, na região, e 35% e 4% em Seine Saint Denis. Mas, apesar disso, se essas HLM não existissem, os 16% de famílias operárias ou os 20% de famílias de empregados parisienses teriam que pagar os aluguéis do mercado privado parisiense. Além do mais, o importante parque de HLM no primeiro anel de Paris assegura a seus locatários, modestos em sua maioria, uma situação residencial próxima de Paris, quase sempre servida pelo metrô e muito bem dotada em matéria de equipamentos e serviços públicos locais (Pinçon, Preteceille, Rendu, 1986).

No entanto, é verdade que essa situação provém da existência e da distribuição espacial de um estoque de moradias populares construídas durante meio século; que a localização de várias delas, quando foram construídas, era muito mais periférica em relação à aglomeração da época e muito menos atraente que hoje (circunscrições periféricas de Paris e municípios limítrofes); e que enfim as tendências atuais são de acentuar progressivamente a segregação. Em Paris, entre 1982 e 1990, o número de famílias que habitam em HLM aumenta de 7%, contra 20% no primeiro anel e 25% no segundo.

O fato de a distribuição espacial das HLM contribuir hoje para uma segregação social relativamente mais moderada do que nas cidades onde o mercado imobiliário é inteiramente privado é uma consequência política, embora de início imprevista ou não intencional, mas resultante sobretudo da defasagem entre a inércia da distribuição espacial do es-

toque de HLM e as transformações do uso social dos diferentes espaços da aglomeração.

Evoluções recentes, porém, questionam a capacidade dos HLM em limitar a segregação. Além da orientação dos fluxos já evocada, a degradação física de alguns HLM, a saída seletiva das categorias mais bem remuneradas e a política de gestão e de atribuição das moradias (cf. Oberti, 1995) levam à acentuação da segregação dos mais pobres em certos espaços limitados, com consequências sociais dramáticas pelo acúmulo das dificuldades dos seus habitantes e pelos efeitos de isolamento gerados. Assim, novas formas de segregação se desenvolvem em determinados subúrbios, tendo, como pólo oposto, a concentração de técnicos e executivos nos novos subúrbios horizontais de alta renda<sup>20</sup>, de menor densidade, distantes das chaminés das fábricas, mas mais próximos das novas zonas de desenvolvimento de empregos qualificados, quer pertençam ao setor terciário ou às indústrias de alta tecnologia.

Essas observações sobre as relações entre mercados imobiliários e segregação na metrópole parisiense se aplicam também às outras grandes metrópoles européias? A análise comparativa entre os mercados imobiliários nas cidades européias foi empreendida por numerosos pesquisadores, cujos resultados, devido à sua extensão, não vamos resumir aqui, limitando-nos a algumas observações. Sobre o caso londrino, os trabalhos de Chris Hamnett (1984, 1987) parecem mostrar algumas similitudes, que contri-

<sup>20</sup> No original, "*banlieues pavillonnaires*". (N. da T.)



buiriam para explicar processos segregativos e formas da divisão socioespacial bastante parecidos com os de Paris. Convém assinalar, contudo, que durante os últimos vinte anos o questionamento da orientação social da política de moradia tem sido mais radical na Inglaterra, tanto pela construção de novas habitações quanto pela privatização do parque existente, o que deverá constituir-se no futuro em um fator de acentuação relativa das tendências segregativas. A segregação mais intensa que sublinhamos anteriormente no caso de Madri (J. Leal, 1990, E. Preteceille, 1993) pode ser explicada pelo desenvolvimento muito mais limitado dessa política de moradia popular e pelo uso massivo da “casa própria” na construção dos grandes conjuntos de moradia popular na periferia. Enfim, no caso de Atenas, T. Maloutas (1995) mostrou que o grau de segregação mais fraco que ele observava em comparação com outras metrópoles resultava do papel importante das estruturas familiares tradicionais no acesso à moradia, em que o papel do mercado capitalista privado era historicamente mais reduzido.

Essas poucas observações nos fazem pensar que a ausência do “modelo europeu” da divisão social nas grandes cidades sem dúvida tem a ver com a diversidade de modos de produção e circulação de moradias. Uma certa convergência atual desses modos, que é um elemento dos processos da chamada globalização da economia daquelas cidades, é suscetível de gerar tendências mais semelhantes, porém a partir de estruturas socioespaciais bastante diferentes, cuja inércia não se deve negligenciar.

Por várias vezes, nessa discussão,

fomos levados a evocar as características da demanda, portanto as “preferências” dos habitantes-consumidores. Dizemos sem dificuldade que o caso em que a segregação resulta, de maneira indiscutível, de escolhas individuais são pouco numerosos e em geral bem delimitados. T. Schelling (1978) propôs um modelo teórico em que a segregação poderia resultar de efeitos acumulados de decisões individuais de mobilidade orientadas pelas preferências individuais em favor de uma maior homogeneidade social ou étnica do ambiente residencial, efeitos não pretendidos por cada um dos atores mas que se formam como estrutura produzida por um conjunto não concertado de escolhas individuais. De um lado, parece que os casos concretos em que a validade do modelo pode ser verificada empiricamente são bastante limitados (W. Clarke, 1991). De outro, não podemos evidentemente interromper a análise apenas com a constatação das preferências, e a formação social delas é um terreno maior de investigação sociológica. O racismo individual tem uma história social, que o produz e reproduz, como a rejeição ou a aceitação da coabitação com outras categorias sociais. Enfim, as preferências individuais agem tanto menos quanto mais são constrangidas as escolhas dos indivíduos pelas estruturas econômicas e sociais.

A auto-segregação das classes superiores, que se cristaliza nos espaços burgueses que marcam com força, simbólica e praticamente, o espaço das grandes cidades, é decerto o caso que mais escapa das restrições da renda familiar, já que é manifesta a vontade dos que têm os meios econômicos e políticos de permanecerem entre si (Pinçon e Pinçon-Charlot, 1989). Embora possamos admitir



ainda que a não separação das relações privadas e das relações de negócios dotam esse espaço social reservado de uma funcionalidade econômica não negligenciável. Ou que o auto-enclausuramento em espaços protegidos, guardados por polícias privadas e cercados com arame farpado, que observamos nos subúrbios americanos e no Brasil (M. Davis, 1990, R. Lopez, 1996, M. Raffoul, 1996, T. Caldeira, 1996) responde à violência urbana difundida, retorno do recalque da violência econômica e social do sistema. A polarização acentuada dos espaços das classes superiores nas cidades européias não está (ainda?) engajada de maneira significativa nessa via.

A auto-segregação das classes populares e de grupos étnicos dominados é quase sempre evocada simetricamente. A versão clássica é a versão cultural-comunitarista: o agrupamento voluntário em um espaço homogêneo teria uma função de estreitamento dos laços sociais, de auxílio mútuo, de conservação da cultura própria ao grupo. A versão mais recente é a do enclave econômico étnico (Portes, 1980, 1985), embora possa se aplicar também aos períodos mais antigos e seja complementar da precedente: o agrupamento espacial permite constituir um espaço econômico dominado pelo grupo minoritário, em que as relações salariais e mercantis apoiadas nas relações de pertencimento à mesma comunidade dão às empresas “étnicas” vantagens de competitividade e de mercado e asseguram aos assalariados um acesso ao mercado de trabalho e possibilidades de mobilidade profissional ascendente que lhes seriam muito difíceis na economia geral.

A primeira versão é freqüentemente evocada para explicar os guetos negros nos EUA. No entanto, ela é fortemente contestada, a começar pelos próprios autores que valorizam os efeitos culturais e sociais do agrupamento comunitário. Assim, W. J. Wilson (1987) foi levado a explicar em parte a degradação da situação interna dos guetos negros pela partida dos que conseguiram aceder à classe média: prova, ao contrário, de que o pertencimento ao gueto é uma imposição, e que dele se sai tão logo se possa. Nas grandes cidades européias, encontramos essa dinâmica da solidariedade comunitária nos espaços de maior concentração de grupos imigrados, que são os lugares de acolhimento dos novos imigrantes. Mas, particularmente no caso parisiense, com o passar do tempo, a mobilidade geográfica dos imigrantes, cujo habitat se difunde no conjunto da aglomeração, é importante à medida que eles se inserem na sociedade francesa; a concentração inicial, portanto, se dilui mais rápido do que nos EUA e se renova sobretudo pela chegada de novos imigrantes. Salvo casos particulares – como aquele recente dos imigrantes malineses<sup>21</sup> de Montreuil que querem continuar a viver em comunidade agrupada e recusam as propostas de realocação feitas pela prefeitura, que quer dispersá-los em vários programas de moradia –, os próprios imigrantes não desejam se concentrar ainda mais nas cidades onde já são numerosos, como mostram, por procedimentos diferentes, as análises de M. Oberti (1995) sobre as “estratégias residenciais” das classes populares em Nanterre e uma enquete recente CSA-Nouvel Observateur (1996). Nesta, 88% dos imigrantes interrogados declaram

<sup>21</sup> Malinês: originário da República do Mali, a oeste da África.

preferir viver “em um bairro onde houvesse uma mistura de franceses e estrangeiros”, contra apenas 6% “em um bairro onde houvesse sobretudo pessoas vindas de (seu) país”; da mesma forma, em relação à educação de seus filhos, 62% preferem “uma escola laica francesa”, contra 26% que preferem “uma escola que ensine os costumes ou a religião de (seus) ancestrais”.

A segunda versão supõe que os membros da comunidade estejam em posição dominante entre os empregadores e os empregados do “enclave econômico”. É o caso, nos EUA, de apenas alguns grupos, como os cubanos de Miami, que permitiram à Portes elaborar o modelo teórico. No caso de Nova York e de Los Angeles, J. Logan et al. (1995) mostraram que o modelo de enclave somente era aplicável aos chineses e aos japoneses, já que os porto-riquenhos, os mexicanos e os negros eram muito pouco representados entre os chefes de empresa. Na França, onde as análises estatísticas dessa questão são muito difíceis de serem realizadas, por razões já mencionadas, poderíamos, entretanto, igualmente quantificar os contingentes de assalariados e de empregadores de diferentes nacionalidades por setor de atividade econômica. Sem dúvida encontraríamos significativas concentrações de assalariados e empregadores da mesma nacionalidade, embora restritas a alguns setores, tais como o da construção (portugueses?) e o do comércio de alimentação varejista (marroquinos?), ou a alguns subsetores definidos geograficamente e segundo o tipo de produto, tais como o do vestuário e o da alimentação (“chineses” da XIII<sup>a</sup> circunscrição de Paris). Mas tais enclaves, muito menos importantes e freqüentes do que nos

EUA, sem dúvida atingem somente uma pequena proporção dos imigrantes.

Esses dois tipos de explicação do processo de auto-segregação correspondem a situações urbanas de agrupamento “comunitário”, pouco freqüentes nas grandes cidades européias. Há entretanto outros tipos de “preferências” individuais suscetíveis de produzir relativos efeitos segregativos, sem intervenção direta de fortes constrangimentos políticos ou econômicos.

O primeiro é o das escolhas do modo de vida ligadas às diferentes situações urbanas. Com renda igual e gasto igual para a moradia, uma determinada família pode “arbitrar” entre uma moradia menor porém próxima ao centro, dando acesso a um modo de vida mais urbano, mais voltado a utilizar equipamentos e serviços de lazer tipicamente centrais como cinemas, teatros, museus etc., a um consumo que recorre ao comércio alimentar de varejo próximo do domicílio etc.; ou escolher uma moradia maior, até mesmo uma casa individual, no subúrbio e um modo de vida mais suburbano, mais voltado à natureza, aos equipamentos esportivos, à freqüência semanal dos grandes centros comerciais. Esse tipo de arbitragem produz localizações bastante contrastadas entre famílias de uma mesma categoria social, em função do número e da idade dos filhos, por exemplo, variável que diferencia os bairros centrais dos subúrbios. Podemos mesmo observar diferenças entre categorias sociais de níveis de renda semelhantes: as categorias superiores ou intermediárias mais “intelectuais” escolhem em média residências mais centrais que seus homólogos ligados às empresas.



O segundo, em que a manifestação das “preferências” individuais pode produzir diferenciações espaciais, é o da educação. As categorias superiores e médias que dependem mais, para a reprodução de sua posição social ou para suas esperanças de mobilidade ascendente, do nível e do tipo de escolaridade e do diploma atentam particularmente, nas suas escolhas de localização residencial, para a qualidade dos estabelecimentos de ensino aos quais seus filhos terão acesso. E a competição crescente no mercado de trabalho, a importância crescente do diploma e do nível de formação para o acesso às situações profissionais estáveis e bem remuneradas, assim como as dificuldades crescentes do sistema de ensino público, parecem dar hoje a esse critério de localização uma importância cada vez maior nas escolhas das famílias. Ele tem mais importância nas maiores cidades, onde as distâncias e as dificuldades de transporte restringem mais fortemente a frequência aos equipamentos locais. Disso resulta uma tendência, de que aqui só se pode formular uma hipótese mas que se procurará testar empiricamente, ao afastamento crescente das classes médias, pelo menos as mais intelectuais, dos subúrbios mais populares e sua aproximação relativa aos espaços das categorias superiores.

Outro tipo de “preferência” individual, constantemente evocado na literatura americana, é o da fiscalidade local. A “public choice theory” insistiu particularmente nesse campo de escolha, em parte relacionada com o tipo anterior, nos EUA, em decorrência do caráter muito descentralizado do financiamento e da gestão do sistema de ensino público. Embora as diferenças de pressão fiscal

sejam importantes entre os municípios em Ile-de-France, devidas, em primeiro lugar, às diferenças de base fiscal e, somente em segundo, às escolhas de política municipal (E. Preteceille, 1993), não pusemos em evidência processos de escolha de localização residencial baseados nesse critério. Mas não é impossível, em razão da progressão quase contínua da pressão fiscal, que ele se torne, pouco a pouco, um critério significativo.

A capacidade de escolher a localização residencial é evidentemente tanto maior quanto mais elevada for a renda das famílias, que podem assim ter acesso a uma oferta de moradias e de lugares mais diversificada. Além do mais, os critérios de escolha em cada um dos domínios mencionados dependem fortemente da situação social dos indivíduos e das famílias. Há portanto sólidas interdependências entre os processos estruturais e as escolhas individuais na produção das divisões sociais do espaço. Procedemos mal entretanto ao subestimar as últimas, mesmo para as categorias sociais mais modestas: assim, a transformação progressiva da população de locatários HLM a partir do início dos anos sessenta se explica em parte pela escolha de ter acesso à propriedade feita por famílias com rendas regulares e bastante elevadas para a categoria desse tipo de locatários, o que implica mais frequentemente uma mobilidade geográfica em direção ao subúrbio mais afastado. Eles foram encorajados pela evolução da política de moradia, mas não foram expulsos dos HLM. E. M. Oberti (1995) mostrou, para o período atual, que até as categorias cujo universo de escolha é particularmente restrito (clientela de HLM) podem realizar certas preferências e escolhas, desde a cidade no município



até o imóvel. Entretanto, simetricamente, nos enganaríamos ao descartarmos os processos estruturais, como faz a maior parte das modelizações econométricas,

e nos prendermos à ilusão ortodoxa dos consumidores livres em um mercado puro.

## **Divisões sociais, fragmentação política?**

À guisa de conclusão, exploraremos as conseqüências políticas das divisões sociais das grandes cidades. As observações feitas aqui serão, aliás, hipóteses e questões, pois, embora a segregação seja em geral muito criticada, estamos longe de ter analisado sistematicamente as conseqüências, em particular no domínio político, em que ela foi apenas abordada nas pesquisas sobre ecologia do voto.

Retomemos portanto nossa interrogação do princípio. As grandes metrópoles concentram, mais do que qualquer outro tipo de cidade, a capacidade, a riqueza, os recursos e as competências, a cultura, que lhes permitiriam desempenhar um papel político maior e se impor como atores principais na redefinição atual dos níveis territoriais pertinentes da ação coletiva. Pelo seu tamanho e sua estrutura econômica complexa e diversificada, pelo nível de suas infra-estruturas e de sua acessibilidade, pelas vantagens específicas que oferecem, elas constituem pontos nodais primordiais da globalização econômica e oferecem às empresas, sobretudo às multinacionais e a todas as que lhes são associadas, localizações estratégicas dificilmente reprodutíveis em outro lugar. Na competição entre cidades engendradas por essas empresas, as grandes metrópoles têm os maiores trunfos e, portanto, *a priori*, a mais forte capacidade de negociação e

de imposição de políticas públicas. No entanto, esses colossos parecem politicamente impotentes, embaraçados em seu tamanho e sua complexidade, enquanto as cidades menores surgem como atores dinâmicos, com identidade e imagem afirmadas.

Será então que essa fragilidade política paradoxal das grandes metrópoles, como formuláramos como hipótese na introdução, é a conseqüência de suas divisões sociais, que as paralisariam e impediriam, pela fragmentação e pelos conflitos, a emergência de um processo político unificador?

A análise panorâmica dos resultados empíricos certamente mostrou a amplitude das divisões sociais naquelas cidades e a intensidade dos processos que as reproduzem e as transformam. Mas mostrou, de passagem, que não podíamos concluir simplesmente que as divisões nas grandes cidades são mais marcadas do que nas outras, pois algumas cidades médias revelam, segundo alguns indicadores, divisões mais fortes ainda.

Se pudéssemos construir variáveis que permitissem caracterizar a capacidade relativa das cidades de se constituírem em atores políticos eficazes e unificados, cruzando-as com os diversos indicadores que permitem descrever a

intensidade das divisões sociais, poderíamos talvez evidenciar um elo efetivo entre as duas. No estado atual das pesquisas, nada podemos concluir a esse respeito.

Notamos entretanto que, ao contrário, os resultados apresentados levam à rejeição do esquema de uma forte dualização social e espacial que seria característica da grande cidade. E a especificidade da divisão social na metrópole parisiense tem mais a ver com o peso considerável das categorias superiores do que com o das populares. A capacidade hegemônica dessas categorias superiores nos induz portanto ao pensamento de que a unificação política deveria ser mais forte.

Se a intensidade das divisões sociais não é, pois, uma variável explicativa diretamente utilizável, como explicar as características políticas específicas das grandes cidades, aceitas por numerosos observadores?

A extensão das cidades foi freqüentemente destacada como fator explicativo, pelo duplo motivo de que ela estabeleceria uma distância maior, física e simbólica, entre os cidadãos e as instituições políticas locais, e de que tornaria mais complexos os problemas do governo das cidades e mais distantes das preocupações quotidianas dos cidadãos.

O primeiro argumento se apóia, no caso francês, em um resultado conhecido, o da progressão da taxa de abstenção nas eleições municipais em função do tamanho dos municípios. Ademais, entre municípios de mesmo tamanho, a taxa de abstenção é nitidamente mais forte em Ile-de-France, o que faz pensar

que há também um efeito próprio ao tamanho da aglomeração, e não apenas o relativo à distância à instituição municipal. Seria interessante observar se encontramos aquele efeito em outras grandes cidades européias, onde o fracionamento municipal é em geral menor.

Poderíamos esboçar, a partir disso, a apologia das cidades médias e pequenas, cidades à escala humana, onde o prefeito é quase parte da família, onde todos se conhecem, em oposição à anomia e à solidão da grande cidade. Mas poderíamos defender, ao contrário, que o menor interesse pela política local na grande cidade resulta antes de tudo no arcaísmo da territorialidade política municipal. Aliás, não encontramos na França as mesmas diferenças de taxa de abstenção segundo o tamanho dos municípios nas eleições legislativas ou presidenciais; e as maiores cidades, Paris em particular, são antes de mais nada lugares marcados pela intensidade da vida política, assunto ao qual retornaremos.

Na grande cidade, os cidadãos, exceto os menores e os idosos, têm uma prática espacial que transborda largamente (ainda que de modo desigual de acordo com as categorias sociais) as fronteiras municipais, quer se trate de migrações pendulares, de deslocamentos de lazer, de finais de semana ou de férias. A mobilidade desses cidadãos, até mesmo para um número crescente deles, a multiplicidade de suas residências e de seus espaços de identificação, ultrapassam continuamente, e cada vez mais, a territorialidade exígua e a definição estreita da política da cidade em que se fixam os representantes políticos locais e que eles tentam colorir de modernidade por meio de "comunicação" inflacionada,



inclusive os políticos locais de subúrbio, que pensam a cidade grande como uma justaposição de pequenas cidades.

Para o cidadão, as relações entre os diferentes espaços, o funcionamento em rede do sistema urbano, a interdependência – apesar das espacialidades diferentes – entre o trabalho e o consumo, os critérios de qualidade do meio ambiente que ocasionam escalas múltiplas, tudo isso faz parte da vida quotidiana, e os limites municipais não têm qualquer pertinência. Para um grande número de políticos locais, o mundo termina nas fronteiras do município, a intermunicipalidade é um perigo. O interesse menor pela política local seria então o resultado dessa inadaptação crescente das instituições territoriais às novas formas de urbanidade.

O segundo argumento exposto acima, o que se refere à excessiva complexidade dos problemas de governo da grande cidade, mais distantes das preocupações quotidianas dos cidadãos, pode ser questionado pelas mesmas razões. Esses problemas explicam talvez em parte a “fragilidade política” da grande cidade, mas por outros motivos, diversos dos atribuídos à indiferença dos cidadãos.

Pelo fato de a grande cidade constituir um ponto nodal e um lugar estratégico dos funcionamentos e das transformações econômicas e políticas atuais, os desafios sociais e políticos que nela se cristalizam são verdadeiramente mais intensos e mais potencialmente conflitantes do que na maioria das outras. Para a classe dominante, a grande cidade – as cidades capitais, em países onde elas têm centralidade geo-

gráfica, como a França, a Grécia ou o Reino Unido, e outras grandes cidades, em países que dispõem de uma estrutura mais policêntrica, como a Alemanha, a Itália ou a Espanha – concentra as funções de direção e orientação da economia, da política, da dominação da mídia, assim como o seu lugar de residência, de socialização e de reprodução privilegiada; e, devido à solvabilidade de sua demanda e ao nível elevado de benefícios que lhe devem ser assegurados pelo ambiente urbano e pelas construções, a grande cidade constitui um objeto decisivo para a valorização do capital na produção da própria cidade.

Pode-se pensar que, em decorrência disso, apesar de seu peso eleitoral e político, essas classes podem menos facilmente construir na grande cidade uma dominação política fundada em consensos ou compromissos – funcionar de acordo com a hegemonia no sentido gramsciano –, pois, por um lado, os seus campos de interesse são demasiadamente agudos para que elas façam muitas concessões em relação a eles, e, por outro lado, os campos de interesse das outras classes são talvez mais fortemente divergentes daqueles. Se admitimos que a emergência política da cidade como ator supõe de fato um modelo de governança de tipo hegemônico, qualquer que seja o grupo social que assuma a função de dirigente, podemos então pensar que a intensidade das divergências de interesses gera na grande cidade uma conflitualidade potencial, tornando esse modelo dificilmente realizável.

A hegemonia urbana da classe dominante na grande cidade seria mais difícil do que em outro lugar, e, evidentemente, a hegemonia das outras mais inaceitável.



O que poderia ser a explicação tanto da “punição” política de Paris – interdita de eleger seu prefeito desde o aniquilamento da Comuna até 1977, devido a tendências demasiadamente revolucionárias – e, mais recentemente, da não criação de um governo metropolitano, quanto do desmantelamento do governo metropolitano em Londres, através da extinção, pelo governo conservador, do Greater London Council, dirigido pelos trabalhistas.

Essa conflitualidade potencial talvez ocorra também pela constituição mais autônoma, mais forte e mais segura das outras classes sociais, sobretudo das classes dominadas, em atores políticos. A concentração e a distribuição espacial da população operária, a princípio nos subúrbios parisienses, depois nos subúrbios operários de Paris (cf. por exemplo J.-P. Brunet, 1980, A. Foucault, 1986, J. Girault, 1977), parecem ter desempenhado um importante papel na constituição histórica do movimento operário. Entretanto, a configuração espacial e a concentração só tiveram esses efeitos por estarem associadas a uma cultura política, ou seja, a um conjunto de práticas presentes na grande cidade e herdadas de sua história. A força política do “cinturão vermelho”, assim como sua resistência hoje, não se explica somente pelo efeito mecânico da concentração de fábricas e de residências operárias, mas também por uma história política, da qual só se lembra com mais frequência das páginas simbólicas mais fortes – a Comuna de Paris, 1848, a Revolução Francesa – mas que deveria ser também lembrada pela sua fabricação cotidiana nas práticas menos espetaculares. E na qual atuam não apenas as divisões, mas também as misturas.

Se Paris pôde assim se desenvolver como espaço político da contestação, é sem dúvida a grande cidade que oferece mais espaço de liberdade política: nela estamos paradoxalmente menos sob o olhar vigilante, sob o controle direto do poder, e nela as misturas incessantes de população tornam difícil atribuir a cada indivíduo um determinado lugar e aí impor sua permanência. É também a grande cidade, sociedade mais aberta e mais complexa, que possibilita continuamente a confrontação entre os outros grupos sociais, que estimula a mobilidade espacial e social oferecendo mais recursos para que ela se realize – mesmo se há mais riscos e menos recursos defensivos. A constituição de uma identidade política de classe operária ambiciosa, sem desprezar a mitologia obreirista, sem dúvida deve-se muito às relações de trocas sociais com os intelectuais e as classes médias.

Mais do que apenas a divisão social, seria o equilíbrio particular entre divisão – portanto concentração bastante forte para permitir a expressão política autônoma das classes dominadas – e mistura – portanto interações, aprendizagens, mobilidades, alianças – que caracterizaria a estruturação política do espaço da grande cidade europeia. E talvez mesmo a confrontação mais aberta com as classes superiores, cuja existência, cujo nível de vida e cuja apropriação de espaços e de recursos privilegiados são muito mais visíveis, contribuisse para que essa estruturação fosse marcada por uma conflitualidade política superior.

Convém tomar cuidado para não associar simplesmente a conflitualidade política da grande cidade à paralisia e a unificação política da cidade média à



eficiência. A capacidade superior de expressão autônoma dos interesses das classes dominadas pode ser considerada como fonte de inovação política (lembremo-nos da história do “socialismo municipal”, particularmente dinâmico na região parisiense), e a conflitualidade, como geradora de invenções e de soluções novas (sob a condição, é claro, de que ela permita a elaboração de compromisso e de que não se esgote em oposição irremediável direcionada unicamente à preparação da “grande noite”). Ao passo que a unidade política de base hegemônica da cidade média pode muito bem sufocar os interesses essenciais dos dominados e reproduzir escolhas políticas conservadoras, para além da sua roupagem técnica eventualmente “modernista”.

Em outras palavras, haveria mais capacidade de inovação em uma governança fundada no conflito, mais confusa, do que em uma governança fundada na hegemonia, mais unificada.

Essas hipóteses, apoiadas na história da região parisiense, não são entretanto tão seguras se nos voltarmos para o seu futuro e para o das outras grandes metrópoles. Poderão as classes médias, que desempenham um papel mais importante nos cenários políticos locais, renovar a experiência operária parisiense ou londrina ou refazê-la em alianças futuras entre operários, empregados, profissionais intermediários e parte das categorias superiores?

Ou então, pelo fato de as categorias superiores tornarem-se ainda mais dominantes e de a classe operária estar muito fragilizada numericamente, economicamente e politicamente, pelo fato de a

grande cidade ser cada vez menos definida pelo tipo de experiência da vida urbana característica da centralidade européia e cada vez mais suburbanizada e, enfim, pelo fato de a bipolarização ameaçar acentuar-se e de as misturas sociais se desfazerem, estarão as grandes cidades em vias de conhecer uma mutação social profunda que amplificaria o espaço da governança, mas, por outro lado, reduziria sua real capacidade de inovação social?

G. Konrad (1996) sublinhava a continuidade histórica da personalidade política de Budapeste, o papel da cultura da grande cidade e de seu modo de vida, na limitação das tendências totalitárias do regime socialista na Hungria. Mas não estaria o liberalismo ortodoxo vencendo onde o totalitarismo fracassou? J.-L. Perrier (1997) observava recentemente que os cafés literários de Budapeste só tinham de literário o nome, demasiadamente caros para aqueles que os tornaram célebres, e citava um jornalista húngaro: “Antes, os poetas e os escritores eram intocáveis. Agora, a *intelligentsia* não tem mais qualquer importância... Tudo isso é absolutamente repugnante, mas absolutamente necessário”. Paris parece resistir a essa tendência “necessária”, a julgar pela manifestação recente contra a lei Debré. Mas os observadores haviam notado que, pela primeira vez, os movimentos sociais do fim de 1995 suscitaram manifestações mais importantes no interior do que em Paris.

---

(Recebido para publicação em agosto de 1997)

---

**Edmond Preteceille** é pesquisador do laboratório “Cultures et Sociétés Urbaines” do CNRS





---

# As Minorias nas Cidades Globais: Nova York e Los Angeles\*

*J. Logan, R. D. Alba e T. L. Mc.Nulty*

---

Nova York e Los Angeles são os dois maiores centros metropolitanos dos Estados Unidos, contando mais de 30 milhões de habitantes<sup>1</sup>. Embora por vezes se pense neles como opostos, como exemplos da velha e da nova cidades norte-americanas, pretendemos enfatizar suas semelhanças. Ambas são cidades globais, em parte por desempenharem papéis preponderantes nos mercados e sistemas de produção internacionais (Sassen, 1991). De igual importância (e, talvez, de maior efeito para a organização da vida cotidiana nesses lugares) é sua posição nos movimentos globais das populações. Ambos os centros devem seu tamanho a fluxos migratórios internacionais que também os tornam extremamente diversificados. Como mostra a Tabela 1, a população total de Nova York teve apenas um pe-

queno crescimento durante a década de 1980. A rigor, perdeu quase um milhão de residentes brancos não hispânicos, mas sua população hispânica aumentou em cerca de um terço e sua população asiática mais do que duplicou. Los Angeles cresceu na década de 1980. Embora suas populações branca e negra tenham permanecido praticamente inalteradas, houve um acréscimo de cerca de dois milhões de hispânicos e mais de 700 mil asiáticos.

A diversidade explosiva dessas regiões urbanas cria uma sociedade multiétnica, na qual não existe uma minoria única, porém várias. Essa diversidade nem sequer é muito bem captada nas quatro categorias utilizadas na Tabela 1. Historicamente, os "hispânicos" de Nova York têm-se constituído predominante-

---

\* Tradução de Vera Ribeiro.

<sup>1</sup> Tal como a analisamos aqui, a região de Nova York inclui toda a Área Estatística Metropolitana Consolidada de Nova York/Nova Jersey, com exceção da parcela situada em Connecticut. Ela inclui quatro áreas metropolitanas "primárias" em Nova Jersey e quatro em Nova York. Los Angeles é aqui definida como a Área Estatística Metropolitana Consolidada de Los Angeles/Long Beach, que inclui os condados de Los Angeles, Orange, Riverside, San Bernardino e Ventura.

mente de porto-riquenhos, mas, hoje em dia, incluem também um grande número de imigrantes do Caribe (por exemplo, dominicanos) e das Américas Central e do Sul. Os hispânicos de Los Angeles, em contraste, são predominantemente mexicanos. Entre os asiáticos, as maiores cifras correspondem aos chineses, coreanos, japoneses, filipinos e indianos – pessoas que falam línguas diferentes, têm identidades e culturas nacionais diferentes e exibem até mesmo padrões de in-

corporação diferentes na economia dos Estados Unidos. Por fim, a população negra inclui uma parcela crescente de imigrantes, especialmente em Nova York, onde existem hoje grandes comunidades jamaicanas e haitianas. Embora se tenha afirmado que as antigas divisões étnicas entre os brancos de origem europeia vêm diminuindo (Alba, 1990), existe um constante surgimento de novas divisões.

**Tabela 1 - Composição etnoracial das áreas metropolitanas de Nova York e Los Angeles, 1980 e 1990**

	Nova York		Los Angeles	
	1980	1990	1980	1990
Branços não hispânicos	11.532.000 69,6%	10.647.000 62,3%	7.032.000 61,1%	7.230.000 50,2%
Negros	2.643.000 15,9%	2.886.000 16,8%	1.037.000 9,1%	1.157.000 8,0%
Hispânicos	1.997.000 12,0%	2.704.000 15,8%	2.728.000 24,0%	4.715.000 32,7%
Asiáticos	374.000 2,2%	850.000 4,9%	567.000 4,9%	1.274.000 8,8%
População Total	16.546.000	17.087.000	11.364.000	14.376.000

É nosso objetivo, neste trabalho, investigar a relação entre a raça e os recursos sociais nesse sistema multiétnico. Durante muito tempo, a sociologia norte-americana procurou abarcar todas as minorias na metáfora histórica do caldeirão racial: a experiência de uma incorporação gradativa, mas completa, na corrente predominante da sociedade. Recentemente, dois novos modelos foram propostos para explicar a visível sobrevivência e até o fortalecimento das comunidades minoritárias nas grandes

cidades. Trata-se dos modelos das subclasses e dos enclaves étnicos. Ambos englobam aspectos importantes da assimilação, embora o modelo das subclasses mostre que alguns deles ficam fora de seu alcance, enquanto o modelo dos enclaves sugere que a autonomia é uma pré-condição da mobilidade ascendente dos grupos.

O modelo das subclasses foi desenvolvido por Wilson (1987), tendo em mente o gueto negro, enquanto outros



autores (Tienda, 1989) o aplicaram aos hispânicos. Wilson afirma que alguns bairros do centro das cidades sofreram a convergência de dois processos: o desemprego crescente, decorrente da desindustrialização regional, e a deficiência dos recursos comunitários (que incluem instituições públicas e privadas). Esses bairros abrigam hoje um bolsão residual de negros, que têm o mais baixo nível de renda, as menores perspectivas e as probabilidades mais precárias de fazer algum progresso. Trata-se de bairros decadentes, onde as restrições econômicas são reforçadas por um estilo de vida (no qual se incluem a dependência da assistência previdenciária, os filhos ilegítimos e as gangues de rua) que separa ainda mais a subclasse do grosso da sociedade (ver também Logan e Molotch, 1987, sobre a dimensão comunitária da vida nos guetos).

O modelo das subclasses mostra-se sensível aos vínculos existentes entre os mercados de mão-de-obra e de habitação, levantando a hipótese de que é a combinação da marginalização na força de trabalho com a segregação em comunidades providas de poucos recursos sociais que cria as subclasses. Entretanto, Wilson acredita que a mesma sociedade que deixa sem esperanças alguns de seus membros abre-se também para a assimilação da maioria das pessoas – inclusive a maioria dos negros. Surpreendentemente, embora a subclasse tenha uma maioria negra, a raça em si pouco tem a ver com o modelo de Wilson. Na verdade, ele sugere que é a mobilidade ascendente da crescente classe média negra, aliada a seu êxodo das regiões do centro das cidades, que priva os bairros das subclasses da diversidade de classes, dos modelos de papéis sociais e das insti-

tuições sociais negras que, em outras épocas, sustentaram a vida nos guetos.

A rejeição da importância da raça por parte de Wilson, com sua aceitação implícita da assimilação como sendo o modelo apropriado para os negros da classe operária e da classe média, foi atacada por Fainstein (1993, p. 401), que afirma que a classe “pode efetivamente estar perdendo importância” para os negros. Massey, baseando sua afirmação em estudos sobre os padrões residenciais, sustenta que é a segregação habitacional que cria bairros de subclasses, e não a nova mobilidade da classe média negra (ver especialmente Massey, 1990; Massey, Gross e Shibuya, 1994). Não obstante, as discussões sobre a subclasse dominam atualmente o discurso sociológico referente à raça e à cidade.

O segundo modelo novo, o dos enclaves étnicos, baseia-se sobretudo na experiência dos imigrantes urbanos. O conceito emergiu, inicialmente, na análise que Portes fez da comunidade cubana de Miami, que cresceu a ponto de atingir quase metade da população da cidade (Wilson e Portes, 1980; Portes e Bach, 1985). Os cubanos, afirmou-se, haviam conseguido criar uma economia semi-autônoma, na qual empresários e trabalhadores cubanos controlavam não apenas os setores prestadores de serviços a sua população da mesma etnia, mas também certas instituições essenciais na indústria e nas finanças. Portes reconhece os obstáculos à plena integração dos imigrantes cubanos na economia dominante, em que eles enfrentam desvantagens associadas à língua, à cultura e a certas qualificações que ou não são utilizáveis ou (no caso de profissionais liberais como médicos e advogados)



não são reconhecidas. Mas ele levanta a hipótese de que esses imigrantes podem conseguir, no mercado de trabalho dos enclaves, uma mobilidade ascendente comparável à que os nascidos no país encontram no setor primário da economia e sugere que a mobilidade habitacional será uma decorrência natural disso.

Os estudos originais sobre o enclave cubano de Miami foram suplementados por numerosos estudos de casos asiáticos: dos chineses de Nova York, San Francisco e Los Angeles, e dos coreanos de Nova York e Los Angeles (Sanders e Nee, 1987; Zhou e Logan, 1989; Model, 1992). Essas comunidades têm muitas coisas em comum: incluem minorias numerosas e espacialmente concentradas, que se renovam em ritmo acelerado, através de novas imigrações de países não falantes de língua inglesa, e são dotadas do componente altamente visível das pequenas empresas. Elas representam a “nova migração” para os Estados Unidos ocorrida desde 1965, particularmente originária da Ásia e da América Latina. Seu aparente sucesso sugere que talvez existam agora condições favoráveis ao desenvolvimento de enclaves por parte de outros grupos e em outras regiões do país.

O modelo dos enclaves postula que a concentração dos imigrantes em bairros do centro da cidade pode ser um recurso econômico, constituindo, ao mesmo tempo, uma fonte de mão-de-obra barata para os empresários étnicos e um mercado para seus produtos, e talvez até uma base para redes de abastecimento e distribuição entre empresas étnicas (Wilson e Martin, 1982). Em alguns casos, as empresas étnicas dos Estados Unidos recebem financiamento

(através de redes familiares ou outros mecanismos) de seus países de origem e talvez funcionem também como distribuidoras de mercadorias produzidas nesses países. Em outras palavras, é possível que haja uma dimensão global em sua operação. Mas essa linha de pensamento não parece ter grande relevância no que tange aos negros norte-americanos, que continuam a ser uma fonte de mão-de-obra barata fora do mercado de trabalho primário, principalmente para as empresas controladas por proprietários não minoritários. Os afro-americanos têm um baixo índice de emprego autônomo fora da economia do submundo, tendo acesso desigual ao capital e aos empregos que, de outro modo, poderiam fornecer a experiência necessária à iniciativa empresarial (Light, 1984). É fato conhecido que uma grande parcela das lojas dos bairros afro-americanos pertence a pessoas de fora, o que dá margem à caracterização da experiência negra como sendo uma vivência de “colonialismo interno” (Blauner, 1972).

Como se saem esses vários grupos nos mercados de trabalho e de habitação de Nova York e Los Angeles? Tomamos como ponto de partida a existência de uma hierarquia de grupos em termos de educação e renda. A Tabela 2 resume essa hierarquia no que concerne às duas regiões, usando três indicadores simples do ano de 1990: o atingimento do nível superior de educação, a renda familiar média e (para nos concentrarmos num aspecto mais específico da distribuição de renda) a pobreza. Em ambas as regiões, os brancos têm a média mais alta de renda e a mais baixa proporção de famílias abaixo da linha de pobreza. Seu nível educacional, entretanto, é superado pelo dos asiáticos, apesar do grande nú-



mero de imigrantes recentes que há entre estes últimos (esses imigrantes talvez expliquem o maior número de asiáticos pobres que de brancos pobres). No outro

extremo do espectro, os negros e os hispânicos ficam bem abaixo da média regional tanto em Nova York quanto em Los Angeles.

**Tabela 2 - Indicadores do status socioeconômico dos membros de grupos etnorraciais das áreas metropolitanas de Nova York e Los Angeles, 1990**

	Nova York			Los Angeles		
	Educ. superior <sup>a</sup>	Renda em dólares <sup>b</sup>	Pobreza <sup>c</sup>	Educ. superior <sup>a</sup>	Renda em dólares <sup>b</sup>	Pobreza <sup>c</sup>
Branco não hispânico	30,4	44.574	4,0	27,6	41.544	4,8
Negro	13,1	26.179	19,5	14,9	26.625	18,5
Hispânico	9,5	24.189	25,4	6,3	28.891	18,3
Asiático	42,8	40.493	10,2	37,1	40.724	10,7
População Total	25,8	38.445	9,1	22,0	36.711	9,8

a. Porcentagem de pessoas de 25 anos ou mais com educação de nível superior

b. Renda familiar de nível médio

c. Porcentagem de famílias abaixo da linha da pobreza

Queremos investigar a estrutura dos mercados que produzem esses resultados. Porventura o baixo nível de renda dos negros e dos hispânicos é atribuível simplesmente a sua falta de capital humano, ou será que o mercado de trabalho se organiza de tal modo que torna esses grupos vulneráveis ao desemprego ou ao subemprego? Formulamos uma pergunta similar no que diz respeito aos bairros. Acaso a segregação dos negros e dos hispânicos em relação aos brancos, assim como sua localização em bairros pobres, são atribuíveis a seu capital humano inferior – ou seja, a sua falta de recursos para competir no mercado de moradias? Ou será que o mercado habitacional é estruturado de tal maneira que nega oportunidades a certas minorias?

Embora façamos perguntas semelhantes a respeito dos dois mercados, nossa abordagem de cada um deles é distinta. Quanto aos mercados de trabalho, estamos especialmente interessados no padrão racial de quem detém a propriedade das empresas e em indícios de que a propriedade étnica resulta em melhores oportunidades de emprego para os membros de uma mesma etnia. Quanto aos mercados de habitação, os dados sobre a segregação residencial já são bastante convincentes. Nossa contribuição neste trabalho consiste em vincular a segregação com as desigualdades dos recursos comunitários acessíveis aos membros dos grupos e em avaliar até que ponto as disparidades habitacionais se devem ao fato de os indivíduos

pertencerem a grupos raciais. Nas duas análises, concentramos o interesse em grupos múltiplos: brancos não hispânicos, negros não hispânicos, hispânicos e asiáticos. Entre os hispânicos, destacamos os porto-riquenhos de Nova York e

os mexicanos de Los Angeles para lhes dar uma atenção especial, e, em cada uma das regiões, examinamos o maior dos grupos asiáticos, a saber, os chineses em Nova York e os japoneses em Los Angeles.

## ***A organização étnica dos mercados de trabalho***

Duas características das economias dos enclaves são de especial importância para nosso interesse nas divisões raciais. A primeira é a contribuição que os enclaves podem dar à situação econômica de vários grupos minoritários: queremos saber se os negros, os norte-americanos de origem mexicana ou quaisquer grupos asiáticos estabeleceram nichos próprios de propriedade de empresas. A segunda é o impacto que esses enclaves podem ter nas relações entre os grupos minoritários. O aspecto central de uma economia étnica é que ela tem um compromisso com a raça, a etnia ou a origem nacional. Assenta-se fundamentalmente na etnia comum dos proprietários e seus empregados.

Em seu inspirador artigo sobre os cubanos de Miami, Wilson e Portes (1980) identificaram os participantes do enclave simplesmente como cubanos que têm empregadores cubanos. A etnia comum encontra-se no cerne das vantagens que os autores acreditam que os empresários dos enclaves têm em relação a seus concorrentes, proporcionando-lhes um "acesso privilegiado a mercados e fontes de mão-de-obra (...) [e] as obrigações recíprocas ligadas à etnia comum" (Wilson e Portes, 1980, p. 315). Presume-se que os empresários minoritários criem oportunidades de emprego para

membros de seu próprio grupo étnico – empregos que talvez não exijam a fluência na língua inglesa, nos quais os trabalhadores fiquem protegidos da discriminação baseada em sua raça/etnia e nos quais seja possível adquirir qualificações e desenvolver redes que facilitem uma eventual transição para o emprego autônomo. Bailey e Waldinger (1991), com efeito, afirmam que o enclave étnico é essencialmente um "sistema de formação", que seria de manutenção por demais arriscada sem as garantias fornecidas pelos laços étnicos entre empregadores e empregados. Em sua pesquisa sobre a cidade de Nova York, Bailey e Waldinger (1991, p. 48) observam que todo grande grupo minoritário "tem uma acentuada concentração em uma ou duas indústrias. E, uma vez que o acesso às redes étnicas baseia-se em critérios particularistas e que as informações e a assistência relacionadas com o emprego abrangem recursos escassos, a criação das especializações implica um processo de criação e manutenção de fronteiras que impedem aos membros de outros grupos o acesso aos empregos ou ocupações existentes dentro do nicho" (ver também Waldinger, 1986-1987).

Se de fato os enclaves étnicos constituem sistemas de formação, eles representam uma barreira dupla para outras



minorias: falta-lhes acesso não apenas às oportunidades de posse de pequenas empresas (e, portanto, de acumulação de capital), mas também aos empregos de nível inicial em setores da economia

dominados por outros grupos. O primeiro passo de nossa análise, pois, é avaliar as economias de Nova York e Los Angeles em termos das provas da existência de enclaves étnicos.

**Tabela 3 - Setores econômicos nos quais diversos grupos etnoraciais encontram-se sobre-representados como proprietários (ou como proprietários e trabalhadores) nas áreas metropolitanas de Nova York e Los Angeles, 1980**

Área metropolitana	Agricultura/indústrias manufatureiras	Serviços/indústrias comerciais	Quantidade em milhares
Negros não hispânicos de Nova York		<i>residências particulares *</i>	1.813,8
Negros não hispânicos de Los Angeles		<i>transporte de carga em caminhões</i> <i>serviços pessoais</i>	925,8
Porto-riquenhos de Nova York		<i>lojas de comestíveis</i>	877,9
Mexicanos de Los Angeles	<i>agricultura</i> <i>indústrias elétricas</i>	<i>construção</i> <i>serviços de consertos</i>	1.643,2
Chineses de Nova York	<i>vestuário</i> <i>produtos alimentícios</i>	<i>locais p/refeições</i> <i>transportes</i> <i>residências particulares</i> <i>serviços pessoais</i> <i>hospitais</i> <i>serviços sociais</i>	129,0
Japoneses de Los Angeles	<i>agricultura</i> <i>indústria gráfica</i> <i>vestuário</i> <i>artigos de madeira</i>	<i>lojas de comestíveis</i> <i>locais p/refeições</i> <i>vendas de autos e combustíveis</i> <i>comércio varejista</i> <i>serviços de consertos</i> <i>hospitais</i> <i>serviços educacionais</i> <i>serviços pessoais</i>	117,2

\* Os setores em itálico são aqueles em que os grupos se acham sobre-representados tanto na condição de proprietários quanto na de trabalhadores. Nos demais setores relacionados, os grupos estão sobre-representados apenas na condição de proprietários.

A Tabela 3 relaciona os setores econômicos em que diversos grupos raciais/étnicos encontram-se sobre-representados (ver Logan, Alba e McNulty, 1994a, para uma descrição completa da metodologia aqui empregada). Essa tabela inclui negros não hispânicos, porto-riquenhos de Nova York, mexicanos de Los Angeles, chineses de Nova York e japoneses de Los Angeles. Os brancos não são incluídos por estarem sobre-representados como proprietários de inúmeros setores industriais, mais de 30 em cada região. Uma vez que eles também se acham sobre-representados na força de trabalho de muitos desses setores, é possível que seu controle proporcione um acesso privilegiado ao emprego. Seguindo a terminologia aplicada aos novos grupos de imigrantes, seria perfeitamente lícito descrevermos os brancos como detentores de uma economia de enclave altamente desenvolvida, embora se costume pensar nela como sendo simplesmente a economia “da corrente dominante”, sem nenhum identificador étnico. O enclave “branco” baseia-se majoritariamente em alguns serviços fundamentais: comunicações, finanças/imóveis, serviços empresariais, indústria de entretenimento, escolas primárias e secundárias, serviços sociais e serviços profissionais de nível superior (que incluem o direito e a engenharia). Esses serviços vêm-se expandindo rapidamente nas duas regiões, e o controle branco desses setores parece oferecer aos membros dessa etnia uma vantagem importante no mercado de trabalho. Os brancos são também predominantes como proprietários da maioria dos setores da indústria, mas raramente se acham sobre-representados como trabalhadores desses setores.

Voltando-nos para os grupos relacio-

gados na Tabela 3, a primeira constatação é que os negros (nas duas regiões) e os porto-riquenhos quase nunca se acham sobre-representados como proprietários. Os mexicanos aparecem como proprietários agrícolas em quantidades desproporcionais, o que talvez reflita, até certo ponto, a presença de empreiteiros mexicanos fornecedores de mão-de-obra. Afora esse aspecto, eles não diferem muito dos negros e porto-riquenhos. Um exame mais rigoroso da distribuição dos mexicanos na força de trabalho, entretanto, revela uma diferença. Eles constituem uma parcela fundamental da força de trabalho em algumas indústrias manufatureiras, especialmente na de confecções, e no fabrico de móveis, em que são predominantemente empregados por pessoas de outras origens étnicas. Embora a manufatura venha sofrendo um declínio no plano nacional e embora sua parcela do emprego total, mesmo em Los Angeles, venha apresentando uma queda, o número absoluto de empregos fabris vem crescendo nessa região.

Os empresários asiáticos são menos numerosos do que os brancos, mas têm uma intensa concentração em setores do comércio varejista associados à alimentação: produtos alimentícios, lojas de comestíveis e locais de refeições (ou seja, restaurantes). Em diversos casos, além disso, há uma sobre-representação correspondente de seus trabalhadores, o que sugere que as lojas de comestíveis e os restaurantes asiáticos exercem um certo grau de exclusividade étnica na contratação de empregados. Os chineses de Nova York e os japoneses de Los Angeles aparecem em quantidades desproporcionais como grandes proprietários da indústria de confecções (como



acontece com os coreanos dessas regiões).

Esses enclaves asiáticos têm uma base econômica mais fraca do que a dos brancos: as indústrias têxteis e de confecções são os setores com menor intensidade de capital e com os salários mais baixos do setor fabril, enquanto os locais de alimentação e bebida (os restaurantes e bares) têm uma média salarial inferior à de qualquer outro setor industrial nesta análise. Apesar disso, eles são fortes em relação às outras minorias já conside-

radas. E se estendem de várias maneiras, que são específicas de cada grupo. Por exemplo, os japoneses têm um nicho histórico na agricultura, tanto como proprietários quanto como trabalhadores, e os chineses mostram-se sobre-representados (embora em menor grau do que em seus setores principais) como proprietários em diversos outros setores manufatureiros e de serviços. (Com respeito a outra importante economia étnica de Los Angeles, a organizada pelos coreanos, ver Light e Bonacich, 1991).

## **Segregação habitacional**

À parte a estruturação racial do mercado de trabalho, acreditamos que a segunda arena mais decisiva de desigualdade é o mercado habitacional das regiões. Nossa ênfase aqui, no entanto, não recai especificamente sobre a moradia em si – nosso interesse volta-se, antes, para o contexto comunitário em que as pessoas vivem. Os bairros onde vivem os brancos, negros, hispânicos e asiáticos não são idênticos. Alguns oferecem a seus moradores acesso superior a recursos comunitários que, a exemplo das escolas ou da segurança pessoal, aprimoram a qualidade de vida. Outros, abandonados pelas instituições públicas, pela iniciativa privada e também por seus residentes anteriores que encontraram melhores oportunidades, não oferecem tal acesso. No extremo inferior desse espectro, situam-se os bairros das subclasses que estão no cerne do modelo desenvolvido por Wilson (1987) sobre a pobreza nas regiões centrais das cidades. Avaliamos essas diferenças, neste trabalho, pela

renda média das famílias dos bairros; outros aspectos da distribuição de renda, tais como a proporção dos que ficam abaixo da linha da pobreza, revelariam resultados similares. A renda dos moradores de determinado bairro é um indicador de outros recursos locais: os bairros de renda mais alta tendem a contar com melhores escolas, com índices inferiores de criminalidade, com melhores serviços públicos e com redes sociais que oferecem aos moradores, indiretamente, um acesso melhor a toda uma gama de outros tipos de recursos.

Começamos fornecendo uma visão global das diferenças entre os grupos em seus locais de residência. Nossos dados, provenientes do Censo Populacional e Habitacional de 1980, referem-se a áreas censitárias, consideradas pelo censo áreas relativamente homogêneas de aproximadamente 4.000-6.000 habitantes. Os brancos não hispânicos vivem em áreas com renda média de cerca de

22.000 dólares em ambas as regiões estudadas. Entre os grupos minoritários, os asiáticos são os mais bem situados (as diferenças entre os grupos de nacionalidade asiática são relativamente pequenas, a não ser pelo fato de os chineses de Nova York viverem em áreas surpreendentemente pobres, conforme retrata a concentração de Chinatown, em Manhattan). Os hispânicos e os negros moram nos locais menos desejáveis, com rendas médias inferiores em cerca de um terço à dos bairros habituais dos brancos não hispânicos. Os porto-riquenhos de Nova York situam-se abaixo até mesmo dos negros, mas todos os grupos hispânicos de Los Angeles moram em bairros um pouco melhores que os dos negros.

Poder-se-ia esperar que essas disparidades se devessem, em parte, a uma suburbanização diferenciada, uma vez

que, na maioria das regiões do país, os bairros do centro das cidades têm uma proporção muito mais elevada de minorias e um nível mais baixo de renda do que os subúrbios circunjacentes. Esse padrão também é observado em Nova York e Los Angeles, mas não responde por grande parte da diferença entre a situação dos bairros dos brancos e a dos outros. A Tabela 4 também apresenta as médias referentes aos moradores do centro das cidades. Surpreendentemente, em Los Angeles, a área censitária do centro da cidade, onde mora a média dos brancos não hispânicos, é quase indistinguível do local de residência suburbana típico das pessoas brancas: seu nível médio de renda não chega sequer a ser inferior em 1.000 dólares. Os brancos dos bairros centrais de Los Angeles são altamente segregados e, portanto, acham-se protegidos de um ambiente social "de centro urbano".

**Tabela 4 - Renda média (em dólares) das áreas censitárias em que vivem os membros médios dos grupos, nas regiões metropolitanas de Nova York e Los Angeles, 1980.**

Categoria etnoracial	Nova York		Los Angeles	
	Área metropolitana	Centro	Área metropolitana	Centro
Branco não hispânico	21.861	17.175	22.146	21.359
Negro não hispânico	12.674	11.151	14.275	12.072
Hispânico	12.442	10.969	16.235	14.478
Mexicanos	14.644	11.770	15.975	14.327
Porto-riquenhos	11.087	10.051	17.574	15.721
Cubanos	15.116	13.713	17.407	16.557
Asiático	17.933	14.804	20.038	16.684
Japoneses	22.717	19.078	21.196	17.914
Chineses	16.235	13.846	20.814	16.247
Filipinos	18.795	15.695	19.400	16.007
Coreanos	20.094	16.088	19.943	16.750



Se as disparidades concernentes ao lugar onde vivem as pessoas de raças diferentes não são uma simples questão de moradia no centro da cidade *versus* moradia nos subúrbios, o que as explica? Os cientistas sociais recorrem a duas teorias muito distintas para explicar a segregação habitacional. A primeira delas enfatiza as características pessoais que porventura estejam associadas à raça: diferenças de posição socioeconômica e de antecedentes culturais, que constituem em si as verdadeiras razões dos efeitos residenciais desiguais. Esse é o modelo representado pela metáfora do "caldeirão racial" a que já nos referimos (ver Massey, 1985). De acordo com essa perspectiva, as pessoas se distribuem por diferentes partes da metrópole, simplesmente segundo critérios de necessidades, preferências e poder aquisitivo. A segregação pela raça ou etnia é compreensível como um fenômeno temporário: os novos imigrantes, cerceados pela falta de familiaridade com a língua e a cultura da corrente dominante, podem instalar-se juntos, mas esses agrupamentos comuns acabam sendo minados pela assimilação e pela mobilidade educacional ou ocupacional de muitos membros do grupo. Na competição por melhores localizações, é claro que as pessoas com *status* socioeconômico superior se saem melhor; as que compram as suas moradias ficam em locais diferentes das que as alugam. Essas são as alternativas subjacentes à mudança de bairro, à medida que as pessoas vão reagindo à oferta de novas áreas e à deterioração física de outras.

Segundo esse raciocínio, seria de se prever que a maioria das diferenças grupais referentes à localização pudesse ser explicada por diferenças do *status*

socioeconômico médio e da assimilação à cultura norte-americana. Os indicadores usados com relação a essas características deveriam deixar apenas diferenças líquidas desprezíveis entre os grupos, pelo menos entre os mais abastados. Essa é, implicitamente, a visão defendida por Wilson (1987), que acredita que uma crescente classe média negra vem conseguindo ter acesso a melhores localizações.

Uma visão alternativa tem enfatizado as barreiras institucionais permanentes que de fato restringem a mobilidade habitacional das minorias. A melhor apresentação desse ponto de vista encontra-se na bibliografia referente aos duplos mercados habitacionais vivenciados pelos negros e, de acordo com alguns estudos, pelos hispânicos (Henretta, 1984; Krivo, 1986; Alba e Logan, 1991). A segregação entre negros e brancos continua elevada, a despeito de décadas de mudanças no *status* socioeconômico dos negros e na ordem jurídica. Com base nessa bibliografia, seria de se prever que as diferenças de localização entre os grupos não fossem atribuíveis a diferenças de composição. Feito o controle de todas as variáveis explicativas relevantes da localização, restariam as diferenças capazes de refletir a hierarquia de *status* dos grupos raciais, com os brancos no topo e os negros na base. Por exemplo, como também se verificou nas pesquisas de conquista de *status*, é possível que os brancos recebam uma recompensa maior do que os negros por suas realizações educacionais.

Esses dois modelos fornecem hipóteses contrastantes a respeito dos padrões de localização em qualquer parte da metrópole. É provável que se apli-



quem de maneira desigual aos diversos grupos minoritários. Massey e Denton (1987, 1988; ver também Denton e Massey, 1988; White, Biddlecon e Guo, 1991), por exemplo, encontraram diferenças significativas entre os padrões de segregação dos asiáticos, dos negros e dos hispânicos. Em todas as regiões do país, nos bairros centrais e nos subúrbios, os negros são os mais segregados pelos brancos, enquanto os asiáticos, apesar de sua imigração recente, tendem a ser os menos segregados (ver também Farley e Allen, 1987). Além dessas diferenças de nível, a segregação parece corresponder diferentemente à assimilação e às variáveis socioeconômicas nos três grupos. Segundo os estudos mencionados, a segregação entre negros e brancos resiste às melhorias socioeconômicas, em contraste com os perfis mais variados da segregação contra asiáticos e hispânicos. Mas os padrões de localização dos principais grupos hispânicos das regiões estudadas por nós, os porto-riquenhos e os mexicanos, parecem assemelhar-se mais aos dos negros que aos dos asiáticos.

Para avaliar esses modelos de resultados habitacionais, empregamos o método desenvolvido por Alba e Logan (1992; ver também Alba e Logan, 1993; Logan e Alba, 1993), a fim de calcular as equações de regressão no nível individual a partir de dossiês fornecidos pelo Censo Populacional e Habitacional, realizado a cada decênio. O Departamento do Censo libera em separado os dados relativos aos indivíduos (as Amostras em Microdados para Utilização Pública, que em geral não incluem informações sobre o local de trabalho ou de residência além do nível do condado) e às áreas geográficas (os Summary Tape Files, ou STF)

[Arquivos Resumidos em Fitas]. Nosso método nos permite calcular os modelos comuns de regressão do mínimo quadrado como se possuíssemos um único arquivo de dados, no plano individual, que também contivesse as características do local de residência.

Nosso modelo analítico considera o nível de renda como um traço desejável de uma comunidade, uma das características que serve para situá-la numa hierarquia de lugares. O modelo pode ser formalmente expresso da seguinte maneira:

$$Y_j = a + b_1 X_{1ij} + b_2 X_{2ij} + b_3 X_{3ij} + \dots,$$

onde  $Y_j$  é uma medida do *status* da comunidade,  $X_{1ij}$  é a renda familiar (ou outra variável do capital humano) do indivíduo ou da família  $i$  na comunidade  $j$ ,  $X_{2ij}$  é a fluência na língua inglesa (ou outra medida da assimilação) e  $X_{3ij}$  representa outras variáveis (possivelmente de controle), tais como a configuração da família ou a idade. O modelo é calculado com respeito aos indivíduos e, separadamente, em relação a cada grupo racial/étnico. As comunidades são operacionalizadas nesta pesquisa como áreas censitárias.

Como já se observou, uma das fontes primárias de informações para esse estudo é um Arquivo Resumido em Fita (STF4A) do Censo Populacional e Habitacional de 1980. Esse arquivo fornece dados abundantes sobre as características demográficas, socioeconômicas e habitacionais dos membros de grupos raciais/étnicos por área de residência. O STF4A fornece informações separadas com respeito a sete grupos, identificados com base nas perguntas formuladas



sobre a raça e a origem hispânica no censo de 1980. Utilizamos aqui os dados relativos a quatro grupos – brancos (que incluem pessoas hispânicas e não hispânicas), negros (também incluindo hispânicos e não hispânicos), hispânicos (que abrangem hispânicos brancos e negros) e asiáticos<sup>2</sup>.

Calculamos os efeitos de diversas variáveis explicativas de resultados espaciais que são importantes tanto para o modelo de assimilação quanto para o de estratificação: idade e nível de instrução do chefe da família, renda familiar e tipo de ocupação da moradia (Bianchi, Farley e Spain, 1982), e ainda o estado civil do chefe da família e a existência de filhos (Parcel, 1982). Nossa escolha dessas variáveis foi norteada por esses estudos prévios. Representamos todas as variáveis independentes por categoria, como variáveis simuladas (em relação, digamos, às nove categorias de renda familiar), e não como escalas de intervalo. Isso porque a fonte de dados só fornece informações em categorias e transformá-las em escalas de intervalos introduziria um erro na análise.

A Tabela 5 oferece um resumo baseado nas equações de regressão, separadamente calculadas em relação a cada grupo racial/étnico. Com base nessas equações, calculamos o valor previsto da renda familiar média da comunidade para três tipos específicos de indivíduos, que descrevemos como “imigrante pobre”, “nativo pobre” e “nativo abasta-

do”. Tais tipos refletem os valores extremos das características socioeconômicas (renda, instrução e propriedade da moradia) e sociais (naturalidade e língua) de cada indivíduo.

A Tabela 5 corrobora até certo ponto o modelo da assimilação. O *status* socioeconômico mais elevado (comparação entre onde se prevê que morem os nativos pobres e os nativos abastados) tem, invariavelmente, um impacto significativo no local de residência. Isso, evidentemente, é natural numa sociedade de mercado. E há, na maioria dos casos, uma clara desvantagem para os imigrantes recentes que não falam bem o inglês (comparação entre imigrantes pobres e nativos pobres). Mesmo efetuando o controle das variáveis dos recursos socioeconômicos, os brancos nascidos no país (em ambas as regiões), os porto-riquenhos (em Nova York) e os mexicanos (em Los Angeles) vivem em lugares de renda mais elevada. As diferenças são muito menores, todavia, entre os asiáticos, e os negros naturais do país sofrem realmente uma desvantagem em Nova York (onde os imigrantes negros, como os jamaicanos, tendem a morar em condições um pouco melhores). Esses resultados significam que não se pode ter certeza quanto à mobilidade habitacional através da “aculturação”.

Há também indicações, na Tabela 5, de uma desigualdade no mercado habitacional. Convém lembrar que os valores previstos nessa tabela referem-se a

<sup>2</sup> O número de áreas censitárias em relação às quais existem dados grupais no STF4A difere um pouco com respeito aos brancos, negros, hispânicos e asiáticos. Não são fornecidos dados para as tabelas baseadas em indivíduos quando há menos de trinta membros de um grupo residindo numa determinada área. A eliminação complementar (destinada a impedir a inferência indireta de dados eliminados) é outra fonte de perda de dados. Apesar da ausência dessas informações, todavia, mais de 95 por cento da população da região são cobertos pelas análises que se seguem.



peças com determinadas características individuais, e seria difícil, partindo do paradigma da assimilação, explicar quaisquer diferenças grupais. Entretanto, fica claro que os brancos são privilegiados: em todas as comparações e em ambas as regiões, eles vivem em lugares melhores do que os asiáticos, hispânicos ou negros que lhes são equiparáveis. Os negros levam uma desvantagem similar: em todas as comparações, à exceção de uma, eles moram em lugares piores do que pessoas equiparáveis de outras raças. Outras minorias não se enquadram com tanta clareza numa hierarquia grupal, mas situam-se tipicamente a meio caminho entre os brancos e os negros. Por exemplo, os chineses pobres de Nova York, qualquer que seja seu *status* de imigrantes, vivem em bairros de baixíssima renda, ao passo que os chineses abastados saem-se muito melhor (quando não, tão bem quanto os bran-

cos) no mercado habitacional. Note-se que, embora se tenha mostrado que os japoneses de Los Angeles moram, em média, em locais com renda inferior em apenas cerca de 1.000 dólares à dos brancos (Tabela 4), essa defasagem é de uns 2.000 dólares entre os classificados como nativos pobres e atinge cerca de 4.000 dólares entre os nativos abastados. Isso sugere que o que parece ser uma quase igualdade entre esses dois grupos não se deve a processos residenciais idênticos, mas, antes, à elevada situação socioeconômica média dos japoneses dessa região, considerados individualmente. Assim, nossa análise revela um aspecto pouco conhecido da situação asiática, que difere bastante da imagem da "minorias modelo": alguns asiáticos de Los Angeles parecem, com efeito, viverem uma certa medida de desvantagem no mercado habitacional, possivelmente em decorrência da discriminação.

**Tabela 5 - Renda média estimada (em dólares) do local de residência de membros de grupos etnoraciais com determinadas características, nas áreas metropolitanas de Nova York e Los Angeles, 1980**

	Imigrante pobre <sup>a</sup>	Nativo pobre <sup>b</sup>	Nativo abastado <sup>c</sup>
<b>Nova York</b>			
Branco não hispânico	12.471	15.037	34.525
Negro não hispânico	9.692	8.706	20.636
Porto-riquenho	9.554	12.428	27.392
Chinês	9.511	9.861	28.890
<b>Los Angeles</b>			
Branco não hispânico	13.567	15.538	34.062
Negro não hispânico	9.428	9.818	23.931
Mexicano	11.746	15.331	29.082
Japonês	12.540	13.715	29.902

- Pessoa de 25-64 anos de idade, com renda inferior a 5.000 dólares anuais, instrução abaixo do nível médio, inquilina de sua moradia, que tenha chegado aos Estados Unidos nos últimos cinco anos e fale inglês precariamente.
- Pessoa de 25-64 anos de idade, com renda inferior a 5.000 dólares anuais, instrução abaixo do nível médio, inquilina de sua moradia, que tenha nascido nos Estados Unidos e fale apenas inglês em casa.
- Pessoa com renda superior a 75.000 dólares anuais, instrução universitária, proprietária de sua moradia, nascida nos Estados Unidos e que fale apenas inglês em casa.



Por fim, indicamos como a disparidade entre negros e brancos se altera de acordo com a mobilidade social dos indivíduos. A comparação mais efetiva é a que se faz entre as categorias dos nativos pobres e abastados, porque, como vimos, a "imigração" tem um impacto distinto no que diz respeito aos negros. Em Nova York, a defasagem na renda prevista da comunidade passa de pouco

mais de 6.000 dólares, entre as pessoas situadas no nível socioeconômico mais baixo, para quase 14.000 dólares; em Los Angeles, de uns 5.700 dólares para mais de 10.000 dólares. Ou seja, até os negros mais ricos ficam em desvantagem em relação aos brancos que lhes são comparáveis e são, em termos absolutos, os mais desfavorecidos.

## CONCLUSÃO

Concluimos que tanto o mercado de trabalho quanto o mercado habitacional estruturaram-se de tal maneira que funcionam desfavorecendo os negros e algumas outras minorias das áreas metropolitanas de Nova York e Los Angeles. Os dados são incompletos, mas são estas as direções para as quais eles apontam:

Os brancos não hispânicos têm uma posição de poder nas economias das regiões, como se reflete na extensão da propriedade das empresas e nos tipos de empresas ou negócios em que se concentra essa posse. As economias de enclave dos moradores chineses e japoneses incluem um número menor de setores de sua propriedade, e o elemento comum entre elas é seu apoio nas indústrias têxtil/de confecções e nas lojas de comestíveis e restaurantes. Esses são também os setores em que eles parecem beneficiar-se de um mercado de trabalho étnico (exceto pelo fato de os japoneses de Los Angeles provavelmente não empregarem muitos trabalhadores japoneses na indústria do vestuário), reduzindo seus custos operacionais e restringindo as oportunidades de emprego de outras minorias. Esses setores caracterizam-se por níveis reduzidos de capitalização e por baixos salários, mas efetivamente oferecem a esses grupos asiáticos um ponto de apoio na economia. Os negros, os porto-riquenhos e os mexicanos pouco recorrem à iniciativa empresarial e, com base em nossos dados, poderíamos presumir que eles raramente podem contar com proprietários da mesma etnia para a obtenção de empregos. Se as concentrações de mão-de-obra mexicana

em diversos setores manufatureiros (em que esses imigrantes certamente trabalham para empregadores de outras etnias) ajudam ou não a compensar a falta de um enclave étnico é uma pergunta à qual não podemos responder aqui. Os grupos competem, e competem de maneira desigual, por vantagens no mercado de trabalho.

Também na habitação o privilégio é dos brancos: eles se localizam nos melhores bairros das metrópoles, o que é apenas parcialmente explicável por seu nível médio mais elevado de recursos individuais; os brancos levam uma vantagem intrínseca em relação aos outros grupos. Os asiáticos residem, em média, em bairros melhores do que as outras minorias, embora seu sucesso seja predominantemente atribuível a seu *status* socioeconômico elevado (eles não moram nos mesmos tipos de bairros que os brancos equiparáveis). O resultado final é que brancos e asiáticos tendem a ficar protegidos dos problemas de nível comunitário com que se confrontam cotidianamente os negros e os hispânicos.

A defasagem de recursos comunitários enfrentada pelos hispânicos deve-se, em grande medida, a diferenças de composição entre os brancos e os hispânicos. Estes últimos são expressivamente prejudicados por seu nascimento fora do país e por sua falta de familiaridade com a língua inglesa, num nível muito mais intenso do que em qualquer outro grupo. Em virtude do fato de inúmeros hispânicos serem imigrantes recentes, essa desvantagem afeta uma grande parcela



dos membros desse grupo. Outro problema para os hispânicos, como documentamos em outro texto (Alba e Logan, 1993), é que muitos deles são negros. E a prova da discriminação habitacional contra os negros é particularmente clara: na melhor das hipóteses, o valor previsto da renda das pessoas negras por bairro corresponde a três quartos do valor previsto para os brancos com iguais características.

Esses resultados têm alguma relação com os modelos das subclasses e dos enclaves que vêm sendo aplicados atualmente às cidades norte-americanas. Tal como fazem esses modelos, postulamos alguns vínculos entre os mercados de trabalho e de habitação nos quais as minorias competem. A concentração geográfica destas últimas em certos bairros pode constituir um obstáculo (no caso dos negros, porto-riquenhos e mexicanos) ou um trampolim (nos casos dos asiáticos) para a segurança econômica. Suas comunidades, dependendo de como se organizam e dos recursos públicos e privados que colocam à disposição dos moradores, podem imobilizar ou impulsionar as pessoas. A localização urbana dos grupos raciais e étnicos, em nossa opinião, não é uma simples consequência do *status* social dos grupos, mas também uma força causal substantiva.

O ponto em que nos distinguimos dos modelos das subclasses e dos enclaves é a premissa, presente em cada um deles, de que existe uma "saída" para a desvantagem minoritária. De acordo com Wilson, a subclasse representa uma coincidência incomum entre a falta de recursos individuais e comunitários, que só é pertinente aos moradores mais pobres das cidades. Nossos dados sugere-

rem uma leitura diferente, qual seja, a de que falta aos negros, aos porto-riquenhos e aos mexicanos uma classe empresarial, e de que todos eles – e em especial os negros – vivenciam um mercado habitacional segmentado, que os deixa em comunidades desproporcionalmente pobres. Embora a extensão dos problemas enfrentados pelas subclasses seja extrema, elas devem ser vistas como um símbolo do racismo, que descreve uma trajetória muito mais ampla nas metrópoles.

Sentimo-nos menos seguros quanto à maneira de interpretar esses resultados no que concerne ao modelo dos enclaves. Certamente, a economia étnica gera oportunidades para os membros do grupo, embora algumas análises recentes tenham demonstrado que a estrutura de oportunidades dentro dos enclaves é mais generosa para os proprietários do que para os trabalhadores (Sanders e Nee, 1987). Nossa principal reserva é quanto à extensão limitada do desenvolvimento de enclaves em Nova York e Los Angeles, onde as minorias asiáticas estabeleceram uma dominação em setores econômicos relativamente marginalizados, num simples eco da economia branca ou mesmo da singular economia cubana de Miami. Seria preciso um grande salto da imaginação para supor que as pequenas empresas possam oferecer oportunidades similares aos negros, aos porto-riquenhos e aos mexicanos, dados os seus baixos níveis educacionais e a sua falta de capital. E salientamos que nem os chineses de Nova York, nem os japoneses de Los Angeles, a despeito de seu espírito empresarial, vêm alcançando uma mobilidade residencial compatível com suas posições de classe. É possível que os enclaves bem-sucedidos

sejam uma modalidade excepcional de incorporação dos imigrantes, e não um modelo a ser seguido por muitos grupos.

Num livro pioneiro, escrito há mais de trinta anos, Glazer e Moynihan aspiraram pelo momento em que sua Nova York racialmente dividida viesse “enfim a ser uma cidade integrada – ou até coisa melhor, uma cidade onde as pessoas encontrem moradias e bairros de acordo com a renda e com as preferências, e onde uma área predominantemente ocupada por um grupo represente seus desejos positivos e não um preconceito restritivo” (Glazer e Moynihan, 1963, p. 65). Os dados aqui resenhados em relação a Nova York e Los Angeles sugerem que essas cidades globais continuam exercendo sua função histórica de acolher diversas populações do mundo inte-

ro. Mas, nem o mercado habitacional nem o mercado de trabalho dessas regiões atendem ao critério de abertura previsto por Glazer e Moynihan. A estruturação racial do acesso à propriedade das empresas, aos empregos e aos bairros residenciais divide hoje essas regiões urbanas, e não encontramos nenhuma razão para prever que sequer os próximos trinta anos venham a transformar esse padrão.

---

*(Recebido para publicação em agosto de 1997)*

---

**John Logan, Richard D. Alba e Thomas L. Mc.Nulty** pertencem ao Department of Sociology, State University of New York



---

# Desigualdade Socioespacial e Mobilidade Residencial na Metrópole do Rio de Janeiro: novas tendências em tempo de crise

*Luciana Corrêa do Lago*

---

Este trabalho busca avaliar em que medida as mudanças econ micas e sociais ocorridas no país nos anos 80 alteraram o padrão de desigualdades socioespaciais sedimentado nas metrópoles brasileiras ao longo do período desenvolvimentista. O modelo binário núcleo-periferia, consolidado na literatura como expressão e explica o da dinâmica de organiza o interna do espaço metropolitano, é questionado quanto   difusão, tanto em áreas centrais como periféricas, do processo de faveliza o e de novas formas de segrega o espacial baseados na exclusividade residencial e comercial. Parte-se da idéia de que novos fluxos

populacionais e de capitais, resultantes das transforma es econ micas mais gerais e da dinâmica propriamente urbana, vêm alterando a estrutura socioespacial das grandes cidades. Tal estrutura, portanto, é ao mesmo tempo resultado e condicionante de um processo dinâmico permanentemente em transforma o, em que o fenômeno da mobilidade espacial dos diferentes setores sociais evidencia e explica possíveis altera es no padrão de diferencia o social do espaço metropolitano. Para desenvolver tal abordagem, será estudado aqui o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro<sup>1</sup>.

---

1 As tabula es especiais com base nos Censos Demográficos de 1980 e 1991, utilizadas no presente trabalho, foram elaboradas pela autora no  mbito do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR-UFRJ.

## ***Os primeiros deslocamentos intra-urbanos e a gênese da segregação socioespacial no Rio de Janeiro***

No início deste século, já era possível perceber o lugar de cada classe social no espaço urbano do Rio de Janeiro. O processo de separação entre pobres e ricos havia sido inaugurado no final do século passado, quando as camadas sociais abastadas foram deslocadas para novos bairros recém-construídos especialmente para elas. Nesse período, sob a orientação do capital privado – em particular as empresas de bonde – e do Estado, as fronteiras da cidade expandiram-se rapidamente em direção às Zonas Sul e Norte, incorporando as áreas do Jardim Botânico, Gávea, Lagoa, Copacabana, Ipanema, Tijuca e Vila Isabel. Essa expansão, no entanto, possibilitou o deslocamento apenas das classes mais altas, restando aos trabalhadores urbanos os bairros proletários nas áreas centrais ou, para aqueles em condições de arcar com os gastos diários com transporte, as freguesias suburbanas, que, com a chegada dos trens, começavam a perder sua função rural<sup>2</sup>.

O que interessa destacar é a convergência dos investimentos públicos e privados para os novos bairros que esta-

vam sendo criados, cabendo às áreas centrais da cidade a função de abrigar, “do jeito que desse”, a crescente massa de trabalhadores<sup>3</sup> que não tinha acesso aos novos bairros. Somente na administração Pereira Passos, no início deste século, é que as transformações do Centro começaram a ser implementadas. Com efeito, a Reforma Pereira Passos inaugurou uma nova relação entre o Estado e o espaço urbano. Em nome da “modernização” e da “higiene”, o Estado pôs abaixo as moradias populares da área central, obrigando a classe trabalhadora a se deslocar para os subúrbios ou ocupar áreas vazias próximas ao mercado de trabalho, posteriormente denominadas favelas. Foi a época da expansão do mercado de terras via produção, pelas grandes imobiliárias, de loteamentos nas áreas suburbanas. De fato, os subúrbios tornaram-se socialmente heterogêneos, abrigando boa parte dos trabalhadores expulsos dos cortiços. Deu-se início, assim, à “periferização” dos pobres<sup>4</sup>. Em 1920, os subúrbios já abrigavam cerca de 34% dos trabalhadores da indústria residentes na cidade, percentual próximo ao encontrado nas zonas centrais, que

<sup>2</sup> Nesse período, os subúrbios abrigavam os setores médios recém-formados – funcionários públicos, comerciantes e alguns operários – “expulsos” do Centro pelos altos aluguéis, que podiam pagar o valor da terra e do transporte. As habitações eram promovidas pelo pequeno capital mercantil. A população suburbana representava, em 1890, 17% da população da cidade (Machado da Silva e Valladares, 1985).

<sup>3</sup> O fim do sistema escravista gerou, através da migração campo-cidade, um acelerado processo de crescimento demográfico na cidade.

<sup>4</sup> Os subúrbios não eram apenas o espaço de reprodução da classe trabalhadora. Novas indústrias começaram a se expandir em direção a essas áreas, que as dotavam de infra-estrutura e geravam empregos. Como espaço da produção, atraiu um grande número de trabalhadores, levando ao surgimento de favelas, entre elas a do Jacarezinho, hoje a segunda maior favela do Rio (Abreu, 1987).



era de 37% (Abreu, 1987). Para a construção das habitações populares havia duas alternativas: a autoconstrução nas favelas e nos loteamentos e a “pequena produção imobiliária”, responsável pela produção das vilas e avenidas nas novas áreas incorporadas<sup>5</sup>.

As novas áreas de expansão não se restringiam à Capital Federal. Ainda nas primeiras décadas deste século, iniciou-se o processo de integração física da Baixada Fluminense ao espaço carioca. Pode-se afirmar que já nos anos 20 começou a se configurar a área metropolitana do Rio de Janeiro, num padrão de estruturação interna dicotômico, no que se refere às condições urbanas de vida: um núcleo criado para abrigar as camadas de alto poder aquisitivo que pudessem garantir a rentabilidade do capital público e privado investido em equipamentos e serviços urbanos, e uma periferia onde a omissão do Estado definiu seu conteúdo social.

Na era Vargas, o padrão dicotômico centro rico/periferia pobre sofreu algumas alterações. As áreas centrais mais valorizadas e rentáveis para as empresas imobiliárias e de serviços urbanos come-

çaram a receber um grande contingente de trabalhadores pobres, impedindo assim a total homogeneização social dessas áreas. Surgiam as favelas no cenário urbano do Rio de Janeiro<sup>6</sup>. Se até então os deslocamentos espaciais dos pobres se limitaram à saída do Centro para os subúrbios e periferias mais distantes, a partir de 30 um outro fluxo, agora de longa distância, compensou tal evasão, direcionando levas de migrantes, vindos em sua maioria de zonas rurais<sup>7</sup>, para as áreas geradoras de emprego. Com isso a Capital Federal experimentou um crescimento populacional sem precedentes<sup>8</sup> e, a ele associado, um acelerado processo de favelização.

Tolerar a presença de parte dos trabalhadores pobres em determinadas áreas do *core* e liberar as extensas periferias para que os demais lá se assentassem foi a alternativa encontrada pelo poder público para atender às necessidades impostas pela acumulação capitalista nessa primeira etapa da expansão industrial no país. Para muitos trabalhadores, morar próximo ao mercado de trabalho assegurava-lhes a entrada na nova economia urbano-industrial<sup>9</sup>. Essa “tolerância” com os pobres, no entanto, não alterou

<sup>5</sup> Segundo Ribeiro, até a década de 30 “o capital imobiliário de maior porte dirigir-se-á, predominantemente, para a promoção fundiária de grande escala, ficando a produção de moradias nas mãos de pequenos investidores (...)” (Ribeiro, 1985, p. 22).

<sup>6</sup> As favelas apresentaram um crescimento vigoroso nos anos 30 e 40: o número de favelas aumentou de nove, em 1933, para cento e cinco, em 1948 (Machado da Silva e Valladares, 1985).

<sup>7</sup> Segundo Castro (1979), entre 1930 e 1940 os migrantes que chegaram à Cidade do Rio de Janeiro vieram majoritariamente de outros municípios do estado. Foi somente na década de 40 que ocorreu uma reordenação dos fluxos com um aumento relativo dos procedentes do Nordeste.

<sup>8</sup> Segundo Abreu (1987), a população do Município do Rio de Janeiro, que em 1930 era de mais ou menos 1.400.000 pessoas, passou para 2.500.000 em 1950.

<sup>9</sup> O censo de 1948 mostra que a maior parte dos favelados do Rio de Janeiro trabalhava na sua própria zona de residência (Abreu, 1987).



a política de alocação de investimentos públicos, até então vigente, de privilegiar as áreas centrais da cidade. Afinal, o desenvolvimento do capitalismo não iria produzir apenas uma nova classe trabalhadora urbana de baixa qualificação e precárias condições de reprodução, mas ainda segmentos sociais médios com novos padrões de consumo. Para essas classes consumidoras emergentes, as empresas imobiliárias criaram espaços modernos e funcionais cuja expressão máxima era Copacabana.

Como novas áreas de expansão urbana, os subúrbios mais distantes do Centro e os municípios vizinhos da capital apresentaram já na década de 40 taxas de crescimento populacional ainda superiores às da Zona Sul. Pavuna e Anchieta, bairros da cidade que fazem fronteira com os Municípios de Nilópolis e de São João de Meriti, cresceram a taxas de 5,8% e 7,7% ao ano, respectivamente, enquanto o Município de Nova Iguaçu apresentou taxas de 11,2%<sup>10</sup> ao ano, e o de Duque de Caxias, de 12,5% (Abreu, 1987)! As elevadas taxas de cres-

cimento nessas áreas recém-incorporadas à malha urbana indicam que a periferia já era nesse período a principal área de atração dos migrantes que se dirigiram para o Rio de Janeiro<sup>11</sup>.

Diferentemente da zona suburbana, o acelerado crescimento demográfico das áreas periféricas, seja na capital, seja nos municípios vizinhos, não foi acompanhado de investimentos públicos em infra-estrutura urbana. As obras de saneamento e drenagem executadas na Baixada Fluminense nesse período, ao invés de impulsionar a produção agrícola para o abastecimento da cidade, abriram novas fronteiras para a expansão imobiliária<sup>12</sup>. Surgia nesse momento um novo padrão de produção do espaço construído urbano, os chamados “loteamentos periféricos”, que mudaria, daí por diante, a forma e o conteúdo não apenas do Rio de Janeiro mas das demais grandes cidades brasileiras<sup>13</sup>. A principal característica desse novo padrão era a produção extensiva, por grandes empresas imobiliárias ou por pequenos empreendedores particulares, de lotes populares com

<sup>10</sup> Convém notar que a população rural em Nova Iguaçu ainda apresentava na década de 40 elevada taxa de crescimento anual – 10,9% – pouco inferior à da população urbana, que foi de 11,7%. Isso se deve à intensiva produção de laranjas no município, que só entraria em declínio no final da década de 40 (Abreu, 1987).

<sup>11</sup> Observando o aumento populacional em termos absolutos, verifica-se que entre 1940 e 1950 a Zona Sul teve um incremento de cerca de 113.000 pessoas, o subúrbio industrial, cerca de 238.000, e o conjunto das áreas periféricas – subúrbio distante e municípios vizinhos da Baixada Fluminense –, cerca de 306.000 pessoas. Como parte do incremento verificado na Zona Sul resultava da chegada de segmentos da classe média, conclui-se que a maior parte dos migrantes pobres direcionou-se para as áreas mais distantes da metrópole.

<sup>12</sup> A ampliação da acessibilidade através da abertura de vias – Av. Brasil em 1946 – e de investimentos no transporte ferroviário para essas áreas criou as condições para que locais excessivamente distantes do mercado de trabalho se tornassem alternativa de moradia para os trabalhadores.

<sup>13</sup> Grande parte dos loteamentos periféricos foi produzida ilegalmente, seja pela falta da titulação da propriedade da terra, seja pela não concordância com as normas urbanísticas em vigor, que, no caso dos municípios vizinhos à capital, eram bastante reduzidas. Em ambos os casos, houve necessariamente a compra de uma propriedade – o lote – e a atuação de um agente imobiliário, o que não ocorreu nos processos de ocupação de terras (Lago e Ribeiro, 1996).



baixos investimentos em infra-estrutura e comercialização a longo prazo, conjugada à autoconstrução da moradia. A oferta de lotes em grande escala garantiu a difusão da propriedade privada da terra entre os trabalhadores de baixos rendimentos, o que contribuiu para a perpetuação do elevado grau de exploração desses trabalhadores. Disso resultou que, no período 1940-1950, os agentes imobiliários lançaram no mercado uma quantidade de lotes bem superior à demanda daquele momento<sup>14</sup>. A estratégia da especulação imobiliária praticada por esses agentes, através da reserva das glebas mais próximas ao Centro para a venda mais rentável posteriormente, levou à retalhação de municípios inteiros, como São João de Meriti e Nilópolis.

## **Industrialização e intensificação da mobilidade espacial na metrópole**

As contradições do processo de urbanização no país configuraram-se, de uma forma mais nítida e profunda, a partir da segunda metade da década de 50. Entre 1955 e 1962 ocorreu o primeiro ciclo expansivo da indústria de bens duráveis de consumo, que passou a comandar o crescimento econômico brasileiro. A urbanização acompanhou a mudança do padrão de acumulação, expressando espacialmente as desigualdades econômicas e sociais geradas por um modelo de desenvolvimento sustentado pela crescente concentração da renda, pela progressiva perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, particularmente

A configuração social do espaço metropolitano no final dos anos 40 pode ser visto, então, como o resultado de três movimentos sincrônicos: o deslocamento de trabalhadores pobres para os subúrbios e periferias em função da ação coercitiva do poder público no sentido de manter a ordem, pelo menos nas áreas centrais; a chegada, na Zona Sul e sobretudo nos subúrbios e municípios vizinhos, de trabalhadores migrantes do campo, para suprir a mão-de-obra necessária nas indústrias e atividades terciárias recém-implantadas; e, por último, a mobilidade social ascendente de segmentos da classe trabalhadora que se dirigiram para os bairros à beira-mar em busca do novo *status* de classe média e do padrão de consumo nele embutido.

aqueles situados na base da pirâmide social, e pela maior diferenciação da estrutura ocupacional e dos salários (Faria, 1984). Articulada com a expansão da economia urbano-industrial, desenvolveu-se uma dinâmica específica de acumulação no interior das cidades centrada na atividade imobiliária, que se firmou nos anos posteriores com a instituição do Sistema Financeiro de Habitação.

No Rio de Janeiro, a década de 50 marcou o período de consolidação do processo de metropolização por meio da intensificação do mercado de terras nos municípios periféricos<sup>15</sup>. A periferia

<sup>14</sup> Como será visto adiante, os loteamentos serão ocupados de forma mais intensa nas décadas de 50 e 60.

<sup>15</sup> Nesse período ocorreram também instalações de novas indústrias nessas áreas (Castro, 1979, p. 180).



metropolitana apresentou o mais alto crescimento populacional de sua história: 7,3% ao ano! Tal explosão demográfica resultou do enorme afluxo de migrantes que até então buscavam se fixar prioritariamente na capital. Se até 1950 haviam chegado à periferia cerca de 230 mil migrantes, no período 1950-1960 esse número pulou para cerca de 570 mil, o que equivalia a 41% da popula o residente em 1960 (Abreu, 1987). A Cidade do Rio de Janeiro manteve-se ainda nessa década como importante centro receptor de migrantes, acolhendo um total de 714 mil pessoas, do qual mais da metade se dirigiram para os subúrbios. Cabe observar que as áreas suburbanas mais distantes do Centro – Pavuna e Anchieta – passavam naquela época pelo mesmo processo de retalha o verificado nos municípios periféricos, formando com eles um *continuum* de moradias precárias autoconstruídas intercaladas por vazios urbanos. Foi um momento em que o violento ritmo do crescimento demográfico não teve como contrapartida a amplia o do mercado de trabalho necessária para suprir a nova demanda<sup>16</sup>. Junte-se a isso a alta infla o do período e a crescente valoriza o do solo urbano, agravando as já precárias condi es de reprodu o dos trabalhadores pobres.

Uma visão bastante difundida a partir dos anos 60 é a de que a favela seria a primeira alternativa de moradia do migrante recém-chegado, que ao alcançar uma certa estabilidade no trabalho passaria para a “segunda etapa” do seu percurso de ascensão social, tornando-se proprietário de um lote na periferia. O princípio ecológico da segre-

ga o espacial do migrante nas zonas centrais e de sua posterior mobilidade social e espacial ascendente orientou boa parte dos estudos sobre pobreza urbana. Algumas análises, no entanto, demonstraram que para muitos trabalhadores a favela era o fim e não o início de uma trajetória no interior da metrópole (Castro, 1979; Kowarick, 1979; Valladares, 1983). O empobrecimento da classe trabalhadora explicaria a presença significativa de não-migrantes nas favelas. Com efeito, entre 1950 e 1960, a popula o natural da cidade residente em favela cresceu 150%, enquanto a de favelados migrantes, apenas a metade (Castro, 1979).

O enorme aumento da popula o favelada, tanto nos subúrbios quanto nas Zonas Sul e Norte, foi acompanhado pela crescente diferencia o das favelas, no que se refere aos seus respectivos conteúdos sociais. As localizadas na zona suburbana se assemelhavam a “bairros operários”, em fun o do número significativo de trabalhadores da indústria de transforma o, enquanto as demais se caracterizavam como “bairros populares” cujos moradores apresentavam um perfil ocupacional mais diversificado, ligado predominantemente aos setores de serviço e de comércio (Castro, 1979). Fica evidente aqui a estreita rela o entre o processo de faveliza o e a proximidade do mercado de trabalho, confirmando a idéia presente em vários estudos de que a favela seria uma estratégia de inser o dos pobres no mercado de trabalho.

Os anos 50 marcaram ainda o início de um novo fluxo populacional no inte-

<sup>16</sup> Somente a partir da década de 60, em especial nos anos do “milagre”, o crescimento da oferta de empregos acompanhou o crescimento da popula o urbana (Faria, 1984).



rior da metrópole: o deslocamento de parcela significativa da classe média baixa dos subúrbios e Zona Norte para a Zona Sul, particularmente para Copacabana. Foi o período de intensificação, por parte das empresas construtoras, do processo de verticalização nos bairros à beira-mar, iniciado na década anterior, mas que só agora inaugurava a oferta de apartamentos para um público até então excluído dessa zona da cidade. A estratégia de construir grandes edifícios de pequenos apartamentos – quarto e sala ou conjugado – garantiu enorme ganho de escala para o capital imobiliário, que ampliou assim seu mercado. O resultado foi um crescimento populacional em Copacabana de 6,4% ao ano, próximo ao encontrado nos municípios periféricos, elevando sua densidade a um patamar nunca antes visto.

O acelerado ritmo de crescimento nos dois pólos sociais da metrópole – Zona Sul e periferias – criava necessidades imediatas em relação à infra-

estrutura e aos serviços urbanos. O Estado, em seu papel de mantenedor das condições de reprodução do capital em geral e do capital imobiliário em particular, direcionou os recursos públicos para a ampliação da rede de água e da acessibilidade<sup>17</sup> na Zona Sul, garantindo a reprodução das camadas sociais médias e altas, que, por sua vez, constituíam-se na nova classe consumidora de bens duráveis, com destaque para o automóvel, que iria sustentar o modelo de crescimento econômico implantado. Com o mesmo intuito de sustentar tal modelo, o Estado ficou omissivo perante as carências produzidas pela forma de produção do espaço periférico. Afinal, era preciso garantir da maneira menos onerosa possível para o trabalhador sua inserção na economia urbano-industrial. O retorno ao regime autoritário em 1964 não só consolidou o quadro de desigualdades sociais vigente, como aprofundou ainda mais a segmentação das classes sociais no espaço metropolitano.

## **A era do “milagre” e da exacerbação das desigualdades**

A criação do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, em 1964, marcou profundamente a conformação do espaço urbano brasileiro ao sustentar a expan-

são e consolidação do moderno setor construtivo habitacional<sup>18</sup>. Direcionado para as camadas médias<sup>19</sup>, esse setor se especializou na construção em grande

<sup>17</sup> Ampliar a acessibilidade da Zona Sul significava garantir o fluxo de automóveis para o Centro da cidade, onde se concentravam os empregos dos setores médios e altos. Nesse período foi feito o aterro do Flamengo, ligando Copacabana ao Centro (Abreu, 1987).

<sup>18</sup> A figura do incorporador imobiliário surgiu no Rio de Janeiro nos anos 40, mas até a instituição do SFH sua ação era limitada pelas dificuldades decorrentes da inexistência de um mecanismo capaz de centralizar poupanças para financiar os empreendimentos (Lago e Ribeiro, 1996).

<sup>19</sup> Coube ao Estado criar um sistema de crédito que tornasse solvável de forma ampla a demanda de habitações por parte da crescente classe média. O modelo de crescimento econômico adotado exigia maior diferenciação da estrutura ocupacional e consequentemente de salários, o que alimentava a demanda de moradias rentáveis ao capital imobiliário.



escala de edifícios de apartamentos, levando à desconcentração desse padrão habitacional, até então restrito a algumas áreas mais valorizadas. No Rio de Janeiro, a produção empresarial alcançou alguns bairros suburbanos, mas foi na Barra da Tijuca, área incorporada à malha urbana nos anos 70, que o grande capital imobiliário pôde se expandir e monopolizar uma enorme fatia do mercado de moradias na cidade. Tal *boom* imobiliário, no entanto, só foi possível graças à atuação do poder público, que através das políticas de investimentos e da legislação urbana garantiu as condições necessárias à acumulação. Foi nesse período que se introduziu a lógica da rentabilidade na prestação dos serviços urbanos. Os benefícios públicos deveriam, assim, ser alocados privilegiadamente nos locais onde o retorno do capital investido estivesse garantido via impostos e tarifas, o que justificou a concentração dos recursos nas áreas valorizadas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Os dados sobre a distribuição dos investimentos em água e esgoto no período 1975-77 mostram que cerca de 60% destes foram alocados na área correspondente à Zona Sul, à Zona Norte e ao Centro – incluindo a Barra da Tijuca –, que em 1970 já apresentava 83% dos domicílios ligados à rede de água e 77%, à rede de esgoto, enquanto na Zona Oeste da cidade os percentuais caíam para 78% e 14%, respectivamente (Vetter e Massena, 1982).

A política de remoção de favelas implementada nesse período veio completar um conjunto de ações públicas e privadas voltadas para a sobrevalorização dessas áreas. Cerca de 175 mil pessoas haviam sido removidas até 1968, mas foi a partir desse ano, até

1973, que o programa foi mais sistemático e intenso. Convém mencionar o caráter seletivo da política, na medida em que 70% dos domicílios removidos localizavam-se na Zona Sul, Tijuca e Méier. O resultado foi a perda de representatividade das favelas da Zona Sul: se, em 1950, 25,4% da população favelada estavam na Zona Sul, em 1970 apenas 9,6% ainda residiam na área (Castro, 1979). Além da ação coercitiva propriamente dita, o poder público intensificou seu controle sobre o processo de favelização na cidade, seja em relação ao surgimento de novas ocupações, seja em relação à expansão das já existentes. Tal controle reduziu as possibilidades de o trabalhador pobre se assentar nas áreas mais centrais, contribuindo assim para o redirecionamento dos fluxos migratórios para as periferias. A tendência ao “fechamento” dos bairros nobres à população pobre e, como contrapartida, o acelerado crescimento das periferias aprofundaram o modelo dual de segmentação social do espaço metropolitano, levando inclusive alguns estudiosos a preverem no final dos anos 70 o desaparecimento das favelas do cenário urbano carioca (Santos, 1978).

Na realidade, o ritmo de crescimento da população favelada do Rio de Janeiro começou a diminuir na década de 60, sofrendo uma queda brusca nos anos 70. Tal queda, no entanto, não foi relativa apenas aos residentes em favelas, mas à população carioca como um todo. No período 1950-1960 a população cresceu cerca de 3% ao ano, e os favelados, 7%. Na década de 70, esses percentuais caíram para 1,8% e 2,5%, respectivamente. A Tabela 1 mostra que apenas a Zona Oeste, área periférica da cidade, apresentou alta taxa de crescimento – cerca



de 4% ao ano. As Zonas Sul e Norte, que nos anos 50 tinham crescido a uma

taxa de 3,6% ao ano, na década de 70 exibiram uma taxa próxima de 1%.

**Tabela 1 - Taxa de crescimento geométrico anual da população, por macro-área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; décadas de 70 e 80**

Macro-áreas <sup>20</sup>	Pop. 1970	Pop. 1980	Pop. 1991	Cresc.aa. 70/80 (%)	Cresc.aa. 80/91 (%)
Zonas Sul e Norte	1.021.166	1.145.960	1.132.841	1,2	-0,1
Subúrbio 1	669.316	792.747	823.358	1,7	0,3
Subúrbio 2	981.808	1215.086	1333.558	2,2	0,8
Centro e adjacências	883.944	921.444	898.835	0,4	-0,2
Zona Oeste	695.684	1015.478	1292.176	3,9	2,2
Niterói	324.246	397.123	436.155	2,0	0,8
Periferia Consolidada	430.405	550.414	583.864	2,5	0,5
Periferia em Consolidação	1271.560	1837.221	2157.259	3,7	1,5
Periferia em Expansão	611.130	894.299	1156.528	3,9	2,3
RMRJ	6.889.259	8.769.772	9.814.574	2,4	1,0

**Fonte** : Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991.

Nos anos 70, o movimento migratório em direção à Metrópole do Rio de Janeiro já começava a perder o ímpeto verificado nos anos 40 e 50, e a capital, principal área de atração desses fluxos, sofreu os impactos dessa mudança. No período 50-60, a Cidade do Rio de Janeiro havia recebido 714 mil migrantes, número que caiu para 565 mil na década de 60 e para 525 mil na década de 70 (Castro, 1979; Abreu, 1987; FIBGE,

1980). É verdade que em termos absolutos o contingente de migrantes ainda era bastante expressivo, especialmente dos oriundos da Região Nordeste: cerca de 44% dos que chegaram na Cidade do Rio de Janeiro nos anos 70 vinham dessa região. O percentual de migrantes vindos do interior do Estado do Rio ou de outros municípios da própria metrópole era pouco significativo: 3,3% e 10,9%, respectivamente (Tabela 2).

<sup>20</sup> Zona Sul: RAs de Botafogo, Copacabana, Lagoa, Barra da Tijuca, Tijuca e Vila Isabel.  
 Subúrbio 1: RAs do Méier, Engenho Novo, Ilha do Governador e Ilha de Paqueta.  
 Subúrbio 2: RAs de Madureira, Irajá, Anchieta e Jacarepaguá.  
 Centro e adjacências: RAs do Centro, Portuária, S. Cristóvão, Rio Comprido, S. Tereza, Ramos e Penha.  
 Zona Oeste: RAs de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.  
 Periferia Consolidada: Municípios de São João de Meriti e Nilópolis.  
 Periferia em Consolidação: Municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Magé.  
 Periferia em Expansão: Municípios de São Gonçalo, Maricá, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Paracambi.

**Tabela 2 - Percentual da população migrante, não natural do município, segundo região de origem, por área de destino na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; década de 70**

Áreas de destino na RMRJ	Regiões de origem (%)					Total (%)
	Nordeste	Sudeste s/ RJ	RJ interior	RMRJ	Demais regiões	
Rio de Janeiro	43,8	23,6	3,3	10,9	18,3	39,5
Niterói	11,8	11,5	23,7	45,4	7,6	5,4
Perif. Consolidada	12,1	5,4	3,1	76,8	2,7	10,5
Perif. em Consolidação	16,5	10,0	6,7	64,4	2,5	30,4
Perif. em Expansão	8,8	7,1	17,6	63,7	2,8	14,2
RMRJ	25,5	14,5	7,4	43,5	9,1	100,0

**Fonte** : Censo Demográfico de 1980, FIBGE; tabulação especial.

Por outro lado, a população que migrou nos anos 70 para as áreas periféricas da metrópole tinha como origem a própria metrópole: mais de 60% dos que foram residir nas periferias eram migrantes intrametropolitanos (Tabela 2). Na Periferia em Consolidação<sup>21</sup>, principal área receptora de migrantes fora do Município do Rio de Janeiro, apenas 16,5% dos que chegaram eram nordestinos.

Quanto aos deslocamentos populacionais no interior da metrópole verificou-se na década de 70 a predominância de dois tipos de fluxo<sup>22</sup>: o fluxo dominante, da capital para as três áreas perifé-

ricas, e um conjunto de fluxos de pequena distância, especialmente entre áreas contíguas, no interior das regiões periféricas<sup>23</sup> (Tabela 3). Enquanto o primeiro padrão de deslocamento correspondeu a 51,6% do total dos fluxos intrametropolitanos, o segundo correspondeu a 25,1%<sup>24</sup>. Portanto, as altas taxas de crescimento demográfico dos municípios periféricos foram sustentadas, em grande parte, pelos deslocamentos intrametropolitanos. Um outro fluxo importante em termos do volume de pessoas envolvidas é o que tem origem em Niterói e se dirige à Periferia em Expansão, particularmente ao Município de São Gonçalo, que lhe é

<sup>21</sup> Para a delimitação de cada uma das três periferias aqui denominadas "Periferia Consolidada", "Periferia em Consolidação" e "Periferia em Expansão", foi utilizada como critério a taxa de crescimento anual na década de 80 dos municípios metropolitanos.

<sup>22</sup> Cabe esclarecer que não estão incluídos na presente análise sobre os deslocamentos intrametropolitanos os fluxos realizados no interior do Município do Rio de Janeiro.

<sup>23</sup> A Periferia Consolidada, que recebeu migrantes majoritariamente da capital – 61,7% –, foi também importante área receptora de fluxos originários da Periferia em Consolidação – 30,3% (Tabela 3).

<sup>24</sup> Para o cálculo do total de migrantes cujo deslocamento foi de curta distância, fez-se a soma de todos os migrantes que tiveram como áreas de origem e de destino as periferias da metrópole.



limítrofe (Tabela 3). Trata-se da saída de pessoas do subcentro da metrópole para sua periferia mais próxima.

Algumas inferências podem ser feitas a partir do padrão de deslocamento populacional verificado na Metrópole do Rio de Janeiro, nesse período de acelerada expansão econômica e de crescente pauperização de grande parte da classe trabalhadora. A dinâmica migratória dos pobres pode ser resumida em dois movi-

mentos: um, de longa distância, referente à chegada de migrantes de outros estados, especialmente do nordeste, à capital – possivelmente às favelas localizadas nos subúrbios onde as taxas de crescimento populacional eram relativamente altas –, e outro, de curta distância, referente à saída da capital em direção às áreas periféricas da metrópole. Tal dinâmica migratória confirma os resultados do estudo de Vetter (1975) para a década de 60, em que as mesmas tendências eram apontadas.

**Tabela 3 - Percentual da população migrante intrametropolitana, não natural do município, segundo a área de origem e de destino na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; década de 70**

Áreas de destino	Áreas de origem (%)					Total (%)
	Rio de Janeiro	Niterói	Perif. Consolid.	Perif. em Consolidação	Perif. em Expansão	
Rio de Janeiro	0,0	12,0	20,5	43,6	23,9	9,9
Niterói	61,3	0,0	1,7	6,4	30,6	5,6
Periferia Consolidada	61,7	1,1	5,8	30,3	1,0	18,6
Perif. em Consolidação	69,8	1,7	11,5	14,6	2,5	45,0
Perif. em Expansão	42,2	32,0	1,8	7,9	16,1	20,8
RMRJ	55,1	8,8	8,8	18,5	8,8	100,0

**Fonte:** Censo Demográfico de 1980; FIBGE. Tabulações especiais.

- Notas:
1. O total de migrantes na Periferia Consolidada, na Periferia em Consolidação e na Periferia em Expansão inclui os migrantes que mudaram de município no interior da própria área.
  2. O total de migrantes da RMRJ é a soma do total de migrantes de cada um dos 13 municípios.

O perfil do migrante intrametropolitano a partir de sua renda familiar evidencia o elevado nível de pobreza dessa parcela da população metropolitana. Enquanto 34,4% tinham uma renda de até dois salários mínimos, apenas 7,4% alcançavam em 1980 um rendimento superior a dez salários (Tabela 4). Obser-

vando o perfil dos migrantes por área de destino, chega-se a dois grupos com características distintas:

1. Migrantes que se deslocaram para as áreas periféricas: caracterizavam-se pela alta proporção de pessoas com rendimento entre 2 e 5 salários – entre

40% e 46% –, pelo percentual insignificante das que recebiam mais de 10 salários – entre 4% e 7% – e pela alta representatividade daquelas cuja renda era menor do que 1 salário – de 13% a 18% –, ainda inferior, porém, a outras áreas da metrópole. Assim, mais de 75% dos migrantes intrametropolitanos que chegaram nas periferias no período 1970-80 tinham renda familiar até 5 salários (Tabela 4).

## 2. Migrantes que se deslocaram para a Cidade do Rio de Janeiro: caracteri-

zavam-se pelo alto percentual de pessoas com rendimento familiar inferior a 1 salário – 20,5% – e ainda pela elevada propor o das que recebiam entre 5 e 10 salários – cerca de 20%. Os migrantes com renda mais elevada, acima de 10 salários mínimos, alcançaram um percentual mais alto – 16% – do que o relativo aos que se deslocaram para as áreas periféricas. Nota-se, assim, um perfil socialmente mais polarizado dos migrantes que se dirigiram para a capital, onde tanto os miseráveis quanto as camadas m dias tiveram pesos significativos (Tabela 4).

**Tabela 4 - Popula o migrante intrametropolitana, segundo faixa de renda familiar mensal, por área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; década de 70**

�reas de destino	Faixas de renda familiar (Salário Mínimo)						Total (%)
	até 1 (%)	1 a 2 (%)	2 a 5 (%)	5 a 10 (%)	10 a 20 (%)	+ 20 (%)	
Rio de Janeiro	20,5	13,9	30,3	19,7	9,8	6,0	9,4
Niterói	15,6	8,4	20,4	22,1	20,5	13,1	5,5
Perif. Consolidada	13,0	17,2	46,0	19,5	3,3	0,9	18,8
Perif. em Consolida�o	15,2	21,5	44,7	14,5	2,8	1,4	45,3
Perif. em Expansão	17,2	18,7	40,3	17,1	5,0	1,7	21,0
RMRJ	15,7	18,7	41,3	16,9	5,0	2,4	100,0

**Fonte** : Censo Demográfico de 1980; FIBGE. Tabula o especial.

No final do “milagre”, a Metrópole do Rio de Janeiro apresentava um quadro de profundas desigualdades socioespaciais. Basta dizer que, em 1980, 44% dos residentes na Zona Sul da cidade tinham renda familiar acima de dez salários, enquanto na Periferia em Con-

solida o apenas 3,7% da popula o se encontravam nessa faixa de rendimento. Por outro lado, na Zona Sul 19,7% viviam com até dois salários, enquanto na Periferia em Consolida o o percentual atingia 35,9%<sup>25</sup>. Observa-se que o grau de homogeneidade social das áreas peri-

<sup>25</sup> Dados produzidos por tabula es especiais do Censo Demográfico de 1980.



féricas era bem superior ao verificado na Zona Sul e nos subúrbios<sup>26</sup>. Tal heterogeneidade social nas áreas valorizadas da cidade revelam o alcance parcial das políticas de controle e remoção de favelas, que na realidade conseguiram apenas evitar ou retardar a expansão dos assen-

tamentos ilegais nessas áreas. A crise econômica e a nova conjuntura política nos anos 80, ao mesmo tempo que alteraram algumas das tendências demográficas verificadas nas décadas de 60 e 70, consolidaram outras.

## ***A crise econômica, o populismo e a difusão dos pobres pela metrópole***

A década de 80 foi marcada por um conjunto de transformações na dinâmica espacial das cidades brasileiras. Verificou-se, em primeiro lugar, a retração do mercado imobiliário para camadas médias, em função da crise do Sistema Financeiro de Habitação. Conseqüentemente, ocorreu a especialização desse mercado em unidades de alto luxo, cuja tradução espacial foi a concentração geográfica em áreas centrais elitizadas ou nos novos “oásis” construídos nas periferias dos grandes centros. Com efeito, a estagnação e a elitização da produção empresarial afetaram diretamente os segmentos sociais médios, que passaram a ter como nova alternativa habitacional os condomínios fechados, localizados fora das áreas centrais, onde o baixo valor da terra tornou possível a compra do imóvel. É o que vem ocorrendo nas Metrôpoles de São Paulo e Rio de Janeiro<sup>27</sup>: a construção de novos bairros segregados – verdadeiros “oásis” – nas

periferias que, até então, abrigavam exclusivamente as populações pobres (Bógus, 1992).

A elitização do mercado residencial teve como contraponto a difusão das ocupações ilegais por todo o tecido urbano. A crescente informalização da produção de moradia para os setores de baixa renda se deu através da periferização das favelas e da expansão de moradias precárias em áreas públicas. A incorporação em larga escala de novas terras ao tecido urbano através da produção extensiva de loteamentos populares deu lugar, na última década, ao adensamento das áreas já urbanizadas. O resultado foi a reversão do ritmo de crescimento da população favelada residente na Cidade do Rio de Janeiro, que vinha em queda de 1950 até 1980. No período 80-91, a taxa de aumento foi de 2,6% ao ano, enquanto a do total do município não chegou a 1%.

<sup>26</sup> Em todas as áreas periféricas da metrópole, cerca de 80% dos residentes tinham renda familiar de até cinco salários, enquanto na Zona Sul 37% estavam nessa faixa e 44%, na faixa acima de 10 salários.

<sup>27</sup> Dados da PNAD para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro mostram um crescimento significativo da população com rendimento acima de 2 S.M. *per capita* familiar nos municípios periféricos – 31,9% –, bem acima do verificado no conjunto da metrópole e na capital – 12,1% e 5,8%, respectivamente. Tal fato indicaria dois processos: a migração de parte dessa população do núcleo para a periferia e/ou uma dinâmica econômica específica na periferia que possibilitou o aumento maior do contingente de pessoas com renda superior a 2 S.M.

Por que voltaram a crescer as favelas exatamente no momento em que ocorreu uma forte queda do crescimento demográfico da cidade? Em primeiro lugar, em razão da mudana da dinâmica de crescimento da Metrópole do Rio de Janeiro. De fato, o crescimento extensivo-periférico, que gerou oportunidades de acesso à casa própria para amplos segmentos sociais, entra em colapso, entre outras razões pelo encarecimento da terra e pelas impossibilidades de continuidade do “loteamento descapitalizado”<sup>28</sup>. Por outro lado, a crise econ mica dos anos 80, com suas repercussões particulares na economia do Rio de Janeiro, gerou um grande contingente de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza<sup>29</sup>, sem capacidade de endividamento, inviabilizando assim que cada uma comprasse um lote na periferia (Rocha, 1991). Por último, as transformaes na conjuntura política fluminense a partir de 1982, com o retorno do populismo, marcaram o início de um período de legitimaao das favelas por parte do poder público, o que reduziu as barreiras para novas ocupaes. A crise econ mica e o arrefecimento do controle estatal sobre o uso do solo urbano criaram as condies para a retomada do crescimento das favelas no Rio de Janeiro.

Se nos anos 60 e 70 as favelas cresceram em razão principalmente do fluxo migratório de longa distância, nos anos 80 a mobilidade residencial intra-metropolitana, em especial os deslocamentos no interior do próprio Município do Rio de Janeiro, foi responsável em larga medida pela expansão das favelas. Dos 240 mil novos favelados entre 1980 e 1991, apenas 30% eram migrantes, sendo 17% nordestinos<sup>30</sup> e 7% provenientes do próprio Estado do Rio. Ou seja, 70% do incremento populacional nas favelas foram gerados pelos já residentes na cidade em 1980<sup>31</sup>. Esta é uma primeira evidência de que o aumento da pobreza no Rio de Janeiro não está hoje associado   migraao campo-cidade, mas sim   perda do poder aquisitivo e   precarizaao das condies habitacionais da populaao residente.

A reduzida taxa de crescimento demográfico da metrópole nos anos 80 – 1% ao ano – também está relacionada em parte   reduao da migraao. No entanto, tal crescimento foi bastante diferenciado, com áreas em acelerado processo de expansão e outras com perda absoluta de populaao. A idéia de que a periferia metropolitana do Rio de Janeiro parou de crescer não se sustenta, na medida em que duas das áreas periféricas

<sup>28</sup> No Rio de Janeiro, muitos loteamentos populares foram implementados por agentes descapitalizados, ou seja, agentes que realizavam a operaao sem investir previamente uma soma considerável de recursos. Quanto à forma de comercializaao, a prática era, até o início do processo inflacionário mais acelerado no final da década de 70, a venda dos lotes através de prestaes prefixadas (Lago e Ribeiro, 1996).

<sup>29</sup> Segundo Rocha (1991), a proporao da populaao abaixo da linha de pobreza na Região Metropolitana do Rio de Janeiro cresceu de 27,2% para 32,5%, enquanto em S. Paulo caiu de 22,0% para 20,9%, fazendo com que, em 1989, o Rio comportasse o maior contingente absoluto de pobres no Brasil: cerca de 3,64 milhões.

<sup>30</sup> Os nordestinos que se dirigiram para as favelas na década de 80 representavam 30% do total de nordestinos que migraram para a Cidade do Rio de Janeiro nesse período (Censo 1991; tabulaao especial).

<sup>31</sup> Dados tabulados do Censo Demográfico de 1991.



– Zona Oeste e Periferia em Expansão – apresentaram uma taxa anual acima de 2% (Tabela 1). Apenas a Periferia Consolidada apresentou uma taxa de crescimento abaixo de 1%. A Periferia em Consolidação continuou sendo a área que mais contribuiu para o aumento demográfico metropolitano: cerca de 30% em ambas as décadas. Essas tendências têm sustentado o processo de desconcentração populacional do Centro para as periferias.

A queda da taxa de crescimento populacional foi decorrente sobretudo da diminuição dos fluxos migratórios em direção à metrópole. Com efeito, no período 1970-80 vieram para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro 339 mil nordestinos; entre 1980 e 1991, esse número cai para 201 mil pessoas. A migração do Nordeste diminuiu em todas as áreas da metrópole, em que se destaca o Município do Rio de Janeiro como principal área receptora, onde nos anos 70 os nordestinos representavam cerca de 44% do total dos migrantes e nos anos 80, cerca de 36% (Tabelas 2 e 5).

A mudança de rumo dos deslocamentos regionais para outras áreas do país, exceto as grandes metrópoles, foi parcialmente compensada, no caso do Rio de Janeiro, pelo aumento significativo tanto na capital quanto nas periferias dos migrantes vindos do interior do próprio estado: 99 mil na década de 70, que equivaliam a 7,4% do total de migrantes da metrópole, e 169 mil nos anos 80, representando 16,5% do total. O peso da migração intrametropolitana também aumentou entre as duas últimas décadas, passando de 43,5% para 44,3%, embora em termos absolutos tenha diminuído o número de pessoas que mudaram de município no interior da metrópole (Tabelas 2 e 5). Verifica-se que a predominância dos dois tipos de deslocamentos intrametropolitanos observados na década de 70 manteve-se, mas com alterações: o peso dos fluxos procedentes da capital para as áreas periféricas caiu de cerca de 52% para 46%, enquanto o referente aos fluxos entre os municípios da periferia subiu de cerca de 25% para 27%, em relação ao total de fluxos intrametropolitanos. A

**Tabela 5 - População migrante, não natural do Município, segundo região de origem, por área de destino na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; década de 80.**

Áreas de destino na RMRJ	Regiões de origem (%)					Total (%)
	Nordeste	Sudeste s/ RJ	RJ interior	RMRJ	Demais regiões	
Rio de Janeiro	35,6	20,3	15,3	11,5	17,4	37,5
Niterói	7,6	9,1	23,7	52,0	7,6	6,7
Perif. Consolidada	8,8	4,4	12,1	73,2	1,6	8,2
Perif. em Consolidação	11,6	6,5	16,2	63,3	2,4	28,3
Perif. em Expansão	9,0	4,8	18,4	65,1	2,9	19,2
RMRJ	19,5	11,3	16,5	44,3	8,3	100,0

**Fonte** : Censo Demográfico de 1991; FIBGE. Tabulação especial.

participa o dos fluxos provenientes da periferia para a capital também apresentou ligeiro aumento, passando de 8,7% para 9,8%. A Periferia em Consolida o continuou a ser na década de 80 a prin-

cipal área receptora dos fluxos intrametropolitanos, recebendo 40% dos migrantes, seguida pela Periferia em Expansão, que recebeu 28% (Tabela 6).

**Tabela 6 - Percentual da popula o migrante intrametropolitana, n  natural do município, segundo a área de origem e de destino na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; década de 80**

�reas de destino	áreas de origem (%)					Total
	Rio de Janeiro	Niterói	Perif. Consolid.	Perif. em Consolid.	Perif. em Expansão	
Rio de Janeiro	0,0	13,3	20,3	44,6	21,9	11,3
Niterói	61,0	0,0	1,8	6,1	31,1	7,5
Periferia Consolidada	57,1	1,7	6,7	33,4	1,0	13,5
Perif. em Consolida�o	64,2	2,3	14,4	16,1	3,0	40,1
Periferia em Expansão	47,5	23,5	1,9	10,6	16,5	27,6
RMRJ	51,1	9,2	9,6	19,4	10,7	100,0

**Fonte :** Censo Demográfico de 1991; FIBGE. Tabula o especial.

A importância dos migrantes em cada uma das três áreas periféricas mostra claramente a tendência ao "fechamento" da Periferia Consolidada e, em menor grau, da Periferia em Consolida o, que perderam posi o como áreas receptoras na década de 80 - de 18% para 13% e de 45% para 40%, respectivamente. Os saldos migratórios intrametropolitanos confirmam essa tendência, na medida em que sofreram entre as duas últimas décadas queda acentuada em ambas as áreas. A Periferia Consolidada apresentou um saldo positivo de 57 mil migrantes nos anos 70 e de apenas 18 mil nos anos 80; o saldo da Periferia em Consolida o caiu de 153 mil pessoas para 99 mil, no mesmo período. Os dados sobre a Periferia em Ex-

pans o, por sua vez, mostram que a periferiza o tendeu a se deslocar para as áreas mais distantes do centro metropolitano: seu saldo migratório subiu de 69 mil para 110 mil pessoas.

Outra tendência verificada na última década foi o aumento da participa o dos Municípios do Rio de Janeiro e de Niterói como áreas receptoras dos deslocamentos no interior da metrópole. Se no período 1970-80 esses municípios receberam respectivamente 9,9% e 5,6% do total de migrantes, no período 1980-91 os percentuais subiram para 11,3% e 7,5% (Tabelas 3 e 6). Simultaneamente, houve queda do saldo migratório negativo nos dois municípios, ou seja,



ambos perderam menos população na década de 80<sup>32</sup>.

A população que na última década mudou de município dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro era ainda mais pobre que aquela dos anos 70, sobretudo a dos migrantes que se

dirigiram para as periferias. Se, no período 1970-80, aqueles com renda familiar de até dois salários representavam 34,4% do total, no período 1980-91 passaram a representar 42,2%. Aqueles com renda acima de 10 salários mantiveram a mesma proporção de 7% nas duas décadas. (Tabelas 4 e 7).

**Tabela 7 - Percentual da população migrante intrametropolitana, não natural do município, segundo a faixa de renda familiar, por área de destino na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; década de 80**

Áreas de destino	Faixas de renda familiar (Salário Mínimo)						Total (%)
	até 1 (%)	1 a 2 (%)	2 a 5 (%)	5 a 10 (%)	10 a 20 (%)	+ 20 (%)	
Rio de Janeiro	11,4	18,3	32,5	19,8	12,5	5,5	11,2
Niterói	9,1	11,8	25,6	24,0	19,6	9,9	7,5
Perif. Consolidada	15,1	25,9	44,9	11,3	2,3	0,4	13,5
Perif. em Consolidação	21,0	28,5	38,5	9,4	2,2	0,4	39,9
Perif. em Expansão	19,1	24,0	38,8	12,9	4,3	0,9	27,9
RMRJ	17,7	24,5	37,8	12,9	5,2	1,8	100,0

**Fonte** : Censo Demográfico 1991; FIBGE. Tabulação especial.

Entre os migrantes que se deslocaram para as periferias, verificou-se um aumento considerável no peso dos miseráveis – renda de até 1 salário –, especialmente na Periferia em Consolidação onde o percentual era de 15,2% nos anos 70 e passou para 21% na última década. Chama atenção, ainda, que nas três áreas periféricas tenha havido uma queda em todas as faixas de renda acima de 2 salários, indicando

uma relação mais estreita entre pobreza e migração (para a periferia) do que a observada na década de 70. Apenas na Periferia em Expansão, cuja orla marítima tem sido objeto de especulação imobiliária e que abriga dois municípios<sup>33</sup>, o peso dos migrantes com mais de 10 salários ficou acima de 5% (Tabela 7).

Quanto à população que se dirigiu para os Municípios do Rio de Janeiro e

<sup>32</sup> Para o Município do Rio de Janeiro, o saldo migratório foi de menos 261 mil pessoas na década de 70, caindo para menos 190 mil na década de 80. Para Niterói, os saldos foram de menos 19 mil e de menos 8 mil nos mesmos períodos (Censos de 1980 e 1991; tabulações especiais).

<sup>33</sup> Nos Municípios de Maricá, extensão de Niterói, e Mangaratiba, no litoral sul, a participação dos migrantes com mais de 10 salários foi de 10%.

Niterói, observaram-se mudanças, entre os anos 70 e 80, no perfil dos migrantes pobres: diminuiu a participação dos miseráveis – de 20,5% para 11,4% no caso do Rio de Janeiro – e aumentou a dos migrantes nas faixas de renda entre 2 e 5 salários. Na capital, ainda, aumentou um pouco a daqueles com renda acima de 10 salários. Os dados revelam portanto uma elevação da renda da população que se deslocou da periferia para os municípios centrais.

Sintetizando o exposto acima, quatro tendências referentes à chamada “década perdida” serão aqui destacadas. Em primeiro lugar, o aumento do número de pobres na Metrópole do Rio de Janeiro, como indicado em vários estudos, resultou sobretudo do desassalariamento ou do achatamento salarial da população residente. A migração, tanto de fora quanto de dentro da região metropolitana, teve papel secundário no crescimento da pobreza urbana, com queda significativa no contingente de migrantes, especialmente os procedentes das regiões mais pobres do país.

A segunda tendência diz respeito ao papel dos migrantes nordestinos no processo de favelização em curso no Município do Rio de Janeiro. Observou-se que a retomada do crescimento das favelas nos anos 80 se deu pelo deslocamento de moradores “do asfalto” para esses assentamentos, sendo pequena a participação daqueles migrantes no incremento da população favelada. Esta é mais uma evidência do empobrecimento e da falta de alternativa habitacional dos residentes na capital.

A crise habitacional aparece como mais um fator a acelerar a precarização

das condições de vida da população metropolitana. Por um lado, houve a diminuição da produção empresarial para as camadas m dias nas áreas centrais e, por outro, o esgotamento da produção periférica de lotes populares. O resultado foi a difusão das ocupações ilegais por todo o tecido metropolitano e a emergência de condomínios fechados nas periferias, onde o baixo valor da terra viabilizou   classe média a compra da casa própria.

Finalmente, as mudanças referentes aos fluxos populacionais no interior da Metrópole do Rio de Janeiro mant m estreita relação com a conjuntura de crise apontada anteriormente. A redução dos migrantes com renda familiar de até 1 salário que saíram da periferia para os Municípios do Rio de Janeiro e de Niterói evidencia um certo “fechamento” das áreas centrais para a população miserável. Morar nas favelas do núcleo requer um patamar mais elevado de rendimento, o que impede a “entrada” de uma grande parcela dos pobres. A outra alteração verificada na década, ou seja, o aumento dos migrantes mais pobres – com até 1 salário mínimo familiar – entre aqueles que saíram da capital para a periferia, confirma a propensão ao “fechamento” no núcleo e   difusão das favelas nas áreas periféricas. Em relação aos condomínios de classe média na periferia, o contingente expressivo de migrantes com renda acima de 10 salários em alguns municípios da Periferia em Expansão, como Maricá, pode representar parte dos moradores nesses empreendimentos. A outra parte, certamente de maior peso, compreenderia as novas camadas m dias emergentes em determinadas áreas da periferia metropolitana.



Face a essas tendências, é possível concluir que, nos anos 80, o padrão dual de segregação socioespacial ao mesmo tempo que se manteve em processo de consolidação em função do "fechamen-

to" do núcleo, sofreu alterações no que se refere à periferia, onde núcleos já existentes se expandiram e novos surgiram, alterando o cenário metropolitano.

ROCHA E. (1982) ...

PANTOS C.N. (1982) ...

VALADARES S. (1982) ...

VIEIRA D. (1982) ...

VERGARA M. (1982) ...

VERGARA M. (1982) ...

VERGARA M. (1982) ...

... (1982) ...

... (1982) ...

... (1982) ...

... (1982) ...

... (1982) ...

... (1982) ...

... (1982) ...

## Bibliografia

---

- ABREU, M. *Evolu o urbana do Rio de Janeiro*. IPLANRIO - Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1987.
- BÓGUS, L.M. "Urbaniza o e metropoliza o: o caso de São Paulo". In: BÓGUS, L.M., WANDERLEY, L.E. (orgs.) *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 1992.
- CASTRO, M.G. *O migrante na Cidade do Rio de Janeiro*. Disserta o de mestrado defendida na COPPE - UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.
- FARIA, V. "Desenvolvimento, urbaniza o e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira nos últimos trinta anos". In: SORJ, B., ALMEIDA, M.H.T. *Sociedade e política no Brasil p s-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984. pp. 118-163.
- KOWARICK, L. *A espolia o urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LAGO L.C., RIBEIRO L.C.Q. "A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades". In: RIBEIRO, L.C.Q., AZEVEDO S. (orgs.) *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. pp. 33-48.
- MACHADO DA SILVA, L.A., VALLADARES, L.P. "Habitaci n popular en Rio de Janeiro: políticas y realidad." Trabalho apresentado nas Jornadas Internacionales *Renovación Urbana y Vivienda Popular en Areas Metropolitanas de America Latina*. Hamburg: Technische Universit t, 1985.
- RIBEIRO, L.C.Q. "Capital imobiliário no Rio de Janeiro - 1870/1930". *Espaço e Debates*, ano 5, pp. 5-32, 1985.
- ROCHA, S. "Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80". *Boletim Conjuntural*, IPEA, n. 12, pp. 35-39, 1991.
- SANTOS, C.N. "Voltando a pensar em favelas por causa das periferias". In: *Anais do Simpósio de Estudos do Planejamento Urbano e Habitacional*. Rio de Janeiro: PUC-NEURB, 1978, pp. 49-78.
- \_\_\_\_\_. *Novos espaços, ou um poder que, com o tempo, ficou velho*. Jun. 1984. Mimeo.
- VALLADARES, L.P. "Estudos recentes sobre a habita o no Brasil: resenha da literatura". *Debates Urbanos*, n. 3, pp. 15-77, 1983.
- VETTER, D. *The impact on the metropolitan system of the interpersonal and spatial distribution of real and monetary income: the case of Grande Rio*. Los Angeles: School of Architecture and Urban Planning, University of California, 1975. Mimeo.
- VETTER, D., MASSENA, R. "Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana?". *Debates Urbanos*, n. 1, pp. 49-77, 1982.

---

(Recebido para publica o em julho de 1997)

---

**Luciana Corrêa do Lago**   professora assistente do IPPUR/UFRJ



---

# Metrópoles e Reestruturação Produtiva no Brasil

Rosélia Piquet

---

A partir da intensificação dos processos de reestruturação produtiva vivenciados nos principais países industrializados, um novo pensar busca identificar suas conseqüências sobre a matriz espacial capitalista. O que esta literatura salienta é que as transformações econômicas em curso, em conjunto com as facilidades da telemática, redefiniriam o papel das grandes metrópoles. Estas deixariam de ser importantes *locus* produtivos para tornarem-se centros decisórios de negócios realizados em escala mundial.

As metrópoles brasileiras – ainda que a análise se restrinja apenas a São Paulo e Rio de Janeiro – não têm condições de rivalizar com os grandes centros decisórios mundiais, e o papel que poderão desempenhar estará na dependência do comportamento da economia brasileira. Essas metrópoles continuam e continuarão como grandes pólos industriais, uma vez que ainda concentram cerca de 45% de toda a produção industrial do país<sup>1</sup>.

## ***A reestruturação econômica no Brasil***

O processo de reestruturação econômica que o mundo atravessa desde meados dos anos 70 vem significando o abandono dos padrões produtivos e administrativos até então vigentes. Esse processo de ruptura com o passado tem significado igualmente mudanças na forma de

ocupação do espaço. Essas “inversões de papel das regiões”, como Mandel denominou, refletem o que tem sido a mais extensa descentralização e internacionalização geográfica da produção industrial desde as origens do capitalismo industrial.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Brasília, 1996. p. 47.

<sup>2</sup> Edward Soja. *Postmodern Geographies – The reassertion of space in critical theory*. Verso/ New Left Books, London, 1990, p. 208, *passim*.

São as metrópoles o lugar privilegiado das manifestações mais exacerbadas desse processo de reestruturação econômica. Nesses espaços, o esgarçamento das relações sociais se torna mais visível, pois a seqüência das espacializações urbanas é cumulativa, cada fase contendo vestígios das fases anteriores, que não chegam propriamente a desaparecer, mas são seletivamente rearranjadas, refletindo mudanças pronunciadas do investimento, da produção, do consumo coletivo e da luta social.<sup>3</sup>

O Brasil teve em suas regiões metropolitanas as grandes bases de sua produção industrial. Contudo, convivem no território brasileiro processos de metropolização bastante variados, tornando difícil uma análise geral de comportamento que a todos englobe.<sup>4</sup>

Um dos traços marcantes de rearranjo espacial da economia brasileira é a queda do peso industrial das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de

Janeiro no total da produção industrial do país. De fato, entre 1970 e 1990 as participações relativas dessas metrópoles caem respectivamente de 43,4% e 15,7% para 34,2% e 10,2%.<sup>5</sup>

O fato anterior permitiria levantar a hipótese de tendência ao declínio econômico dessas áreas, uma vez que a indústria foi e continua sendo o motor do crescimento nacional nos últimos cinquenta anos. Somem-se a isso o enorme contingente populacional que esses espaços historicamente têm absorvido e a conseqüente necessidade de geração de novos e crescentes postos de trabalho.<sup>6</sup>

Esses dois vetores levariam a um quadro quase desesperador quanto ao destino de nossas regiões metropolitanas. A concentração de renda, agravada nos 80, fez aumentar a pobreza absoluta e relativa das principais metrópoles brasileiras, fenômeno que tem sido descrito como "metropolização da pobreza". De

<sup>3</sup> Edward Soja. Op. cit., cap. 7, passim.

<sup>4</sup> As metrópoles se formaram no Brasil a partir do crescimento de alguns centros regionais, e a maior parte deles já conhece razoável poder de polarização desde o século passado, tanto que, das nove regiões metropolitanas existentes hoje, sete já apareciam no Censo de 1872 entre as dez maiores cidades do país. No presente, as estruturas produtivas das metrópoles brasileiras apresentam as seguintes diferenciações: enquanto no Sudeste o setor industrial é o menos concentrado em suas três regiões metropolitanas (52,4%), contra 59% do comércio e 75% dos serviços, no Nordeste as regiões metropolitanas de Recife, Salvador e Fortaleza exercem uma forte polarização da produção industrial (58,9%), concentração superior à venda de mercadorias (40,4%) e à receita dos serviços (50,1%). No Sul, dadas as características históricas de seu desenvolvimento, as regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba concentram apenas 34% da produção industrial. In: *Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovectores de desenvolvimento*. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Brasília, 1996.

<sup>5</sup> No caso da região metropolitana do Rio de Janeiro, sua perda de importância no cenário industrial do país se dá anteriormente à década de 70. No caso de São Paulo, os anos 70 marcam uma trajetória distinta da até então vigente, quando a indústria metropolitana passa a crescer abaixo da média nacional.

<sup>6</sup> O Brasil só vem a conhecer sua primeira cidade de milhão de habitantes em 1920, quando o Rio de Janeiro atinge a cifra de 1.157.873 habitantes. Nesse momento, a segunda cidade



porta de entrada e de centros propagadores das inovações tecnológicas e culturais, as metrópoles brasileiras estariam se tornando o “lugar da pobreza” e entrando em um processo de “involução metropolitana”.<sup>7</sup>

Muitos aspectos centrais dessa transformação, sobretudo aqueles ligados à precarização do mercado de trabalho, são largamente estudados. Entretanto, são relativamente poucos os estudos sobre as transformações da economia metropolitana que tratam das mudanças internas na indústria, uma vez que as estatísticas correntes da produção física ou do valor adicionado não conseguem retratar tais mudanças. Para compreendê-las, é preciso enfocarem-se as empresas e suas práticas.

As grandes mudanças na economia mundial, caracterizadas pela globalização e rapidez de mudança tecnológica, têm na competitividade um de seus pilares, qual seja: o entendimento de que a competitividade é um alvo móvel e a

inovação e a melhoria dos padrões operacionais das empresas são condições primordiais para o fortalecimento da competitividade de certa região ou país. Assim, a identificação do estágio atual das práticas de gestão pela qualidade e produtividade adotadas pelas empresas brasileiras poderia tornar-se um indicador das perspectivas da economia nacional.

A noção de competitividade pressupõe concorrência, rivalidade, conflito. Em economia, a noção é utilizada tanto no plano empresarial (competitividade microeconômica) como no plano do Estado-Nação (competitividade macroeconômica).

Quando se privilegia o nível micro, implicitamente supõe-se que a competitividade de uma economia é determinada pela soma de empresas competitivas. Quando se privilegia o nível macro, o conceito torna-se mais complexo e engloba todo o sistema social em que a empresa constitui elemento importante,

---

brasileira é São Paulo, que, com 579.000 habitantes, apresenta um ritmo de crescimento acelerado, tanto que em 1940 já atinge a cifra de 1,3 milhões de habitantes, aproximando-se do Rio, então com 1,7 milhões. No Censo de 1960, São Paulo ultrapassa o Rio de Janeiro (respectivamente 3,7 e 3,2 milhões de habitantes), e Recife, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre e Fortaleza ascendem a um patamar superior a meio milhão de habitantes. Se, em 1950, as atuais metrópoles continham 17% da população do país, em 1970 essa taxa havia se elevado para 25%, englobando um contingente de mais de 22 milhões de pessoas. Em 1991, essas metrópoles concentravam 42 milhões de pessoas, o que correspondia a 29% da população brasileira.

Convém assinalar que os efetivos populacionais do conjunto das regiões metropolitanas aumentaram num ritmo superior ao da população total do País, no período 1940/70; a um ritmo idêntico ao da média do País, na década de 80; enquanto os dados do Censo de 1991 acusam um crescimento bem mais discreto do historicamente observado, em que São Paulo (1,8%), Recife (1,8%) e Rio de Janeiro (1,0%) são as regiões que apresentam as menores taxas. In: *Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento*, op. cit. p. 58.

<sup>7</sup> Milton Santos utiliza a expressão “involução metropolitana” para indicar “que o grande número de pobres urbanos cria o caldo de cultura para que nas grandes cidades vicejem formas econômicas menos modernas que nas regiões de agricultura moderna.” In: *Técnica, espaço, tempo*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 153.

porém integrada a uma rede de vínculos com o sistema educacional, com a infraestrutura tecnológica, com as relações trabalhistas, com a formação cultural e com o sistema financeiro: a chamada "competitividade sistêmica". Assim, compreende-se que a competitividade de cada país é influenciada tanto por fatores internos à empresa quanto por fatores de natureza estrutural e sistêmica.

Os dados que a seguir (Tabela 1) apresentamos são baseados na pesquisa "Qualidade & Produtividade na Indústria Brasileira", de iniciativa conjunta do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e

do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

O levantamento dos dados foi realizado em setembro e outubro de 1995 através de questionário enviado a 7.906 pequenas, médias e grandes empresas, compreendidas em 22 setores industriais. Foram pesquisadas empresas em 16 estados, cobrindo as diversas regiões do país, e a amostra resultante totalizou 1.356 empresas. Como critério para classificação do porte das empresas foi utilizado o número de empregados: de 5 a 19 (microempresa); de 20 a 99 (pequena empresa); de 100 a 499 (média empresa) e de 500 ou mais (grande empresa).

**Tabela 1 - Caracterização da amostra segundo alguns parâmetros por setor**

Setor	Número de Empresas	Número de Empregados	Número de Empregados por Empresa
Minerais Não-Metálicos	106	22.377	211
Metalurgia	159	95.314	599
Mecânica	182	63.472	349
Material Elétrico e de Comunicação	81	39.656	490
Material de Transporte	35	66.707	1.906
Madeira	63	9.208	146
Mobiliário	76	6.113	80
Papel e Papelão	35	19.277	511
Borracha	21	8.863	422
Química	71	23.798	335
Produtos de Matéria Plástica	46	11.474	249
Têxtil	45	11.126	247
Vestuário, Calçados e Artef. de Tecidos	162	42.073	260
Produtos Alimentares e Bebidas	155	66.246	427
Editorial e Gráfica	35	2.933	84
Diversos	42	12.055	287
Outros	42	29.679	707
Total	1.356	530.371	399

Obs.: O setor "Outros" inclui as empresas das seguintes indústrias: extrativa mineral; couros e peles; produtos farmacêuticos e veterinários; perfumaria, sabões e velas; e fumo.

Fonte: BNDES/CNI/SEBRAE



Embora não se possa afirmar que a amostra resultante representa rigorosamente o universo da indústria brasileira, as informações coletadas permitem traçar um quadro confiável do comportamento do setor industrial no que se refere à qualidade e à produtividade.

Os resultados da pesquisa mostram que a gestão pela qualidade e pela produtividade na indústria brasileira já deu alguns passos importantes, mas ainda se restringe a uma minoria de empresas e setores. Os principais resultados quanto ao treinamento da mão-de-obra; quanto à adoção de técnicas, métodos e programas de gestão da produção; e quanto às estratégias competitivas adotadas são a seguir sumariados.

Na amostra levantada na pesquisa, a maior parte dos empregados possui entre quatro anos de estudo e o segundo grau completo. Os setores de química, de material elétrico e de comunicações destacam-se pelo nível relativamente elevado da escolaridade de seus empregados, ao passo que alguns dos setores tradicionais como os de madeira, de mobiliário, de vestuário, de calçados e de artefatos de tecidos, ao contrário, destacam-se por apresentarem maior concentração de trabalhadores com níveis mais baixos de escolaridade.

Há um desnível significativo entre as condições de treinamento nas pequenas e microempresas, por um lado, e nas médias e grandes, por outro. Enquanto 21% das microempresas não realizam qualquer forma de treinamento, praticamente todas as grandes empresas o

fazem. Alguns setores destacam-se pela preocupação com o treinamento de seus empregados: material de transportes, química, papel e papelão, material elétrico e de comunicação e borracha.

Foram pesquisados 24 programas, técnicas e métodos adotados pelas empresas e voltados para a melhoria da qualidade e da produtividade, conforme a Tabela 2.

A constatação imediata é a baixa disseminação desses programas/técnicas/métodos na indústria brasileira, uma vez que a maior parte deles não é utilizada pela maioria das empresas. Mais uma vez, são as de maior porte e as dos setores de material elétrico e de comunicações e de material de transporte as que mais se destacam positivamente.

As empresas, ao informarem suas estratégias competitivas, indicaram o atendimento às necessidades dos clientes como a principal estratégia utilizada e, entre as menos utilizadas, a atuação no mercado externo, basicamente preocupação das grandes empresas. Esse dado mostra, portanto, que o mercado interno ainda é o principal foco de interesse dos empresários.

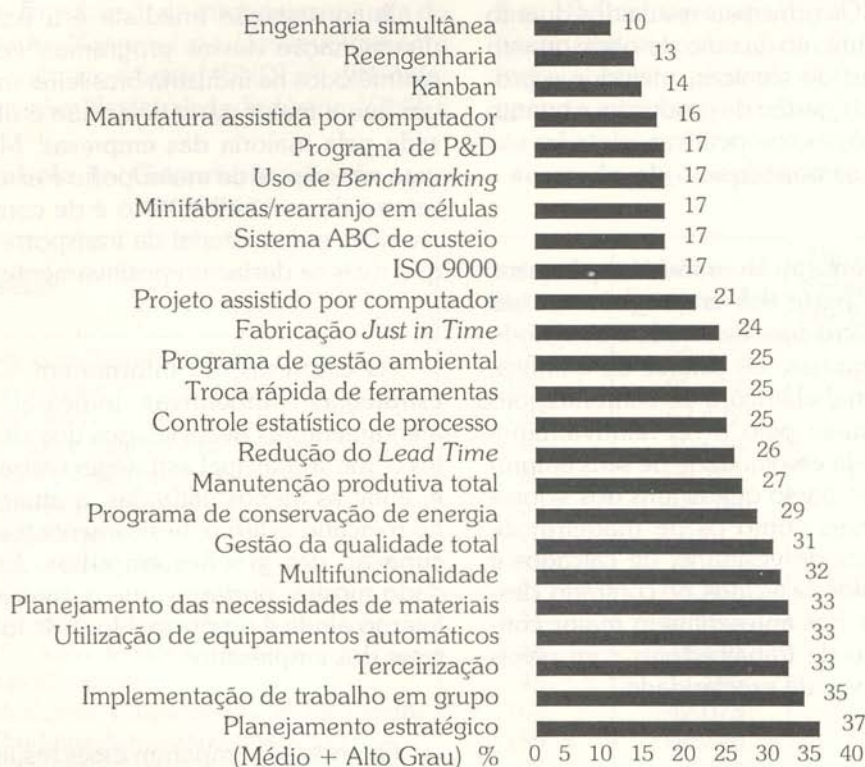
Quando se comparam esses resultados com os levantados em 1992 pela CNI, os atuais mostram que houve tendência ao aumento da utilização de programas/técnicas/métodos de gestão da produção: houve crescimento da fabricação *just in time* (de 12% para 37%); de manufaturas assistidas por computa-

dor (de 13% para 24%) e do trabalho em equipe (de 25% para 52%).<sup>8</sup>

Em resumo, apesar da ainda baixa utilização de programas, técnicas e métodos voltados para o aumento da qualidade, da produtividade e da competitividade da indústria brasileira, houve inegáveis avanços nos últimos três anos.

É certo, portanto, que as empresas têm passado por ajustes produtivos (e também patrimoniais e financeiros) importantes. Mas, o que pode ser denominado como maior eficiência das empresas se traduziria na preservação de um sistema industrial com maior grau de integração? E mais, quais seus impactos sobre o mercado de trabalho?

**Tabela 2 - Programas/Técnicas/Métodos voltados para o aumento da qualidade e produtividade que vêm sendo utilizados pelas Empresas nos últimos dois anos**



Fonte : BNDES/CNI/SEBRAE, Qualidade & Produtividade na Indústria Brasileira, op. cit. p. 52.

<sup>8</sup> No gráfico reproduzido no texto estão registrados apenas os percentuais de “alta” e “média” utilização dos programas/técnicas/métodos, enquanto os dados citados entre parênteses englobam também os de “baixa” utilização. Para maiores detalhes consulte-se: BNDES/CNI/SEBRAE. *Qualidade & Produtividade na Indústria Brasileira*, Rio de Janeiro, 1996, pp. 48 e seguintes.



## Os elos perdidos entre competitividade e emprego: os reflexos na economia metropolitana

Desde 1990 o Brasil tem sofrido os efeitos do receituário de "ajuste" neoliberal com reflexos negativos sobre a estrutura produtiva e o mercado de trabalho, sendo o nível atual da produção industrial brasileira semelhante ao do final da década de 1970. A apressada abertura comercial e o encolhimento do mercado interno exigiram das empresas a adoção de programas de curto prazo, centrados na redução do emprego e dos salários. Simultaneamente, com a continuada carência de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social, a

ausência de financiamentos para a construção civil, a retomada ainda frágil do investimento privado produtivo e a elevação da produtividade, essa redução de postos de trabalho não vem sendo compensada, mesmo que parcialmente, pela geração de novos empregos.

A Tabela 3, a seguir, contendo indicadores selecionados do quadro econômico brasileiro contemporâneo, mostra que a um mercado de trabalho historicamente heterogêneo e desigual novas dificuldades foram adicionadas.

**Tabela 3 - Comportamento de indicadores selecionados  
Brasil - Variação média anual (%)**

Indicadores	1990/1992	1993/1994
Emprego formal	- 7,9	0,7
Emprego sem carteira (SP)	1,2	9,0
Emprego industrial	- 9,8	2,9
Desemprego aberto	4,2	4,7
Desemprego total	12,4	14,2
Exportação	1,4	5,8
Importação	4,3	11,1
Produto industrial	- 4,8	5,8
Produtividade	6,7	8,9

**Fontes** : FIBGE, SEADE, DIEESE, FGV, MTb. apud: Mattoso, Jorge, *Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios*, p. 46.

Os efeitos mais devastadores das mudanças provocadas por essas transformações centram-se certamente no núcleo da estrutura industrial brasileira, que se localiza no Estado de São Paulo, mais especificamente na região metropolitana.

Assim, nos segmentos com forte presença de pequenas e médias empresas, como o têxtil, tem-se observado um processo de concentração produtiva e queda acentuada dos níveis de emprego, uma vez que hoje 40% do consumo interno de tecidos são atendidos pela importação.

Nos setores em que predominam a grande empresa multinacional (articulada ou não com a grande empresa nacional), nota-se uma modernização no núcleo da cadeia produtiva, que se faz acompanhar de uma externalização das atividades consideradas secundárias pelas empresas. A esse procedimento soma-se um significativo aumento da importação de bens intermediários de alto valor agregado, principalmente os de conteúdo eletrônico. Assim, as empresas passam a manter um estoque mais reduzido de empregados estáveis, contratando e dispensando os demais trabalhadores em função das variações do nível da produção.

Nos setores com maior presença de empresas estatais (como o siderúrgico e o químico) e que têm passado por privatizações, a gestão privada tem promovido uma racionalização rápida com enxugamento do quadro de pessoal empregado. O emprego nessas empresas só não foi mais afetado ainda devido à limitada capacidade financeira dos novos grupos proprietários de promover uma modernização efetiva de suas plantas produtivas. Quanto ao setor produtor de bens de capital, as associações ou vendas para grupos internacionais também reduziram fortemente seu contingente de empregados.<sup>9</sup>

As situações apontadas anteriormente têm sérias conseqüências para um

mercado de trabalho como o brasileiro, caracterizado por altas taxas de rotatividade da mão-de-obra. Enquanto nos países industrializados a participação do emprego assalariado alcança cifras próximas a 90% do emprego total, no Brasil o emprego assalariado representa dois terços do total das ocupações, segundo dados da PNAD-FIBGE de 1990. Se forem levados em conta apenas os empregos assalariados com carteira assinada (cerca de 23 milhões de postos de trabalho), sua participação no total da população ocupada cai para apenas 37%.<sup>10</sup> (Tabela 4)

Contudo, talvez o traço ainda mais característico da reestruturação produtiva contemporânea brasileira e que perpassa tanto as atividades industriais como as comerciais, financeiras e de serviços, esteja ocorrendo no conjunto de ocupações mais diretamente ligadas à estrutura organizacional das empresas, a saber: gestão superior, administração, área técnica e vendas.

Nesse universo, em 1989, encontravam-se 2,45 milhões de trabalhadores de classe média, representando 36% do total de trabalhadores do setor privado do Estado de São Paulo. Entre 1990 e o primeiro semestre de 1994, ocorreu um corte global nessas ocupações (demissões menos admissões) de 456 mil postos de trabalho. Estes dados podem ser mais bem visualizados na Tabela 5.

<sup>9</sup> Paulo Baltar, Claudio Dedecca, Wilnês Henrique. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil, In: *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* C.E.B. Oliveira e J.E.L. Mattoso (Org.). São Paulo: Scritta, 1996, pp. 87/108.

<sup>10</sup> Anselmo Santos, Marcio Pochmann. O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: *Crise e trabalho no Brasil*. Op. cit. p. 197.



**Tabela 4 - Taxa de Assalariamento, Participação dos Rendimentos Assalariados no Produto Interno Bruto e Duração da Jornada de Trabalho Semanal. Países e Anos Selecionados**

Países	Taxa de assalariamento* (% - 1990)	Participação dos salários no PIB (% - 1989)	Duração semanal do trabalho na indústria (horas - 1992)
Alemanha	90,1	67,8	38,9
Austrália	-	68,1	37,9
Brasil	64,7	38,0	42,0
Canadá	-	71,4	38,3
Dinamarca	89,7	70,3	31,5
Estados Unidos	91,8	74,9	41,0
França	88,3	68,8	38,7
Grã-Bretanha	88,1	74,4	37,9
Itália	68,8	55,7	38,2
Japão	79,9	68,6	40,8
Suécia	94,4	78,2	39,1

(\*) Participação do emprego assalariado na ocupação total.

**Fontes** : OCDE; EUROSTAT; OIT. In: CERC, 1992; DIEESE; Japan Productivity Center, 1993. Apud: Santos e Pochman, O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*, p. 198.

**Tabela 5 - Retração Global do Assalariamento (Estado de São Paulo)**

Grupos ocupacionais	Contingente em 1989 <sup>(1)</sup>	Cortes de 1990 ao 1º sem. de 1994 <sup>(2)</sup>	% de cortes sobre 1989
<b>1. Gestão Superior</b>	<b>173.445</b>	<b>53.270</b>	<b>30,7</b>
1.1. Diretores	14.740	2.479	16,8
1.2. Gerentes	105.575	38.878	36,8
1.3. Assessores	53.130	11.913	22,4
<b>2. Administração</b>	<b>1.436.926</b>	<b>278.689</b>	<b>19,4</b>
2.1. Chefes e técnicos administrativos	167.952	68.017	40,5
2.2. Auxiliares administrativos	1.034.381	167.872	16,2
2.3. Secretárias e datilógrafas	148.099	8.286	5,6
2.4. Chefes e supervisores de fabricação	86.494	34.514	39,9
<b>3. Área Técnica</b>	<b>311.681</b>	<b>67.123</b>	<b>21,5</b>
3.1. Profissionais de nível superior	124.474	20.403	16,4
3.2. Técnicos operacionais	187.207	46.720	25,0
<b>4. Vendas</b>	<b>531.728</b>	<b>57.226</b>	<b>10,8</b>
4.1. Profissionais do comércio	132.968	40.818	30,7
4.2. Vendedores	398.760	16.408	4,1
<b>Total</b>	<b>2.453.780</b>	<b>456.308</b>	<b>18,6</b>

**Fontes** : (1) RAIS; (2) lei n. 4.923/65. Apud: Waldir Quadros. *A reestruturação das empresas e o emprego de classe média*. Op. cit., p. 175.

Como se vê, o dinamismo urbano-industrial dos últimos cinquenta anos, que se traduziu na formação de uma classe média que experimenta um intenso processo de ascensão social na década de 70, altera-se drasticamente a partir dos anos 80. Desde então passa a vigorar, segundo Pastore e Archibald, apenas a chamada “mobilidade circular”, em que para uma pessoa ingressar no circuito outra deve ser deslocada.<sup>11</sup>

No bojo das tentativas de aumentar a competitividade e reduzir custos, duas práticas administrativas de largo uso na indústria brasileira merecem ainda destaque, quais sejam: a terceirização e a alteração do “mix” de produtos.

A primeira delas indica que um vasto segmento de trabalhadores, antes pertencentes aos quadros permanentes de empresas industriais, vem “escoando para baixo”, para um reservatório mal pago e mal organizado de trabalhadores, com as correspondentes conseqüências negativas para a vida metropolitana. Inúmeras pesquisas encomendadas pelos sindicatos do ABC mostram que essa prática deveu-se principalmente à tentativa de reduzir custos, provocando sistematicamente redução de salários e de benefícios, razão pela qual passa a ser conhecida como “terceirização à brasileira”.<sup>12</sup>

Contrariamente, é a partir da alteração do “mix” industrial (processo em curso quase que exclusivamente na re-

gião metropolitana de São Paulo) que a estrutura metropolitana revela seu poder. As indústrias que estão passando por reconversão industrial têm notado na metrópole as linhas de maior conteúdo tecnológico ou que demandam mão-de-obra de maior qualificação.

Essas práticas, de sentidos opostos quanto à vida metropolitana, na verdade confirmam o aprofundamento da polarização do mercado de trabalho, observável nas grandes metrópoles não brasileiras como mundiais. De fato, ao estudar as justaposições aparentemente paradoxais do mercado de trabalho em Los Angeles contemporânea, onde o segmento da alta tecnocracia liga a produção aero-espacial norte-americana convive lado a lado com o maior bloco de trabalhadores mal pagos, mal organizados e facilmente disciplináveis do mundo ligados às pequenas indústrias de baixa produtividade, E. Soja conclui que “assim como o centro também se tornou periferia”.

Conforme assinalado no início do texto, o papel das grandes metrópoles nesse novo ciclo produtivo que se desenvolve não depende da importância do parque industrial. Ao contrário, o setor de serviços especializados em condição de centros de comando e produção que baseiam sua importância. Contudo, as duas maiores metrópoles brasileiras continuam e continuam a desempenhar papel de grandes produtores industriais, uma vez que ainda concentram cerca de 45% de

<sup>11</sup> J. Pastore, H. Archibald 1993. *O que está acontecendo com a mobilidade social no ABC de São Paulo* FEA/USP. Mimeo.

<sup>12</sup> DIEESE, *Os trabalhadores e a terceirização: diagnóstico e propostas dos metalúrgicos do ABC*. São Paulo, 1993. Capítulo 5: A terceirização à brasileira.

<sup>13</sup> E. Soja. Op.cit. cap. 8, passim.



a produção industrial de um país de dimensões continentais. Quando da retomada dos investimentos, provavelmente a participação dessas regiões irá declinar, não só em decorrência das deseconomias de aglomeração nelas existentes, mas também em decorrência do avanço de setores industriais de padrão locacional não-metropolitano, como a agroindústria e a mineração.

O texto procurou salientar que o avanço da reestruturação produtiva muda as bases econômicas anteriores dessas regiões, que continuarão, contudo, a carregar consigo as marcas características de uma industrialização "tardia", "truncada", "retardatária", "in-

terrompida", principais qualificações para identificar o processo de crescimento do país.

Tal como as maiores cidades do mundo, as metrópoles brasileiras tornaram-se espaços fragmentados e socialmente polarizados, dando continuidade ao processo que Harvey tão bem expressou ao afirmar que "o capitalismo luta perpetuamente por criar uma paisagem social e física indispensável para suas necessidades em determinado ponto do tempo, simplesmente para, com igual certeza, minar, desintegrar e até destruir essa paisagem, num ponto posterior do tempo".<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Harvey, 1985, 150. Apud E. Soja. Op. cit., p. 191.

## Bibliografia

---

- AMADEO, Edward, SCANDIUZZI, João Carlos e PERO, Valéria. Ajuste empresarial, empregos e terceirização. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 1 (61), jan.-mar/96. p. 21-36.
- BNDES/CNI/SEBRAE. *Qualidade & Produtividade na Indústria Brasileira*. Rio de Janeiro, 1996. 68 p.
- COUTINHO, Luciano e FERAZ, João Carlos (coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, SP: MCT/Papirus, 1994. 510 p.
- MATTOSO, Jorge. Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* In: OLIVEIRA, Carlos Eduardo B. de, MATTOSO Jorge (org.). São Paulo: Scritta, 1996. p. 27-54.
- NEGRI, Barjas, PACHECO, Carlos Américo. Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. *Espaço & Debates*, v. 14, n. 38, p. 62-82, 1994.
- QUADROS, Waldir José. A reestruturação das empresas e o emprego da classe média. In: OLIVEIRA, Carlos Eduardo B. de, MATTOSO, Jorge (org.). *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* op. cit., pp. 171-188.
- SANTOS, Anselmo Luiz, POCHMANN, Marcio. O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* op. cit., p. 189-220.
- SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo – globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994. 190 p.
- . *Metrópole Corporativa Fragmentada – o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990. 117 p.
- SOJA, Edward W. *Postmodern Geographies – The reassertion of space in critical social theory*. London: Verso/New Left Books, 1990. 322 p.
- TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993. 192 p.
- TSUNEKAWA, Keiichi. Japanese investment in liberalizing Latin American economies. In: *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3 (59), p. 97/116, jul.-set. 1995.

---

(Recebido para publicação em julho de 1997)

---

**Rosélia Piquet** é professora titular aposentada do IPPUR/UFRRJ



---

# Favelas e Cortiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil\*

*Suzana Pasternak Taschner*

---

O padrão de acumulação da economia brasileira, a partir dos anos 30, baseou-se na expansão industrial, com crescimento menos acentuado das atividades agrícolas. Já nessa época, o Estado iniciava uma política de transferência de recursos do setor agro-exportador para o setor industrial, passando também a regular a relação capital-trabalho. A partir daí, as cidades (sobretudo na região Sudeste-Sul) passaram a ser sedes das indústrias. O parque industrial nacional, localizado no eixo Rio-São Paulo, passou a receber contingentes cada vez maiores de população. O grau de urbanização da população brasileira aumentou de 36,2%, em 1950, para 75,5%, em 1991, e para 80%, em 1996 (Anuário Estatístico de 1996).

Em relação à dinâmica populacional brasileira como um todo e à distribuição

dessa população no território, convém lembrar que até os anos 70 a população brasileira crescia a taxas bastante altas, com valores próximos a 3% ao ano entre 1950 e 1970. Já nos anos 70, a taxa global de crescimento populacional caiu para 2,48% ao ano (queda de 15%). Na década de 80, a forte redução da fecundidade reduz a taxa de crescimento populacional para 1,89% ao ano, entre 1980 e 1991 (queda de 24%). As previsões de 170 milhões de brasileiros em 1990 não se realizaram; nesse ano o total foi de 146 milhões, passando para 160 milhões em 1997. O Anuário Estatístico de 1996 revela que a população brasileira irá se estabilizar em 2020, com 200,3 milhões de habitantes, já que a taxa de crescimento anual será da ordem de 0,7% e a de fecundidade deverá ficar em torno de 1,8 filhos por mulher, abaixo da reposição necessária (Gazeta Mercantil, 22/07/97, p A-6).

---

\* Outra versão deste trabalho foi publicada, em 1995, no livro de B. Aldrich e R. Sandhu *Housing the Urban Poor*, London, Zed Books, com o nome de *Squatter Settlements and Slums in Brazil; 20 years of Research and Policies*, p. 185-223.

Esse crescimento, entretanto, é totalmente urbano. A população rural, desde 1980, diminui em números absolutos. Entre 1980 e 1991, essa diminuição atingiu 2,6 milhões de habitantes rurais. Assim, tanto o incremento de 25,8 milhões de brasileiros, entre 70 e 80, como o de 27,1 milhões, entre 80 e 91, foram totalmente urbanos. Mais de 110 milhões vivem na cidade e menos de 40 milhões, no campo. A população brasileira é ainda predominantemente jovem: em 1995, 33 milhões de pessoas tinham entre 10 e 19 anos. Entretanto, em 2020 serão 17,9 milhões de brasileiros acima de 65 anos. Hoje, apenas 6 milhões compõem essa faixa etária, pouco mais de 4% da população.

Até 1980, esse crescimento não só era urbano como se concentrava nas cidades de mais de 500 mil habitantes e, em especial, nas regiões metropolitanas: entre 70 e 80, 41% do aumento total da população brasileira se localizaram nas 9 regiões metropolitanas brasileiras, particularmente na maior delas, São Paulo, na Região Sudeste, que cresceu, nos anos 70, de 2,6 milhões de pessoas (17,2% do crescimento brasileiro no período).

A década de 80 mostra uma inflexão na trajetória das metrópoles. A taxa de crescimento urbano é ainda maior do que a total (2,96%), mas inferior à da década anterior (4,44%). Sobretudo, a participação do crescimento metropolitano no total cai espetacularmente – no lugar dos 41% da década de 70, apenas 28,8% dos 27 milhões de brasileiros a mais entre 80 e 91 são moradores das metrópoles. Surge pela primeira vez no

Brasil o fenômeno, já conhecido nos EUA e na Europa, da desconcentração metropolitana.

Algumas tendências do Censo Demográfico de 1991 acentuaram-se durante a década, sobretudo a de diminuição do fluxo migratório para as regiões mais desenvolvidas, como o Rio de Janeiro e São Paulo (resultados preliminares da Contagem do Meio da Década). O Estado de São Paulo, depois de ter crescido 2,1% ao ano, na década de 80, e 3% ao ano, na de 70, apresenta razão de crescimento de 1,5% entre 1991 e 1996, enquanto no Estado do Rio de Janeiro a taxa é de 0,8% no mesmo intervalo de tempo. O Estado de Minas Gerais tem crescimento de 1,1% ao ano, após ter crescido a taxas de 1,71% (60-70), 1,54% (70-80) e 1,49% (80-91). Em 1996, 63 milhões de pessoas moravam no Sudeste, ou seja, 39% da população nacional.

Além do menor crescimento da Região Sudeste, as metrópoles deixam de crescer. A Região Metropolitana da Grande São Paulo, que crescia 5,53% ao ano na década de 60 e 4,46% na de 70, já mostra diminuição do ritmo de crescimento entre 80 e 91 (1,87% ao ano) e reduz ainda mais sua taxa entre 1991 e 1996 (1,40%). Internamente à Grande São Paulo, o município central tem aumento muito pequeno de população, de apenas 1,1% entre 80 e 91 e de 0,3% entre 91 e 96. Já na década de 80, apresenta saldo migratório negativo, que se acentua nos anos 90. Os outros municípios da Grande São Paulo cresceram 3,08% entre 91 e 96 e 3,20% nos anos 80.



O deslocamento dos moradores do núcleo central para o entorno é nítido. A região do estado que mais cresceu entre 91 e 96 foi o cinturão de municípios da metrópole, com saldo migratório positivo estimado em 440 mil moradores. A periferação da população metropolitana, já evidente nos anos 80, acentua-se: moradores mais pobres são impelidos para regiões cada vez mais distantes, inclusive para os municípios vizinhos.

A qualidade de vida do brasileiro, apesar dos 30 milhões de pessoas que recebem entre meio e dois salários mínimos (28% da população), vem apresentando indicadores de melhorias ao nível material: do total de 38,9 milhões de domicílios particulares, a maioria (31,3 milhões, 80%) conta com canalização interna de água. Mas apenas 15,4 milhões são beneficiados por rede coletora de esgotos (40%). Coleta de lixo (25,6 milhões de domicílios atendidos, 66% do total), iluminação elétrica (35,7 milhões, 92% do total), fogão (37,5 milhões, 96% do total), televisão (31,5 milhões, 81% do total) e geladeira (29,1 milhões, 75% do total) são equipamentos cada vez

mais presentes no cotidiano da população.

Apesar disso, os brasileiros ainda enfrentam uma triste realidade no país de hoje, que se traduz na escalada de favelas e cortiços, fenômeno crescente na paisagem urbana do fim do milênio.

Favelas e cortiços são, no Brasil, um problema urbano e sobretudo metropolitano. Pelos dados do Censo de 1980<sup>1</sup>, quase 80% da população favelada se concentram nas regiões metropolitanas. Em 1991, 71,64% dos domicílios favelados eram metropolitanos. Há favelas em cidades menores: dos 126 municípios brasileiros que apresentavam favelas em 1980, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 40 tinham população urbana inferior a 50 mil habitantes, especialmente nos Estados de Minas Gerais (Sudeste) e do Rio Grande do Sul (Sul). Em 1991, esse número subia para 209 municípios (4,19% do total de municípios). Mas é sobretudo nos grandes centros que o pobre e suas formas de morar aparecem com mais força.

<sup>1</sup> A definição de favela do IBGE considera e computa apenas os aglomerados com “no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, na sua maioria, de serviços públicos essenciais”. (IBGE – Base Operacional. Manual de Delimitação de setores e zonas de trabalho GR-7.01). Dessa forma, introduziu dois tipos de subestimativas, de difícil correção:

- quanto ao número de domicílios favelados apresentado, já que exclui aglomerados menores;
- quanto aos possíveis municípios que podem apresentar aglomerados com menos de 50 unidades e que não constam sequer da relação de municípios com favelas.

O segundo tipo de subestimação é impossível de ser corrigido, exceto por coleta de informações locais junto a todas as prefeituras do Brasil. Quanto ao primeiro, em alguns municípios com cadastramento de favelas, pode-se medir a subestimação através da comparação de dados. É claro que haverá enorme variação de município para município, já que essa medida vai depender da estrutura de favelas que cada um apresenta e que está ligada diretamente ao tamanho de terras disponíveis para invasão. Em São Paulo, por exemplo, há muitas favelas com poucos domicílios. Já no Rio de Janeiro as favelas são grandes. A subestimação pelo IBGE da população favelada na cidade de São Paulo foi de 24%, em 1980, e de 37%, em 1987.

O crescimento da população favelada é grande: se, em 1980, o IBGE computou 480.595 unidades domiciliares faveladas, isto é, 1,89% dos domicílios brasileiros, em 1991 o percentual subia para 3,28% dos domicílios, com mais de 1,14 milhões de moradias faveladas. Mesmo com a subestimação implícita na definição de favela pelo IBGE (só é favela se tiver mais de 51 casas), a taxa de crescimento dos domicílios favelados supera, em muito, a de crescimento populacional (7,65% contra 1,82% ao ano, entre 80 e 91). O baixo desempenho da economia brasileira traduziu-se em decréscimo do PIB (Produto Interno Bruto) por habitante de 0,5% ao ano entre 1981 e 1990 (dados do Banco Mundial e do World Economic Survey). O desempenho dos anos 91 e 92 em nada melhorou, com queda do PIB total de janeiro a setembro de 1992 de 1,08%, sobretudo devido ao declínio, na indústria de transformação, de 11,10% (Gazeta Mercantil, 15/12/92). Ao maior empobrecimento corresponde porcentagem crescente de população favelada.

O salário mínimo perdeu 46% do seu valor real na década de 80, e a concentração de renda é espantosa. Em 1960, os 10% mais ricos tinham renda 34 vezes superior à dos 10% mais pobres; trinta anos depois, a diferença passou a ser de 78 vezes (Folha de São Paulo, 8/3/95, p. 1-20). A deterioração da base monetária se traduziu numa inflação acumulada de 2.708,5% em 1993, que corroía a moeda, os salários e o poder de compra. Essa inflação foi

objeto de mais um plano de estabilização, em 1994: o Plano Real.

Embora existam invasões em municípios pequenos, o fenômeno da favelização é nitidamente metropolitano: em 1980, 79,16% dos favelados estavam nas 9 regiões metropolitanas. Em 1991, 2.391 favelas (74%), num total de 3.211, e 817.603 (78%) domicílios favelados concentravam-se nas metrópoles.

Em 1980, as 4 regiões metropolitanas do Norte e Nordeste centralizavam toda a população favelada dos seus respectivos estados. Em 1991, já surgem favelas fora da Grande Fortaleza. Em Pernambuco, 98,4% dos domicílios favelados estão na Região Metropolitana do Recife.

No Rio de Janeiro, 93% da população favelada alojam-se na região metropolitana. Nos outros estados do Sul e do Sudeste, entretanto, nota-se já o aparecimento de favelas não metropolitanas: no Paraná, 26,2% dos domicílios favelados estão fora da metrópole de Curitiba; em São Paulo, 24,6% distribuem-se pelo interior.

O modelo excludente de ocupação do espaço já não é apenas metropolitano. Surge em outros pontos do ambiente construído, como uma cópia-farsa da comédia urbana brasileira, muito mais diabólica que divina....



## As formas de moradia popular

As formas de moradia predominantes para os grupos de baixa renda no Brasil variam com a cidade e com o período. Para cada local e em cada momento dominou uma forma específica de moradia, que moldou também o desenho urbano. Nesse contexto, três tipos históricos básicos se distinguem: os cortiços (slums), as favelas (ocupações ilegais de terra) e os "loteamentos periféricos".

No Rio de Janeiro e em São Paulo, as primeiras manifestações de carência massiva de habitação remontam à segunda metade do século passado e perduram até os anos 30, aproximadamente. Correspondem às épocas do início de urbanização e industrialização, das grandes transformações das estruturas econômicas, políticas e culturais, em geral, assim como das estruturas espaciais. Entre elas, a abolição da escravidão (1888) e a conseqüente expansão do trabalho remunerado, o surgimento de grandes mercados e entrepostos comerciais, a decadência da economia cafeeira e a criação de indústrias e uma nova definição política com a abolição do império e a proclamação da república (1889). Ao mesmo tempo se produziu um crescimento acelerado dos pólos no Sudeste. O Rio de Janeiro, por exemplo, tinha em 1870 cerca de 235 mil habitantes, número que em 1890 chegava a 522

mil (taxa de 4,07% ao ano). São Paulo era bem menor e cresceu com maior intensidade uma década mais tarde: em 1872 tem 31 mil habitantes; em 1890, 65 mil; mas atinge 240 mil em 1900 e 579 mil em 1920 (taxa de 6,26% anuais nesse 48 anos).

Um grande número de escravos libertados, assim como de imigrantes estrangeiros, chegaram à cidade em busca de trabalho e moradia, especialmente junto ao centro. No início do século, a estrutura urbana se caracterizava pela aglomeração de atividades e de pessoas ao redor do centro da cidade. Pouco a pouco esses espaços vão se estruturar em áreas comerciais, industriais e de moradia. Foi inicialmente nesse centro que se estabeleceram as primeiras áreas de moradias para a população pobre, que foram conhecidas por cortiço<sup>2</sup>. Para o Rio de Janeiro, Vaz (1985) estimou entre 20 e 25% da população o número de pessoas vivendo nessas moradias precárias de aluguel no início da República, em espaços reduzidos, com infra-estrutura precária, em geral congestionadas e com serviços sanitários comuns. Em São Paulo, as estimativas chegam a apontar que cerca de 20% da população do município habitavam cortiços na década de 30.

<sup>2</sup> A palavra cortiço, em português, significa literalmente ninho de abelhas. Embora existam já no século XVIII com seu nome espanhol – casa de corredor –, o termo cortiço foi encontrado em documentos a partir de meados do século XIX. Outro nome pelo qual essas moradias precárias de aluguel são conhecidas no Rio de Janeiro é "cabeça de porco". Esse era o nome de um famoso cortiço carioca, símbolo do "antro" e antítese da casa higiênica preconizada no início do século.

Reformas urbanas no Rio de Janeiro, na primeira década do século XIX, com abertura de grandes avenidas e renovação urbana central, expulsaram violentamente os moradores dos cortiços do centro da cidade. Segundo Pfeiffer e Vaz (1992), as reformas cariocas do então prefeito Pereira Passos, em 1904-1906, que demoliram cerca de 550 edifícios antigos, com a conseqüente transferência da população pobre para os morros típicos da topografia carioca, marcaram o início da aceleração da favelização carioca.

São Paulo, embora sofresse também de planos de “embelezamento e saneamento” do centro, teve sua estrutura espacial mais afetada pela opção feita, na década de 30, por determinada escolha de transporte público e de estrutura urbana. Na segunda metade da década de 20 surgiram dois planos de reforma do sistema viário: o Projeto Light (1927) e o Plano de Avenidas (1930). Cada um deles partia de uma concepção distinta de cidade:

a) o Projeto Light (companhia que fornecia energia elétrica para a cidade) propunha a manutenção do transporte coletivo através de bondes, a extensão moderada dos trilhos e até mesmo um projeto de pré-metrô, em que bondes correriam por túneis subterrâneos em um raio de 5 km do centro histórico da cidade. Isso resultaria numa cidade mais adensada e na conservação de camadas populacionais de distinto poder aquisitivo em torno do centro. Em 1914, a densidade demográfica bruta da área urbanizada do município era de 110 hab/ha.

b) o Plano de Avenidas, proposto pelo então prefeito da cidade, Prestes Maia, pretendia a renovação da área central e a expansão da mancha urbana para limites não previstos, através de eixos rodoviários, privilegiando o transporte por ônibus.

A opção pelo Plano de Avenidas e a abertura de novas vias deram acesso a áreas até então despovoadas. Associaram-se a essa expansão do tecido urbanizado o próprio crescimento populacional, a maior facilidade de transporte (houve grande aumento do número de ônibus urbanos), a ação dos loteadores imobiliários que parcelavam as terras da até então zona suburbana com impressionante rapidez e as intervenções populistas do governo central na Lei do Inquilinato, congelando os aluguéis e desestimulando o investimento em habitação. Essa conjugação de variáveis faz com que a mancha urbanizada de São Paulo se estenda através do tripé: loteamento periférico – casa própria – auto-construção. Em 1961, já se nota a diminuição relativa dos cortiços. Segundo Lagenest (1961), cerca de 18% da população de São Paulo moravam nessa modalidade popular de residência de aluguel. As décadas de 40 e 50 foram marcadas por uma incrível expansão da cidade em direção à periferia, que continuou de forma ligeiramente menos intensa até os anos 80. A densidade demográfica bruta da área urbanizada do Município de São Paulo era, em 1991, menor que em 1914: 63 hab/ha.

Assim, para as duas maiores cidades brasileiras, a primeira moradia de massa para as camadas de baixa renda foi o cortiço. No Rio de Janeiro, as ocu-



pações ilegais de terra nos morros, freqüentemente toleradas e até mesmo fomentadas, foram a alternativa que se seguiu. Já na década de 1910 a imprensa carioca apontava a proliferação de favelas<sup>3</sup>. Em São Paulo, a alternativa predominante, até meados de 1975, foi a construção de casa própria em loteamentos periféricos. Esses parcelamentos eram não raro irregulares perante as normas municipais, mas tratava-se de terra comercializada legalmente e não de terra invadida.

Não se pode afirmar que não existiam favelas em São Paulo. Aparentemente as primeiras favelas paulistanas surgiram na década de 40. Pesquisas da extinta Divisão de Estatística e Documentação da Prefeitura de São Paulo mostram, em 1950, favela na Zona Leste, com 245 pessoas, na Zona Oeste, com quase 1000 pessoas, além de outras, como a de Vila Prudente, que existe até hoje. Mas, embora presente, o fenômeno favela só vai se desenvolver em larga escala em São Paulo na segunda metade da década de 70.

Em Belo Horizonte, a terceira grande metrópole da Região Sudeste (a Região Metropolitana de Belo Horizonte tinha, em 1991, 3,48 milhões de habitantes, dos quais 2,05 moravam no seu núcleo central, o município de Belo Horizonte), o problema das favelas remonta à fase de construção da cidade. "Criada para ser o centro político e administrativo do estado de Minas Gerais, em 1895, dois anos antes de ser inaugurada, já contava

com duas áreas de invasão com, aproximadamente, 3000 pessoas" (Guimarães, 1992, p. 2). Tal como posteriormente em Brasília, as invasões foram conseqüência da não previsão, na Planta Geral da cidade, de local para alojar os trabalhadores encarregados de construí-la.

Num simulacro do que já havia sucedido no Rio de Janeiro e em São Paulo, pouco a pouco as favelas eram expulsas para a periferia. O crescimento acelerado da população, a partir dos anos 40, é acompanhado pelo crescimento do número de favelas, que passam a ocupar áreas cada vez mais distantes, próximas aos municípios vizinhos. A proporção de favelados na população municipal é crescente: se em 1950 era estimada em 7,1%, em 1991 quase atinge 20%, ou seja, cerca de 400 mil favelados. Embora existam loteamentos periféricos em Belo Horizonte, a favela sempre foi a alternativa predominante de moradia para a população pobre, o que deu ao município experiência pioneira em intervenções.

Em Salvador, a maior região metropolitana da macro-região Nordeste (com 2,47 milhões de habitantes em 1991, dos quais 2,06 na cidade de Salvador), o histórico das moradias difere do de Belo Horizonte, cidade planejada e construída no fim do século passado. Salvador é uma das cidades mais antigas do Brasil, tendo sido inclusive sua capital durante o período colonial. Com a decadência da economia agro-exportadora há, já em 1940, forte migração rural e conseqüentemente enorme demanda de moradia

<sup>3</sup> Já a palavra favela origina-se de um arbusto com sementes oleaginosas, freqüente no sertão brasileiro do Nordeste. Nos fins do século XIX, soldados retornados de Canudos (rebelião no sertão baiano, sufocada em 1897 pelas tropas federais, em que um beato e seu governo autônomo foram dizimados) não tinham onde morar e foram ocupando, no Rio de Janeiro, os morros da Providência e Santo Antônio, nos fundos dos quartéis. Dizia-se que as barracas pipocavam como os arbustos (favelas) no sertão, vindo daí o nome.



na cidade (em 1940, a cidade de Salvador possuía 293 mil habitantes; em 1950, passa a contar com 417 mil). Até então predominava, no sistema habitacional, o aforamento de terras e o aluguel de casas, principalmente para as camadas de renda média e baixa que ocupavam os cortiços nas áreas centrais degradadas. A cidade herdara uma estrutura fundiária peculiar, em que o solo pertence a poucos grandes proprietários e reinava um sistema fundiário arcaico, a *enfiteuse*<sup>4</sup>, que bloqueava o mercado de terras (Gordilho, 1992). Esses fatores deram origem, já na década de 40, a ocupações coletivas de terra organizadas. Entre 1946 e 1950, grandes áreas foram invadidas (26 invasões, ocupando cerca de 253 hectares). O processo de invasão de terras continuou até hoje tanto através de ocupações coletivas programadas como por invasões individuais e graduais. Em 1990, segundo Gordilho (1992), existiam 357 núcleos invadidos em Salvador, ocupando uma área de 1.473 hectares, com população estimada em 591 mil pessoas (cerca de 30% da população municipal).

Em Brasília, desde o início das obras de construção, a questão da moradia era um dos principais problemas da cidade. Para alojar a população de trabalhadores encarregados da construção dessa cidade inteiramente nova e totalmente planejada, isolada no planalto central brasileiro, foi previsto o Núcleo Bandeirante, então chamado Cidade Livre. Esse assentamento, provisório segundo o plano original, deveria ser erradicado quando da inauguração da cidade. “Já no final de 1958, proibidas novas cons-

truções na então chamada Cidade Livre, proliferaram as invasões e as construções irregulares que, ao lado dos acampamentos de obras, se constituíram nas alternativas de habitação para os trabalhadores que afluíam à cidade” (Jaccoud, 1991, p. 147). Com o crescimento das pressões locais, resistindo à sua remoção para as cidades-satélite, decidiu-se pela fixação e urbanização da Cidade Livre em 1960. Mas tanto essa urbanização quanto a criação das cidades-satélite foram insuficientes para o alojamento dos trabalhadores que confluíam para Brasília em busca de oportunidade de emprego.

“Em contraste com o caráter provisório dos acampamentos de obras e das invasões, as cidades-satélite foram uma iniciativa oficial, dirigida, e sua implantação obedece a determinados planos e traçados” (Resende, 1991, p. 218). A criação desses núcleos era cogitada pelos urbanistas oficiais, mas para uma fase posterior, quando a população do Plano Piloto já tivesse atingido o limite estabelecido de 500 a 700 mil habitantes. Mas a lição de Belo Horizonte não havia sido absorvida. Tal como lá, a população dos construtores da cidade nela permaneceu, e repetiu-se o problema de onde e como alojá-la. Além da urbanização da Cidade Livre – agora denominada Núcleo Bandeirante –, em 1958, mesmo antes da inauguração de Brasília, criou-se a cidade-satélite de Taguatinga para absorver invasões na trama urbana do Plano Piloto. Em 1959, criou-se outra cidade-satélite, a de Sobradinho, e, em 1961, a de Gama. Já na década de 1970, mais precisamente em 1971, é a vez de Cei-

<sup>4</sup> A *enfiteuse* é um instrumento jurídico de parcelamento de terra colonial. Consiste no direito real por parte do enfiteuta de cultivar e utilizar plenamente, em perpétuo, o imóvel alheio, mediante pagamento, sem contudo retirar, do titular do imóvel ou da terra, o título de propriedade. É um tipo de aluguel.



le Livre,  
struções  
campa-  
am nas  
ara os  
idade”

cresci-  
lindo à  
atérite,  
ção da  
to essa  
s cida-  
para o  
e con-  
opor-

ovisó-  
e das  
uma  
plan-  
inos e  
8). A  
pelos  
a fase  
Plano  
itabe-  
. Mas  
a sido  
o dos  
eceu,  
como  
dade  
cleo  
antes  
se a  
osor-  
lano  
ade-  
1, a  
mais  
Cei-

lândia, instituída com a mesma perspec-  
tiva de absorver invasões, como revela  
o próprio nome, derivado da sigla CEI –  
Campanha de Erradicação de Invasões.

As cidades-satélite, entretanto, não  
impedem o surgimento de novas favelas.  
Um exemplo é o de Vila Paranoá, em  
1989, com quase 40 mil habitantes,  
oriundos do acampamento de trabalha-  
dores que construíram a barragem do  
lago de Brasília, em 1957 (Paviani,  
1988). Outra favela, a Vila Planalto, entre  
o palácio do Planalto (sede do governo)  
e o palácio da Alvorada (moradia presi-  
dencial), não tão populosa mas estrate-  
gicamente localizada, mostra a dura face  
da luta pela terra na cidade planejada  
segundo o racionalismo urbanístico.

A moradia da pobreza em Brasília  
localizou-se na periferia, nas cidades-  
satélite. O Plano Piloto, com infra-estru-  
tura, área verde e boas condições de  
vida, ficou para as camadas sociais pri-  
vilegiadas. Embora existam algumas fa-  
velas na área central, além da Vila  
Paranoá e da Vila Planalto (Vila dos  
Carroceiros, Areal, 110 Norte), como  
não são tão populosas, provavelmente  
serão removidas. Nas cidades-satélite, a  
infra-estrutura é deficiente, e a subdivi-  
são de lotes, com aluguel de inúmeras  
unidades no mesmo lote, formando um  
verdadeiro cortiço, é alternativa freqüen-  
te de moradia. A população das cida-

des-satélite cresce com ritmo  
do que a do Plano Piloto:  
vam 65% da população  
Federal, em 1970; em 199  
75%.

Em suma, percebe-se qu  
sas cidades do Brasil, das q  
Janeiro, São Paulo, Belo Hor  
vador e Brasília são exemplo  
de morar das massas pauperi  
sentam evolução específica:  
neiro, São Paulo e Salvador a  
cortiços no início do século.  
favelas sucedem os cortiços c  
hegemônica de moradia da p  
São Paulo, os loteamentos pe  
minam e as favelas crescem  
20 anos. Em Salvador, condiç  
à estrutura fundiária e ao ê  
tornam a cidade o *locus* d  
grande invasão coletiva orga  
Brasil, na década de 19  
Horizonte e Brasília, cidades  
expulsam seus pobres para  
em Belo Horizonte, de form  
nea através de favelas; em B  
forma organizada e planejada  
construção de cidades-satél  
constante nas grandes cidades  
é a segregação residencial, f  
do mercado imobiliário (que t  
reno em áreas equipadas in  
população de baixa renda)  
atuação do próprio Estado, ex  
no caso de Brasília.

### **Favelas: principais características**

Observa-se crescimento considerável no  
número de unidades faveladas entre os  
anos 1980 e 1991: se, em 1980, o IBGE  
computou 480.595 unidades faveladas

– 1,89% dos domicílios brasile  
1991, o percentual subia par  
ou seja, mais de 1,14 milhões  
dias em favelas.

reito  
neio,  
prie-

Os dados de 1980, com a subestimação introduzida pelo IBGE, fornecem um total de 1.780 mil favelados morando nas nove regiões metropolitanas brasileiras (Belém, no Norte; Fortaleza, Recife e Salvador, no Nordeste; Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, no Sudeste; Curitiba e Porto Alegre, no Sul). Como já foi dito, 80% da população favelada brasileira concentravam-se nas regiões metropolitanas. Isso significa que, em 1980, 2,8% da população urbana e 1,9% da população total do Brasil moravam em favelas. Os percentuais são mais altos em Fortaleza, onde atingiam 11,4%, e menores em Curitiba, onde só alcançavam 1,5%. Nas Regiões Norte e Nordeste, toda a população favelada centraliza-se nas metrópoles. Não há registro de invasões em cidades de porte menor. Já nas metrópoles do Sudeste e do Sul, embora o peso dos favelados metropolitanos no total de favelados de cada estado seja sempre superior a 70%, o fenômeno favela já se reproduz por inúmeros pólos da rede urbana, sobretudo os mais dinâmicos. Em 1991, o número de favelados no Brasil ultrapassa 5,72 milhões de pessoas, número provavelmente subestimado que representa cerca de 5,16% da população urbana brasileira e 3,89% da população total.

A distribuição regional das favelas brasileiras em 1991 difere da de 1980: há aumento considerável do peso relativo do favelamento na Região Norte, que passa a agrupar 8,54% dos domicílios favelados do Brasil, em lugar dos 2,65% em 1980; a proporção aumenta também na Região Nordeste, que em 1980 tinha 14,56% das moradias faveladas e em 1991 passa a ter 25%; diminui, em termos relativos, no Sudeste, que de 74,35% passa a ter 59,07%, e no

Centro-Oeste, que de 2,18% cai para 0,98%; e mantém-se no Sul. As regiões metropolitanas reúnem 2.391 favelas (70% das 3.346 em todo território nacional, em 1991), com 817.603 domicílios (72% do total de domicílios favelados). A favela, embora tenha caráter metropolitano, já não é exclusiva desse tipo de região.

No Estado de São Paulo, por exemplo, muitas Regiões Administrativas em 1980 não apresentavam domicílios favelados. Já em 1991, o fenômeno favela atinge todas as R.A., embora de forma não uniforme. Em 1980, 17 municípios estaduais possuíam favelas; em 1991, os 347 mil domicílios favelados invadiam mais da metade dos municípios paulistas.

A grande concentração de moradias faveladas continua a ser na Região Metropolitana da Grande São Paulo, onde se localizam 75% das casas faveladas do estado. As outras duas regiões com grande número de domicílios favelados são Santos (com 12% das casas faveladas estaduais) e Campinas (com 8%). São regiões industrializadas, que reproduzem o cinturão de pobreza e a desigualdade social da metrópole. Em Campinas, município fortemente industrializado no Estado de São Paulo, com população de cerca de 850 mil habitantes em 1991, mais de 6% de sua população urbana eram de favelados; em Cubatão, pólo industrial na Baixada Santista, esse percentual subia a quase 20% em 1980.

Esses percentuais devem estar maiores em 1997. A crise dos anos 80, que se estendeu até o início dos 90, pauperizou a sociedade brasileira, refletindo-



se fortemente em todos os aspectos da vida urbana. Mesmo os subestimados dados do IBGE apontam, para São Paulo, um crescimento da população favelada de 6,2% ao ano<sup>5</sup>, contra um crescimento total de 1% para a população total entre 1980 e 1991.

No município de São Paulo, a existência de um cadastro de favelas periodicamente atualizado permite uma melhor estimativa e uma melhor caracterização dos domicílios e da população. Em 1987, computaram-se 1.592 aglomerados favelados com mais de 150 mil domicílios e com população de 812,8 mil pessoas. Esse dado é maior que o apresentado pelo IBGE em 1991 – 629 favelas e população estimada de 647,2 mil pessoas em 142,8 mil domicílios. A população favelada de 1993 alcança 1,9 milhões de pessoas, 19,8% da população municipal (FIPE/SEHAB, 1994).

Admitindo-se como verdadeiros os dados do cadastro municipal de 1987 e os da pesquisa FIPE de 1993 sobre a população, surgem cifras que retratam com espantosa clareza a deterioração da qualidade de vida da maior metrópole industrial do Brasil: a população de São Paulo aumentou em 987 mil pessoas entre 1980 e 1991. A população favelada, para o mesmo período, em aproximadamente 600.000. Cerca de 60% do incremento populacional paulistano devem-se ao aumento do número de favelados. Até a década de 70, a cidade era das poucas capitais latino-americanas sem favelas. Em 1973, apenas 1,09% da sua população residiam nesse tipo de assentamento; em 1987, esse percentual subiu para 8,92% e, em 1991, atingiu quase 20%. O número absoluto de favelas paulistanas ultrapassa o de cariocas (Tabela 1).

**Tabela 1 - Crescimento da população favelada nos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro**

Ano	Rio de Janeiro <sup>1</sup> (População)			São Paulo <sup>2</sup> (População)		
	Favelada	Total	%	Favelada	Total	%
1950	169.305	2.336.000	7,2	–	2.198.096	
1960	335.063	3.307.167	10,1	–	3.666.701	
1970	554.277	4.285.738	13,0	–	5.924.615	
1973	595.974	4.513.369	13,2	71.840	6.590.826	1,1
1975	625.500	4.671.800	13,4	117.237	7.327.312	1,6
1980	705.874	5.090.700	13,8	439.721	8.493.226	5,2
1987	844.706	5.245.921	16,1	812.764	9.108.854	8,9
1991	935.979	5.336.176	17,5	1.071.288	9.480.427	11,3
1993 <sup>3</sup>				1.901.892	9.605.520	19,8

1 Ribeiro e Lago (1991), com modificações pelos resultados preliminares do Censo de 1991.

2 Veras e Taschner (1990), *idem*.

3 FIPE/SEHAB (1994)

<sup>5</sup> Até o momento em que este artigo foi escrito, conseguiram-se apenas os dados brutos dos assentamentos favelados pelo Censo de 1991 para o Município de São Paulo.

O maior incremento do número de favelas se deu na década de 70, quando surgiram 823 favelas, ou seja, 52% do estoque de favelas do município em 1987. Durante os anos 80 (até dezembro de 1987), formaram-se no tecido urbano 353 novas favelas, correspondentes a 22% do total dos 1.592 assentamentos favelados cadastrados em 1987. Entre 1987 e 1997, notam-se surgimentos de novas invasões, sobretudo na zona periférica da cidade, além do adensamento das existentes.

A pesquisa FIPE/SEHAB, ao basear-se na relação de favelas do Cadastro de 1987, mediu apenas o adensamento dos assentamentos, já que não pesquisou favelas novas. O erro total não deve ser grande, pois novas favelas costumam ser pequenas – estimou-se seu tamanho médio em 76 pessoas, ou 15 domicílios por favela. Entretanto, é nas novas favelas que se encontram as situações de maior precariedade e de maior risco ambiental.

O enorme incremento das favelas do Município de São Paulo não se deu uniformemente pela cidade. É sobretudo na Zona Sul do município que as favelas se estabelecem: em 1973, o quadrante sul possuía 29% dos domicílios favelados; em 1987, 50%. Metade das suas favelas localiza-se às margens das represas de abastecimento de água da cidade, pondo em risco a saúde pública, já que seus dejetos são jogados diretamente na represa ou nos riachos que a abastecem. Os sistemas de controle da qualidade da rede pública de água no município têm tido, nestes últimos anos, inúmeros problemas: além de aumentar a cloração das águas, para evitar epidemias de doenças entéricas, dificilmente conseguem impedir a proliferação de algas,

que crescem enormemente com o acúmulo de material orgânico. E os 30% dos moradores da cidade, que bebem água oriunda da represa de Guarapiranga, são obrigados a conviver com os mais estranhos sabores, dependendo da alga que cresce e do algicida utilizado: BHC, mofo, barro etc.

Embora a Zona Sul ainda concentre o maior percentual dos domicílios (42,51% em 1993), seu peso relativo caiu em relação a 1987 (50, 17%). A taxa de crescimento da população favelada na Região Norte, entre 87 e 93, foi a maior da cidade: 29% anuais, o que resultou numa proporção de casas faveladas de 29,71% das moradias municipais, superior à proporção encontrada em 1987 para a região, de 16,24%.

A concentração nas Zonas Norte e Sul suscita dois comentários. Primeiro, a vigorosa expansão na Zona Norte tem como hipótese a disponibilidade de terras, já escassas em áreas mais antigas. O mesmo processo é observado na Região Sul, com o agravante de a localização se dar em áreas de mananciais.

Se, de um lado, o aumento da população favelada em São Paulo é espantoso, de outro, não se pode negar que houve uma relativa melhora nas suas condições de vida: a área construída por domicílio cresceu em média de 16,2 m<sup>2</sup> em 1973 para 28,9 m<sup>2</sup> em 1987; o percentual de domicílios com piso de terra batida caiu de 46,3% para 7,4% e, em 1993, para 4,5%; a superfície por habitante aumentou de 3,9 m<sup>2</sup>/hab em 1973 para 5,7 m<sup>2</sup>/hab em 1987. É espantosa a mudança do perfil do tipo predominante de construção: se, em 1973 e em 1980, 1,3% e 2,4% das casas eram de



alvenaria, respectivamente, em 1987, 50,5% dos domicílios favelados têm paredes externas em tijolo ou bloco de concreto e, em 1991, praticamente 75% das casas são de material durável. A casa substitui o barraco, evidenciando a mudança qualitativa mais visível na moradia favelada. O aumento de 48,1 pontos percentuais nos domicílios de alvenaria nos anos 80 reflete um maior investimento dos moradores na própria casa, realçado ainda mais pela subida de outros 23,7 pontos percentuais entre 1987 e 1993. Diminui sensivelmente o temor das remoções, dadas a inflexão das políticas habitacionais no tratamento das invasões e a ação dos movimentos sociais de lutas pela moradia. A urbanização dos assentamentos, sempre que possível, torna-se a política dominante. Aliada a isso, existe a consciência, por parte do morador e do poder público, de que a favela não é moradia transitória. É provável que o favelado já tenha percebido que a favela será um domicílio por período longo ou mesmo definitivo.

Quanto ao usufruto de serviços públicos, os programas de urbanização de favelas, vigentes desde 1979 no Município de São Paulo, conseguiram que, em 1993, 90% das moradias faveladas estivessem ligadas à rede pública de energia elétrica (contra 65% em 1980), 88,4% tivessem coleta pública de lixo e 64,2% tivessem água encanada, com ligação domiciliar por meio da SABESP. Por outro lado, a ausência de infraestrutura sanitária torna-se dramática, atingindo 56% dos domicílios em 1987 e 77,1% em 1993, e provoca o lançamento de dejetos ao ar livre e/ou diretamente em córregos ou represas. Embora o percentual de domicílios favelados ligados à rede pública de esgoto tenha cres-

cido de menos de 1% em 1973 para 12,1% em 1993, a enorme massa de domicílios que lança o esgoto doméstico diretamente no solo ou no sistema hídrico é assustadora: mais de 290 mil moradias em 1993.

Seria exagero falar em diminuição de um processo que tem sido denominado de espoliação urbana (Kowarick, 1979). A precariedade continua presente. Mas, sem dúvida, houve uma melhoria das condições de vida do contingente favelado, que agora tem acesso a energia domiciliar e a água corrente com tarifa mínima, além de se beneficiar da coleta de lixo.

A favela surge como expressão física das contradições urbanas de uma sociedade pobre e concentradora da pouca riqueza que tem. É o derradeiro recurso de moradia de quase 2 milhões de pessoas na maior metrópole sul-americana. Já em 1949, pesquisas feitas junto às poucas favelas que então existiam apontavam que “não se tratava de um aglomerado de vadios, mas de trabalhadores pobres” (Diário de São Paulo, 6/8/1950). A população favelada é parcela da pobreza urbana de São Paulo que “optou” pela favela como estratégia possível de sobrevivência. Em termos demográficos, é mais jovem que a população municipal como um todo: 46% dos favelados tinham menos de 14 anos em 1987, e 40,7%, em 1993, quando o percentual de jovens no município era de 32% em 1980. O envelhecimento da população é notado também no segmento favelado: em 1973, o percentual de idosos (maiores de 60 anos) não chegava a 2%. Em 1993, ele é ultrapassado (2,3%). Em 1980, 57,3% dos chefes de família ativos trabalhavam no setor secundário,

sobretudo na indústria de transformação. Em 1987, acompanhando a terciarização da cidade, 47% deles estavam empregados no comércio e em serviços. Em 1993, mantém-se essa relação, em que 31% dos chefes trabalhavam no setor secundário e 43,6%, no terciário.

A relação entre favelamento e migração é verdadeira, mas o crescimento das favelas é maior e não se deve exclusivamente aos fluxos migratórios. A grande maioria dos chefes de família favelados é migrante: apenas 17,6% eram nascidos no Estado de São Paulo, em 1993. Não são, entretanto, migrantes recentes: cerca de 35% tiveram outra experiência habitacional na cidade antes de morar na favela. Em 1980, 28% procediam de casa alugada; em 1987, esse percentual sobe para 36%. Em 1993, registrou-se que 41% dos chefes de família tiveram como residência anterior casa de aluguel, mostra de que segmento expressivo dos pobres não consegue se manter como inquilino.

Em relação aos dados de 1993, comparados com os de 1987, há ligeira queda na proporção de ex-moradores de casa própria que passaram a morar na favela: de 9,41% em 1987 para 8,80% em 1993. É prematuro afirmar uma tendência, já que essa pequena diferença pode ser flutuação amostral.

A renda familiar média em 1987 foi de 3,85 salários mínimos (desvio padrão de 2,63). A renda média em 1973 foi de 1,2 salários mínimos e em 1980, de 2,2 salários mínimos<sup>6</sup>. Mesmo considerando a queda do poder aquisitivo do salário

mínimo (60% aproximadamente entre 1977 e 1987), a renda familiar de 1987 era quase 17% superior à de 1980. Em 1980, apenas 3,7% dos chefes tinham renda superior a 3 salários mínimos; em 1987, esse percentual subia para 25,3% e, em 1993, para 29,0%. De outro lado, não havia nenhuma família com renda superior a 5 salários mínimos em 1973 e 1980; já em 1987, 24,1% das famílias atingiam esse patamar, porcentagem que alcançava 34,6% em 1993.

Como explicar esse aparente “enriquecimento” dos favelados? Segmentos populacionais que antes tinham acesso ao aluguel ou à compra de lotes na periferia encontraram mais dificuldade nesse caminho a partir de 1980. Sobrava-lhes, como alternativa, a ocupação de lote invadido. Camadas de renda média deslocam-se para a periferia, inquilinos favelizam-se. Percursos físicos que expressam novas trajetórias de desigualdade...

Para o Rio de Janeiro, embora as favelas sejam hoje fenômeno antigo, faltam informações sobre as características dessas aglomerações e sobre o perfil socioeconômico dos seus residentes. Os dados oficiais do IBGE só publicaram o número de aglomerações, sua distribuição na área metropolitana e o total populacional e de domicílios dentro de cada favela. A única agência que tentou coletar dados regulares sobre favelas foi o IPLAN-RIO (Valladares e Ribeiro, 1992). Em 1981, mediante aerofotogrametria, contou 460 assentamentos, dado surpreendente, pois o Censo de 1980, um ano antes, contara apenas 192 favelas. Como em São Paulo, a diferença de crité-

<sup>6</sup> O salário mínimo no Brasil tem ficado historicamente em torno dos US\$60. Apenas com a implantação do Plano Real é que alcançou os 100 dólares.



rios para a contagem pode ser responsável pela disparidade da informação: o Censo só computa aglomerados acima de 50 domicílios, enquanto o IPLAN-RIO utiliza o patamar de 20 unidades. Além disso, muitas vezes o Censo avalia num mesmo aglomerado assentamentos contínuos, enquanto o IPLAN-RIO considera cada favela individualmente. As estimativas populacionais também divergem, embora não tão fortemente: a do IPLAN-RIO (usada na Tabela 1) fornece um total de 755 mil favelados, isto é, 13,8% da população municipal em 1980; já a do Censo indica 628 mil favelados, correspondentes a 12,3% da população municipal. A interpretação da década de 70 muda conforme a estimativa dada como verídica: pelo IBGE, nos anos 70, pela primeira vez, a população favelada cresce a uma taxa menor que a da população total (1,08% e 1,74% ao ano, respectivamente). Valladares e Ribeiro (1992), tomando os dados censitários como verídicos, explicam o fato lembrando que houve remoção parcial ou total de inúmeras favelas (entre 1962 e 1978, 80 favelas foram removidas). Além disso, a década de 70 assistiu a uma forte periferação, quando os pobres cariocas ocuparam os municípios-dormitório da Baixada Fluminense através de um processo equivalente ao que aconteceu em São Paulo décadas antes: autoconstrução de casas próprias em loteamentos periféricos, não raro irregulares. Paralelamente, multiplicaram-se as favelas nas municipalidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: de 41 em 1970 passaram a 66 em 1980, o que representa aumento de 61%.

Em 1991, o IPLAN-RIO atualizou a contagem, calculando 545 favelas, ou seja, 85 novas aglomerações num período

de 10 anos. Há controvérsias quanto a esse dado: a constatação de novas favelas aumentou o total para 573 e a estimativa da população favelada para mais de 1 milhão de habitantes (Vaz, 1997). Isso indica que 59% das favelas cariocas já existiam até 1960; 22% surgiram entre 1961 e 1981; e 19%, entre 1981 e 1991. Em termos populacionais, a população favelada carioca teria crescido 2,6% ao ano entre 1980 e 1991, enquanto a do Município do Rio de Janeiro, como um todo, aumentou a uma taxa anual de 0,43%.

Essas informações parecem revelar um recrudescimento do crescimento da população moradora em favelas no município central da região metropolitana. Segundo os dados do IPLAN-RIO, além das 85 favelas novas, 69 das já existentes se expandiram, 198 se adensaram e 167 se adensaram e se expandiram. Apenas 26 (4,8%) permaneceram como eram.

Segundo Valladares e Ribeiro (1992), essa nova irrupção de favelas resulta da combinação de alguns processos: surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e, por último, mas não menos importante, a densificação dos aglomerados já consolidados. Esses três movimentos indicam a auto-reprodução das favelas sob distintas formas. A criação de novos assentamentos ou a expansão dos existentes se dão por pressão do mercado fundiário dentro das próprias favelas, tanto pela chegada de novos pobres como pela necessidade de alojar a segunda e até mesmo a terceira geração de favelados. Observa-se, ao lado da “periferação” das favelas cariocas, uma “verticalização” nas mais antigas, onde surgem

prédios de 4 a 6 andares, muitas vezes para aluguel.

É interessante a comparação dos percursos habitacionais dos pobres em São Paulo e no Rio de Janeiro: 1970 marca o maior incremento de favelas em São Paulo e o menor no Rio. Nos anos 80, tanto São Paulo como Rio vêm sua população total crescer com menor intensidade (1,00% em São Paulo e 0,43% no Rio, entre 1980 e 1991), mas constata-se que sua população favelada é responsável, em grande parte, pelo crescimento da população total: 60% do diferencial populacional entre 80 e 91 foram absorvidos pela população favelada de São Paulo e 94%, pela do Rio.

Nos anos 90, São Paulo e Rio crescem muito menos, tendo saldo migratório negativo. Mas a favelização aumenta de forma significativa, sobretudo no Município de São Paulo, cujo número absoluto de favelados já ultrapassa o do Rio.

As favelas são, comparativamente com outras alternativas, mais bem localizadas e equipadas. A pauperização assim como o *downgrading process* de setores da baixa classe média trouxeram novos grupos sociais para a favela. A longo termo, isso pode modificar o perfil tradicional do residente favelado: o que parecia ser a simples expressão da segregação socioespacial torna-se uma realidade complexa e intrincada.

## **Cortiços: principais características**

O próprio conceito de cortiço não é consensual entre os técnicos que trabalham no assunto. Diferentes fontes atribuem ao cortiço um caráter que lhe acentua o cunho de habitação precária, de aluguel, onde existem congestionamento e co-habitação. Classicamente, costumava ser visto como o casarão deteriorado subdividido em casa de cômodos, com instalações sanitárias insuficientes e de uso comum, ou como a fileira de quartos ao longo de uma viela, com acesso único para a rua, tão típica das construções feitas especialmente para tal fim. A tendência atual é a de introduzir na estatística um conceito mais abrangente de habitação precária de aluguel, em que é incluído o cortiço de periferia, que nem sempre apresenta congestionamento tão grande quanto o cortiço central, e em que também se computam cômodos

com sanitário exclusivo, situação frequente em conjuntos de domicílios congestionados e que apresentam, no mesmo lote, tanto domicílios com sanitário individual como coletivo.

Usando o conceito estrito de habitação precária de aluguel, com instalações sanitárias em comum, o Censo Demográfico de 1980 computou nesse ano em São Paulo cerca de 182 mil domicílios (considerando domicílio como o(s) quarto(s) ocupado(s) pela família), o que representa 10,03% do estoque domiciliar do município. Essa cifra, pela sua definição operacional rígida, subestima o fenômeno, já que muitos imóveis concebidos ou adaptados para serem cortiços apresentam unidades com quarto e instalações sanitárias de uso privado, sem perderem no entanto suas caracte-



rísticas de precariedade e congestionamento, utilizadas para definir a habitação precária de aluguel.

As estimativas quanto ao percentual da população residente em cortiços em São Paulo são conflitantes. Em 1961, Lagenest (1961) estimou que 18% da população da cidade moravam em cortiços concentrados na zona central da cidade. Em 1975, a Secretaria do Bem-Estar, estudando o fenômeno a partir de dados de Rendas Imobiliárias, avaliou em 9,3% a população do município moradora em cortiços (São Paulo, Município, 1975). Estimativas posteriores, expostas no Plano de Ação Imediata da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (São Paulo, Município, 1989), revelavam que 28% da população paulistana viviam em habitações precárias de aluguel (cerca de 3 milhões de habitantes, distribuídos por 820 mil famílias ocupando cerca de 88 mil imóveis). Em 1993, a pesquisa FIPE/SEHAB, utilizando o conceito de cortiço explicitado na Lei Moura, estimou o número de imóveis cortiçados em São Paulo em 24 mil, com 161 mil famílias residentes e uma população de 600 mil pessoas, correspondentes a 6% da população paulistana. Embora as pesquisas de 1989 tentassem calcular a quantidade de moradores em habitações precárias de aluguel, a disparidade entre as diversas estimativas efetuadas testemunhou que o fenômeno, diferentemente da favela, é pouco pesquisado e ainda menos conhecido.

Todavia, pode-se perceber que, ao contrário do que acontecia no início do século, a moradia precária de aluguel não mais se localiza predominantemente nas zonas centrais, mais bem servidas

de infra-estrutura e mais próximas ao emprego. Dados do Censo de 1980 já mostravam que apenas 23% das moradias de aluguel com sanitário comum estavam nos anéis central e interior do município (área equivalente ao centro histórico), enquanto 60% situavam-se nos anéis periférico e exterior (segmento periférico do município). Essas informações evidenciam a presença marcante do cortiço na periferia. Como já foi apontado em pesquisas anteriores (Bonduki e Rolnik, 1979; Pasternak e Mautner, 1982; Kowarick e Ant, 1985), inúmeras vezes o autoconstrutor edifica, no que resta do terreno após a construção da casa, uma seqüência de cubículos servidos por um único sanitário. Esses “arranjos” de moradia, reveladores de que a própria classe trabalhadora proporciona moradia para seus membros mais pobres, explicam a chocante proporção de mais de um terço dos domicílios alugados no anel periférico com sanitário coletivo (Pasternak Taschner, 1990).

A situação dos inquilinos moradores nas franjas periféricas da cidade é inquietante. Não raro pagam aluguéis relativamente altos por cômodos em casas insalubres, sem infra-estrutura, mal equipadas e situadas em loteamentos irregulares, às quais o acesso é dificultado por transporte público deficiente. Quando a infra-estrutura básica começa a ser implantada ou quando “a cidade chega à periferia”, na feliz expressão de Bogus (1980), freqüentemente são os primeiros a sair, não suportando os aumentos de aluguel.

Embora a apresentação de dados quantitativos abrangentes e fidedignos para o Município de São Paulo seja problemática, pode-se afirmar:

- o percentual de população residente nessa modalidade de moradia é desconhecido. Urge a efetivação de pesquisa abrangente e censitária sobre os cortiços em São Paulo. A comparação dos dados de moradia alugada de apenas um cômodo, com uso coletivo de banheiro, entre 1970 e 1980, mostrou um aumento de 3 pontos percentuais dessa tipologia. Entretanto, os dados da FIPE/SEHAB fornecem um percentual de 6% da população em cortiços, porcentagem menor do que a que os técnicos intuía.

- o aumento do coeficiente da mortalidade infantil nos distritos centrais, com cobertura total de rede de água e esgoto, deu-se sobretudo por pneumonia, associada não raro às más condições de moradia e à grande densidade domiciliar que costuma haver nos cortiços. Assim, uma das hipóteses, não confirmada pelo Censo de 1991 e pela pesquisa FIPE/SEHAB, era a de aumento de cortiços na área central.

- se, em 1985, os dados da Secretaria de Finanças mostraram que cerca de 54% das habitações precárias de aluguel (cortiços) localizavam-se no anel intermediário da cidade, há indicações de que esse tipo de moradia esteja se periferezando.

Recentemente realizou-se, sobre um segmento específico da população moradora em cortiços em São Paulo, uma pesquisa piloto num bairro central do

Município de São Paulo, o bairro do Pari (Veras, 1992). O subdistrito do Pari tem 275 hectares e uma população, segundo dados preliminares do Censo Demográfico de 1991, de 21.902 pessoas, ou seja, uma densidade demográfica bruta de 79,6 hab/ha. O subdistrito tem perdido população residente desde 1960, quando lá moravam mais de 34 mil habitantes; em 1970 possuía pouco mais de 30 mil e em 1980, 27,7 mil. A pesquisa foi feita em junho de 1991, quando notou-se a existência de 101 cortiços, número menor que o esperado, já que em 1982 havia mais de 200. É uma zona urbana bastante pobre, mas que tem sofrido mudança de uso: muitos cortiços têm se transformado em pequenas indústrias de confecções de roupas, não raro controladas por migrantes coreanos<sup>7</sup>.

O Pari sempre foi um bairro pobre. Nele existem cortiços históricos, anteriores a 1940. Nesse ponto difere profundamente dos Campos Elíseos, outro bairro paulistano, hoje cortiado como resultado da decadência dessa parte da trama urbana, que na década de 20 servia de local de residência para a burguesia.

Nos seus 101 cortiços atuais habitam 2.221 pessoas, que representam 10,14% da população do subdistrito. Integram 849 famílias, o que fornece a média de 8,5 famílias e de 23 pessoas por cortiço. Os chamados indicadores de conforto mostram uma média de 2,7 pessoas por cômodo ocupado, 9,6 pessoas por sanitário e 10,3 pessoas por chuveiro. Cerca de 71% das famílias são nucleares de 2 a 4 pessoas. Em relação à estrutura etá-

<sup>7</sup> O resultado da pesquisa piloto dos cortiços do Pari foi apresentado no Seminário sobre "Políticas Urbanas e Cortiços em São Paulo: ontem e hoje", no dia 8 de dezembro de 1992, na Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), promovido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa Urbanos, Departamento de Sociologia.



ria, 32% da população são crianças de até 14 anos: é uma população jovem, em que apenas 11% têm mais de 46 anos. É também uma população com baixo nível de escolaridade, em que 9,3% são analfabetos. O nível de desemprego aberto dos moradores em cortiços do Pari assemelhou-se ao da população municipal como um todo, na época: 10%. Contrariamente à idéia vigente de que o trabalhador morador em cortiços viveria de pequenos trabalhos, como autônomo, 60% dos trabalhadores são empregados registrados. Vão a pé para o trabalho, o que mostra a importância da localização da moradia. Um dado surpreendente é o que demonstra a permanência dos chefes de família nessa modalidade de moradia: 27% deles sempre viveram em cortiços desde que estão em São Paulo, e 35% residem em cortiços há mais de 5 anos. Convém notar que a grande maioria dos chefes é migrante do Nordeste brasileiro.

A despesa média com habitação por família moradora em cortiços no Pari, incluindo aluguel, água e luz, é de 1,5 salários mínimos.

Em relação aos proprietários dos cortiços, evidenciavam-se situações heterogêneas: há os que construíram para essa finalidade habitacional (sobretudo na periferia); há os que adaptaram o imóvel para esse fim, em que se incluem os que receberam o imóvel como herança, com cláusula expressa que não permite sua demolição. Como em muitos casos, já que o bairro se deteriorou e o herdeiro não quer ocupar a casa e não pode demoli-la, o aluguel de cômodos aparece como opção rentável. Nessa categoria encontram-se também proprietários que não investem no imóvel – não têm o

capital exigido para alterar o seu uso (a área não permite verticalização, há restrições de zoneamento etc.). Há proprietários que obtêm alguma renda com o aluguel de cômodos, enquanto esperam o local se valorizar para derrubar o imóvel e construir um prédio.

A figura do cortiço em si só é ilegal quando viola o Código Sanitário e, no Município de São Paulo, a partir de 1991, quando não se enquadra nos dispositivos mínimos da Lei 10.928 (Lei Moura), que fornece parâmetros para ventilação, iluminação, tamanho dos quartos e quantidade de sanitários, de pias e de chuveiros (1 banheiro e 1 latrina para cada 20 pessoas; é proibido cozinhar, exceto em cômodo especial para tal atividade, com área mínima de 7 m<sup>2</sup>). Em relação aos Códigos Municipais, o cortiço aparecia e era regulamentado no primeiro Código de Obras do Município de São Paulo, de 1886; o Código de Obras que se seguiu, chamado Artur Saboya (1929, revisto em 1934), tem um artigo que postula que cortiços infectos e/ou insalubres não serão permitidos e deverão ser reconstruídos conforme as disposições referentes a habitações múltiplas da “classe apartamento”. Admite os cortiços que estiverem de acordo com leis municipais, em casas construídas para tal fim. Não permite a transformação de casarões em casa de cômodos. O Código de Obras de 1975 ignora a figura do cortiço, como se não estivesse presente em toda a cidade... Legisla apenas sobre “casas de pensão e outras modalidades de hospedagem de caráter familiar”, em que a permanência é mais prolongada do que em hotéis.

Percebe-se que as relações entre o cortiço e a lei são ambíguas: o cortiço

existe, algumas vezes desobedecendo o Código Sanitário. A legislação municipal endossava o desconhecimento até 1991, quando a Câmara dos Vereadores, através da Lei nº 10.928, de 8 de janeiro, procura estabelecer condições mínimas de habitabilidade para os cortiços, tal como os códigos do fim do século XIX o fizeram.

As inflexões da legislação municipal em São Paulo em relação a cortiços e favelas refletem a mudança de tipo de intervenção proposta nos anos 80.

A pesquisa FIPE/SEHAB de 1993, cujo resumo apresenta-se a seguir, procurou também caracterizar os imóveis, as condições de habitabilidade das moradias e a população moradora em cortiços.

- 45,6% dos imóveis pesquisados tinham sido concebidos para serem cortiços;
- a associação de habitações coletivas de aluguel com outros usos de lote não é rara: 37,6% dos imóveis identificados como cortiços apresentaram, simultaneamente, uso não residencial;
- o pagamento do aluguel era feito, na maioria das vezes (57,1%), a pessoas não moradoras do imóvel;
- o levantamento de campo identificou 20,41 moradores, em média, por cortiço e 7,04 domicílios por imóvel;
- a quantidade média era de 8,5 cômodos por imóvel, com um total de 3,7 pessoas por unidade fami-

liar. Os cômodos de cada unidade domiciliar abrigavam, em média, 2,45 pessoas;

- o material de revestimento era adequado: em 98,6% dos imóveis, a alvenaria predominava nas paredes, eles eram cobertos por telha e, em menor proporção, por laje (29,6%);
- a relação de pessoas por sanitário era de 5,91 e por chuveiro, de 6,32. Quanto à utilização de tanque, a quantidade média encontrada foi de 6,22 usuários por unidade;
- os cortiços eram razoavelmente bem atendidos pelos serviços urbanos. Apenas 2,7% dos imóveis localizavam-se em ruas sem iluminação. A grande maioria (99%) tinha energia elétrica e água da SAPESP (99,7%). Mas apenas 65% da população moradora em cortiços beneficiavam-se da rede pública de esgoto;
- os chefes de família eram, na grande maioria, provenientes de outros estados da Federação, notadamente do Nordeste (63,8%). Apenas 19,2% eram nascidos no Estado de São Paulo. Eram jovens, a maioria (54,3%) tinha entre 15 e 34 anos. E chegaram no município predominantemente (38%) entre 1985 e 1993, período coincidente com profundas crises da economia brasileira;
- em relação ao tipo de inserção na atividade econômica, constatou-se que o setor de serviços empregava 28,8% dos chefes que trabalhavam,



seguido da indústria (21,8%), do comércio (14,6%) e da construção civil (5,3%). Em todas as categorias, predominavam os empregados com registro;

- quanto à renda, 22,5% do total dos homens e 20,2% do total das mulheres auferiam renda entre 2 e 3 salários mínimos. Nas faixas de renda inferiores a essa, a proporção de mulheres é bem maior que a de homens, proporção que se inverte se considerarmos os ganhos acima de 5 salários mínimos;
- os dados obtidos mostram que 21,4% dos chefes de família eram pessoas sós. A família extensa, composta de pai, mãe, filhos e parentes, corresponde a 21%;
- ao contrário do que acontece nas favelas, onde a maioria é proprietária da casa, nos cortiços todos pagavam aluguel e despesas de água e luz. O valor do aluguel pago pelos moradores de 54% dos domicílios, no mês anterior à pesquisa, estava na faixa de até 0,5 do salário mínimo e o de 26%, na faixa entre 0,5 e 1 salário mínimo. O consumo de luz e água correspondia a menos de 0,25 do salário mínimo para mais de 55% dos domicílios.

Nota-se que metade das casas pesquisadas foi concebida como cortiços bem servidos por equipamentos urbanos e cujos indicadores de congestionamento e de serviços sanitários foram razoáveis. Deve-se lembrar, todavia, que um indicador quantitativo oculta as reais condições de uso do equipamento sanitário: se a relação de pessoas por sanitário e por

chuveiro está dentro dos limites aceitáveis, isso não quer dizer que esses sanitários e chuveiros estejam em bom estado. Visitas a cortiços centrais têm mostrado precariedade chocante.

Em relação ao Rio de Janeiro, há informações sobre habitações coletivas desde meados do século XIX até 1920. Assim como a favela simboliza a moradia popular carioca do século XX, o cortiço simbolizava a casa da pobreza no Rio antigo. O regulamento dos Serviços Sanitários a cargo da União, em publicação de 8 de março de 1904, classifica as “habitações insalubres de natureza coletiva” em avenidas, estalagens, cortiços, albergues, hospedarias, casas de cômodo, casas de pensão e hotéis (apud Vaz, 1985). O importante neste trabalho é caracterizar as de natureza permanente: cortiços, estalagens, casas de cômodos e avenidas.

As estalagens eram uma sucessão de quartos ou casinhas, ao longo de um pátio/corredor, com instalações sanitárias (quando existentes) nos fundos ou no corredor. O cortiço, no início, era uma estalagem deteriorada. Posteriormente o nome se generaliza também para casa de cômodos em más condições.

A antiga senzala, casa dos escravos, apresenta notável analogia com a estalagem: sucessão de quartos em fila, com acesso só por um lado, comunicando-se por passagem ou alpendre. “A comparação de plantas aponta tanta semelhança, que a única diferença seria a posição da chave na fechadura: na senzala a porta é trancada por fora; na estalagem, por dentro. Símbolo arquitetônico que mostra a diferença nas relações sociais de produção em dois

momentos distintos: no primeiro, o trabalhador inteiro pertence ao senhor, que o guarda à noite para uma nova jornada de trabalho; na segunda, o trabalhador dispõe ele mesmo da sua pessoa e seu corpo, para fazer uso da sua condição de homem livre – vender sua força de trabalho – para o que se guarda até a nova jornada de trabalho” (Vaz, 1985, p. 71).

A avenida era uma estalagem melhorada, com água e esgoto. Muitas vezes ao longo do corredor da avenida alinhavam-se casinhas completas. Na primeira legislação sobre o assunto, em meados de 1880, alguns parâmetros sanitários foram estabelecidos: as latrinas deveriam obedecer a proporção de 1 para cada 35 habitantes. Já em 1896, as posturas municipais exigem que cada casinha tenha sua latrina, tanque e cozinha.

Casas de cômodo eram as casas internamente divididas no maior número possível de compartimentos.

Quanto à evolução dessas tipologias na cidade do Rio de Janeiro, os autores são unânimes em apontar que até 1855 as estalagens expandiam-se livremente no centro e perto do porto. Com a aproximação do fim do século, surgiram na imprensa e nos relatórios de sanitaristas as primeiras denúncias, que induziram o poder público a tentar regulamentar as habitações coletivas de aluguel. Afinal, proibiram sua construção, e, no início deste século, a renovação urbana sofrida pelo Rio de Janeiro erradicou a maioria das estalagens e casas de cômodo.

Em termos quantitativos, dados de Pimentel (apud Vaz, 1985) indicam a existência, em 1869, de 642 cortiços, que

representariam 3,1% do parque imobiliário carioca, em que 9.671 quartos e/ou casinhas abrigavam 21,9 mil habitantes (9,6% da população da cidade). Em 1881, os cortiços já somariam 1.331 – 40% do total de prédios –, com 18.866 quartos e/ou casinhas e 46,7 mil moradores (cerca de 9% da população total). Em 1910, o único dado é o total de 3.145 cortiços, com estimativas de que abrigariam entre 25 e 30% da população carioca. Em 1920, os efeitos da reforma urbana e da renovação central se espelham no número e tipo de habitação coletiva: os cortiços caem para 2.967. As estalagens, onde a pobreza se expunha a céu aberto, praticamente desaparecem. As casas de cômodos eram 90% das moradias consideradas cortiços.

A população pobre, sofrendo sob os efeitos da legislação urbanística que normatizava tanto as construções do centro como as da periferia, ocupou o espaço não regulamentado por excelência – a favela. Dialecticamente, o controle sobre o espaço gerou sua própria negação.

Após 1920 não existem informações sobre moradias coletivas precárias de aluguel no Rio de Janeiro. Há indicadores de uma reversão do padrão periférico nos anos 70, quando a população pobre ocupou a Baixada Fluminense. Dados recentes da Light (companhia elétrica) indicam crescimento populacional na área central do Rio (Pfeiffer e Vaz, 1992) e mostram uma caracterização populacional formada por pequena minoria de membros jovens da classe média (artistas, estudantes, intelectuais) e uma grande parcela de grupos de renda baixa. Além disso, os sem-teto também ocuparam as áreas centrais. De outro lado, a renovação urbana, ligada inclusive a



projetos de revitalização histórica, começa timidamente. Um dos projetos mais conhecidos é o do “Corredor Cultural”.

Assim, na área central do Rio de Janeiro convivem duas tendências con-

traditórias: a valorização e a recuperação do patrimônio histórico, por um lado, e a deterioração, por outro, que deve vir acompanhada por uma quantidade crescente de moradores em cortiços e de sem-teto.

## Conclusão

A diminuição do ritmo de crescimento das metrópoles no Brasil alivia, de certo modo, a pressão por moradias nos grandes centros. Entretanto, do ponto de vista da estruturação urbana, a repetição do “padrão periférico de crescimento” nas cidades de porte médio no Estado de São Paulo e a conseqüente formação de um cinturão de pobreza mostram que a reversão do padrão segregador, característico das cidades brasileiras, não ocorrerá a curto prazo. Favelas, cortiços e periferias desprovidas de serviços serão visíveis nas cidades brasileiras no próximo milênio.

Como prática emergente, já se percebe:

- a) a crescente mercantilização nas relações sociais de produção de moradia, tanto em terrenos invadidos quanto em terrenos próprios. (Pasternak Taschner, 1992).
- b) a ida das classes médias para a periferia e mesmo a construção, por essas camadas médias, de habitação irregular, fora das normas de construção e do uso do solo (sobretudo no Rio de Janeiro, onde já surgem loteamentos clandestinos de classe média).
- c) o aumento do número de habitações precárias de aluguel, tanto nas periferias urbanas como, no caso do Rio, nas próprias favelas. Na Rocinha (a maior favela carioca), há prédios de 4 a 5 andares, com cômodos de aluguel, verdadeiros cortiços em terra invadida.
- d) a invasão das favelas cariocas pelo narcotráfico. Se, de um lado, esse fato associa novamente favelado a marginal, de outro pode-se medir um aumento da riqueza nos morros cariocas. Antenas parabólicas, telefones celulares são comuns no Pavão-Pavãozinho, Santa Marta e outras favelas do Rio. Os traficantes compram o silêncio da população trabalhadora com benesses e através do medo. Cooptam jovens para entregar cocaína aos clientes. Fazem justiça em lugar do poder público: num domingo célebre, quando a população dos morros desceu à praia, assaltando e assustando os banhistas, quase não se vendeu droga; no dia seguinte, declaram que passariam a vigiar os morros para que tal fato não se repetisse. Triste sina a de um lugar onde o narcotráfico zela pela segurança pública...
- e) um novo tipo de loteamento clandestino em São Paulo. A Lei de Zoneamento de 1972 impunha exigências bastante rígidas para a aprovação de um plano de parcelamento de terras. Sua intenção era a de coibir o crescimento desordenado do município e garantir loteamentos adequados. Até 1981, quando permitiam-se loteamentos populares com menos exigências, aprovaram-se apenas 6 parcelamentos de terra no município. Sua expansão horizontal se fazia pela proliferação de loteamentos clandestinos. Em 1979, começa a vigorar uma lei federal que criminaliza o loteador clandestino e regulamenta obras, projetos e áreas livres. Além



disso, vincula o registro de compra e venda do lote à aprovação do loteamento e possibilita ao comprador pagar as prestações na justiça se o loteamento for irregular.

A rigidez da regulamentação, o montante de investimentos e a demora na aprovação dos projetos (cerca de 19 meses) desestimularam a oferta de lotes. Mas, em 1989, voltam os loteamentos clandestinos sob nova face. Não existe mais a figura do loteador, que eventualmente aparece sob a forma de assessor técnico, mas surgem associações de moradores que compram e parcelam terras, sem prévia autorização dos poderes públicos. O antigo loteador reencontra sua função: faz a intermediação entre as associações e os vendedores de glebas. Os moradores, em geral inquilinos, pagam o terreno em 6 meses e optam por parcelá-lo sem o ritual burocrático, cujos custo e demora são grandes. Quanto ao poder público, sobretudo o da gestão 89-92, comprometida com os movimentos populares, se vê numa encruzilhada: se era fácil criminalizar um loteador, o mesmo não acontece com uma associação, que às vezes nem tem diretor responsável. Além disso, esse tipo de processo tem repercussões políticas sérias junto às suas bases.

Após 10 anos, aumenta a oferta de lotes para vender, mas não da forma

planejada e desejada pelo poder público e pelos seus técnicos. Em 1995, estimava-se em 2.500 mil os moradores de loteamentos irregulares no Município de São Paulo (dados do documento *A política setorial do Governo Municipal para a Habitação*). Segundo essa mesma fonte, apenas 43,6% das famílias (cerca de 4.804 mil pessoas) moravam em casas “normais”, ou seja, que não integram o universo das favelas, cortiços e/ou loteamentos irregulares no Município de São Paulo.

Da perspectiva das políticas públicas, impõe-se hoje um grande desafio ao governo e à sociedade brasileira em geral, que a esperada retomada do crescimento econômico e a reintegração do país na economia mundial certamente auxiliarão a resolver.

A rejeição histórica da pobreza nas principais metrópoles brasileiras, aliada à desesperança reinante, encontram-se na base da violência que atinge hoje a sociedade urbana. Esta violência, que a todos alcança, é particularmente forte entre segmentos mais desprotegidos – crianças, velhos e pobres. E é diante desse quadro que a sociedade deve se rearticular, procurando soluções menos simplistas que o idealismo automatizado do mercado, que reitera a exclusão e a segregação.

## Bibliografia

- BÓGUS, L. *Vila do Encontro: a cidade chega à periferia*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais, PUC-SP, 1980.
- BONDUKI, N., ROLNIK, R. *Periferias. Cadernos PRODEUR 2*, São Paulo: FUPAM e FAU-USP, 1979.
- FIPE/SEHAB. *Favelas e cortiços na Cidade de São Paulo*. São Paulo: FIPE, 1994. Mimeo.
- FOLHA DE SÃO PAULO, diversos números.
- GAZETA MERCANTIL, diversos números.
- GORDILHO, A. *Novas formas de habitar, velhas estruturas*. Trabalho apresentado ao XVI Encontro Anual de ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), Caxambu, MG, 20 a 23 out. 1992.
- GUIMARÃES, B.M. *Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios*. Trabalho apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 20 a 23 out. 1992.
- JACCOUD, L. *Lutas sociais: populismo e democracia: 1960/1964*. In: PAVIANI, A. (Org.). *Movimentos Populares em Brasília*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 145-168, 1991.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, L., ANT, C. *Cortiços: cem anos de promiscuidade*. *Revista Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, ano 1, n. 2, 1985.
- LAGENEST, B. de. *Os cortiços de São Paulo*. *Revista Anhembi 139*. São Paulo, jun. 1961.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Secretaria do Bem-Estar Social. *Diagnóstico sobre fenômeno cortiço no município de São Paulo*. São Paulo: SABES-HABI, 1975.
- PASTERNAK TASCHNER, S. *Changes in the process of Self-Help Housing Productions in São Paulo*. In: MATHEY, K. (Ed.) *Beyond Self-Help*. London: Mansell, p. 145-156, 1992.
- PASTERNAK TASCHNER, S., MAUTNER, Y. *Habitação da Pobreza*. *Cadernos PRODEUR 5*. São Paulo: FUPAM e FAU-USP, 1982.
- PAVIANI, A. *Brasília: a metrópole em crise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.
- PFEIFFER, P., VAZ, L. F. *El área central de Rio de Janeiro: entre marginación y valorización*. In: *Anuario sobre Renovación Urbana, 1992* (Jahrbuch Stadterneuerung), 1992.
- QUEIROZ RIBEIRO, L. C., CORREA



- DO LAGO, L. *Transformação das metrópoles brasileiras: algumas hipóteses de pesquisa*. Trabalho apresentado ao XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, out. 1991.
- RESENDE, M. Movimento de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia. In: PAVIANI, A. (Org.). *Movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 209-230, 1991.
- VALLADARES, C., RIBEIRO, R. *The return of favela*. Recent changes in intrametropolitan Rio. Papers presented in the meeting of ISA-RC 21. Los Angeles, April 23-25, 1992.
- VERAS, M. P. B. Cortiços em São Paulo: velhas e novas formas de pobreza e de segregação social. In: BOGUS, L. M., WANDERLEY, L. E. *A luta pela cidade e São Paulo*. São Paulo: Cortez, p. 81-126, 1992.
- VERAS, M. P. B., PASTERNAK TASCHNER, S. Evolução e mudanças das favelas paulistanas. *Espaço e Debates* 31, p. 52-71, 1990.
- VAZ, L. F. *Contribuição ao estudo da produção e transformação do espaço da habitação popular. As habitações coletivas no Rio Antigo*. Representação de Mestrado, IPPUR/UFRJ, 1985.
- \_\_\_\_\_. *New statements and new approaches to never ending problems*. Paper to be presented in the International Housing Seminar. Alexandria, Virginia, June 1997.

---

(Recebido para publicação em maio de 1997)

---

**Suzana Pasternak Taschner** é professora doutora da FAU/USP

La estudiante que está realizando su trabajo de investigación y los presidentes metropolitanos pretenden desarrollar los planes a su vez articulados a los programas mundiales de vivienda del Estado, pero visitaron los departamentos de servicios, comunidades e integración urbanización de la vivienda.

Por este sector el gobierno de la urbanización también puede pagar de los grupos con interés en el desarrollo del tema, pero en particular a los grupos de economía. Los servicios que ayudan con este interés pueden ser:





---

# Sector da la Construcción y Excepciones a la Política Urbana en Buenos Aires

*Nora Clichevsky y Gabriela Iglesias*

---

El objetivo de este artículo es mostrar las relaciones entre el sector construcción y las políticas urbanas para la ciudad de Buenos Aires, en los últimos diez años, a partir de las reflexiones surgidas del

trabajo de investigación llevado a cabo entre los años 1993 y 1994, en el marco de un proyecto más amplio sobre las políticas urbanas para el Area Metropolitana de Buenos Aires.<sup>1</sup>

## ***Las políticas urbanas y el sector de la construcción***

Uno de los ejes a través del cual se puede analizar la política urbana para la Capital Federal, y en especial, la referida a la regulación del sector privado y las relaciones público-privado, a partir de 1983, con el regreso al sistema democrático, es la reactivación económica de la Capital, en general, y la reactivación de la industria de la construcción y del sector industrial, en particular. Esta situación requería, necesariamente de la flexibilización de las normas para el sector privado, lo que se traduciría en modificaciones al Código de Planeamiento y en normas particulares.

Es evidente que estas prioridades se configuran en vinculación a los procesos macropolíticos y económicos argentinos, los cuales a su vez se articulan a los procesos mundiales de reforma del Estado, ajuste, privatización y/o descentralización de servicios, concentración e internacionalización de la economía.

Por esta razón, el análisis de la planificación urbana no debe perder de vista a los grupos con intereses variados en el tema, pero especialmente a los de índole económica. Los sectores que defienden esos intereses económicos poseen,

---

<sup>1</sup> La investigación que ha dado base a este artículo ha tenido financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET.

muchas veces, la capacidad de presión y negociación necesarias para determinar, cuando no el rumbo, algunos lineamientos de las políticas urbanas. Entre esos casos podemos mencionar al sector de la construcción cuyo accionar en pos de la flexibilización de las normas urbanas en la ciudad de Buenos Aires marcaron un verdadero perfil de la construcción de la ciudad, sobre todo en los últimos años. Sin embargo, el privilegio de algunos intereses corporativos no puede comprenderse íntegramente desvinculado de las alianzas políticas que se entretejen al interior de las relaciones de poder, las que trascienden a la planificación urbana.

Las políticas urbanas son el resultado, asimismo, de los marcos teórico-conceptuales que se desarrollan sobre la ciudad a nivel mundial en la década del ochenta y sus repercusiones a nivel local, así como las influencias ejercidas por los diferentes especialistas extranjeros que han asesorado a las autoridades municipales (y también provinciales y nacionales) en materia de políticas urbanas, privatizaciones, descentralización; del desarrollo institucional del municipio, de los profundos cambios sociales que se producen en especial a partir de los años setenta y de las modificaciones del sector construcción y su vinculación con el mercado inmobiliario.

A lo largo de los últimos diez años, se producen grandes cambios en el sector de la construcción, desde 1984, cuando la crisis del mismo era muy importante, hasta inicios de la presente década, cuando se realiza la reactivación – aunque relativa – del sector, tanto por factores macroeconómicos, como por los cambios de comportamiento de sectores

sociales respecto a las formas de vivir en la ciudad, de realizar las compras en la misma, del esparcimiento y trabajo de la población que habita fuera de ella, que derivó en la necesidad de construir grandes hoteles internacionales.

La concentración económica se observa, entre otros, en el sector de la construcción, así como la incorporación del capital extranjero y de actores que hasta este período han estado prácticamente ausentes, como los «incorporadores inmobiliarios» (Clichevsky, 1991). Por otra parte, los sectores de ingresos altos y medios altos, deciden vivir en el centro del Área Metropolitana, y para ello existe una nueva oferta de vivienda, destinada a estos sectores sociales.

Los cambios producidos en el Código de Planeamiento, así como en el de Edificación, y las excepciones a los mismos, han posibilitado estas nuevas formas de actuación del sector, ligado también, a cierta apertura crediticia, producto del período de estabilidad, como consecuencia del programa económico implementado desde 1991.

Es decir que la dinámica del sector de la construcción está directamente asociada a las nuevas formas que adopta la política urbana de la ciudad, las excepciones, los estudios particularizados, los cambios en los Códigos y las grandes intervenciones urbanas posibilitadas desde la actuación del Estado como es el caso de Puerto Madero.

A partir de 1978 cuando adquiere plena vigencia el Código de Planeamiento Urbano, se asiste a una pronunciada caída del número de permisos y de la superficie construida, que saltan de



los 4.732.000 m<sup>2</sup> en ese año hasta los 977.000 de 1987.

Para algunos representantes del sector la reducción de edificaciones en la Capital es el fiel reflejo de la ausencia de inversiones en el sector. La falta de financiación y la imposibilidad de afrontar los costos financieros durante el período de las construcciones serían las causas de la caída de la actividad. Pero, también se menciona la rigidez de la normativa urbana que obstaculiza la posibilidad de construir en la ciudad de Buenos Aires.

Como complemento de esta realidad, algunos funcionarios de la gestión municipal democrática que comienza en el año 1983 consideran necesario conseguir la flexibilización de las normas urbanas para la construcción. Los mismos, tanto de la gestión radical – 1983/1989 – como los de la administración justicialista – 1989/1996 –, reiteran la necesidad de cambiar un Código rígido que había sido elaborado en circunstancias políticas muy diferentes a las que caracterizan gobiernos democráticos. Esa legislación tan rígida en cuanto a la concepción de lo urbano, según los políticos – y en muchos casos también técnicos – encargados de definir la política urbana, había traído consecuencias negativas sobre la

ciudad, como la desactivación de industrias dentro de sus límites.

A partir de 1984 comienzan las operaciones realizadas por los «incorporadores» inmobiliarios, es decir, gestores de los grandes emprendimientos, que, hasta los años ochenta, no habían funcionado en Argentina. Inclusive, varias empresas importantes a nivel internacional comienzan a realizar inversiones en la ciudad.

Los cambios producidos en el Código de Planeamiento<sup>2</sup> y la aprobación de excepciones al mismo, han posibilitado esta situación. La ciudad se convierte en la «ciudad de los negocios, y para disfrutar» (Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 1991: s/pág).

Lo cierto, es que en la ciudad, durante el período 1984-1991, cualquier persona con alguna influencia económica y/o política podía construir casi cualquier cosa en cualquier lugar. Esta situación se da tanto en la administración radical como en la justicialista, aunque con diferencias y matices, y con conflictos en el seno del Departamento Ejecutivo (Poder Ejecutivo de la ciudad) y el Concejo Deliberante (Poder Legislativo).

## ***Las asociaciones que representan al sector de la construcción***

Cuando asume el gobierno elegido en las elecciones de 1983, el sector de la construcción comienza a realizar una serie de reclamos, destinados a su reac-

tivación. Para ello, los distintos grupos empresarios expresan sus reivindicaciones en las diferentes publicaciones que poseen las organizaciones que los repre-

<sup>2</sup> Los cambios al Código de Planeamiento se dan a partir de 1984, y en especial en 1989 cuando se producen las modificaciones más importantes, sobre todo su marcada flexibilización.

sentan, así como en conferencias de prensa y presentaciones directas que realizan a los distintos sectores del gobierno, dado que el sector empresario deseaba que el Estado asuma un rol activo en la reactivación de la construcción, a través de la obra pública, como de incentivos crediticios y fiscales para la construcción destinada a usos privados, en especial vivienda y comercio.

Las organizaciones empresarias del sector son la Cámara Argentina de la Construcción - CAC, fundada en 1936; la Cámara Argentina de la Vivienda Económica - CAVERA, que se organiza en los años sesenta y la Unión Argentina de la Construcción - UAC, que se funda el 3 de noviembre de 1984, pero se organiza en 1985.

Las preocupaciones del sector y las presiones sobre la necesidad de dinamizar el mismo, son expresadas en algunos editoriales de las revistas de las diferentes organizaciones empresarias, especialmente en CAVERA, dado que la Cámara Argentina de la Construcción, al igual que la Unión Argentina de la Construc-

ción, está abocada más a la problemática de la construcción en general. Escasamente las declaraciones se refieren a los problemas de la construcción en la Capital Federal, sino que hacen referencia a los problemas del sector en su conjunto y a la vivienda en particular.

Por otra parte, una revista especializada como **Propiedades**, órgano de una importante empresa de la construcción en las décadas pasadas - GIMENEZ ZAPIOLA - estaba preocupada más específicamente con la escasa flexibilidad del Código de Planeamiento, y, por lo tanto, con sus restricciones para la construcción en el ámbito de la Capital Federal. En varios de sus números hace mención a la necesidad de cambios en el Código de Planeamiento existente.

El sector, en general, estaba muy interesado en las modificaciones a dicho Código, apoyando la situación que se genera por las reformas al mismo, a comienzos de la década del '90, aunque algunos empresarios del sector siguen considerando que la normativa es aún muy restrictiva.

## ***Las modificaciones y las excepciones al Código***

En cuanto a la reforma del Código de Planeamiento de la ciudad de Buenos Aires, la tendencia que finalmente se impuso, rechazaba de modo tajante los propios fundamentos del Código de 1977, combinando críticas provenientes de la sociología urbana y de la arquitectura de la ciudad de los últimos años de la década del 70, sobre todo a partir de experiencias europeas como la española. Esta postura crítica, entre otras cosas, la rigidez y la complejidad del Código.

Sin embargo, la modificación al mismo - proceso que se inicia en 1984 - es sólo una parte de las iniciativas tendientes a satisfacer, entre otras, las demandas del sector de la construcción, porque la sanción de excepciones pasa a ser un procedimiento usual hasta 1991.

El otorgamiento de excepciones al Código de Planeamiento Urbano aparece enmarcado en irregularidades



varias<sup>3</sup>. De allí la dificultad para caracterizar, clasificar y definir las mismas.

La redacción y forma de las ordenanzas autorizando algún tipo de excepción no es la misma en todos los casos. El motivo principal de esta diversidad está dado porque los actores a cargo de la redacción son diferentes, según el canal por el cual el pedido haya ingresado al Concejo Deliberante. A veces dicho pedido era presentado por el Departamento Ejecutivo, otras veces por un particular, o por el Concejo Deliberante. Por otro lado, de la letra de las ordenanzas no siempre surge claramente la envergadura de la excepción que se está otorgando. Esto es así porque en la mayoría de los casos no se especifica «cuánto» y «qué» se está permitiendo.

Desde 1984 a 1991 se registraron 770 excepciones al tejido urbano y al cuadro de usos.

### Cuadro I - Cantidad de excepciones por año

Año	Cantidad
1983	23
1984	161
1985	68
1986	112
1987	122
1988	122
1989	65
1990	53
1991	44

**Fuente** : Elaboración propia en base a las Ordenanzas aprobadas por el HCD y resoluciones del Departamento Ejecutivo de la MCBA (1983-1991).

De todos modos, para evaluar el impacto de las excepciones se debe tomar en cuenta, más que la cantidad, sus características.

Durante los primeros años de la gestión democrática, la mayoría de las excepciones apuntaban a regularizar situaciones de particulares (Línea de frente de los patios internos de las construcciones, Línea Municipal) y fueron bastante escasas las excepciones al uso.

Sin embargo, en otros casos hasta se recurrió a la modificación del Código mediante una rezonificación de distrito para permitir alguna construcción, es decir se recurrió a una excepción encubierta. Es el caso del Hotel Hyatt, cuya construcción se llevó a cabo a partir de 1987, y donde no pueden dejarse de lado los intereses económicos del grupo que lo financió.

A pesar de la menor importancia cuantitativa de las excepciones a partir de 1989, fecha que coincide con la renovación de la mitad del Concejo Deliberante y con una nueva gestión en la administración ejecutiva de la Municipalidad, la importancia cualitativa de las mismas es muy relevante en ese período. Esa relevancia está dada no sólo por el impacto urbanístico que dichas normas tuvieron, sino también por su repercusión social, que se manifiesta en la movilización de la población, algunos nucleados en organizaciones vecinales, así como por las asociaciones profesionales y partidos políticos.

A comienzos de la década del '90 se acelera el proceso de concentración

<sup>3</sup> Es necesario destacar que las excepciones no eran ilegales, pues contaban con la aprobación del Concejo Deliberante que posee la facultad de otorgarlas. Por ese motivo ha sido difícil iniciar demandas judiciales contra ellas.

económica en manos de unos pocos grupos, que no sólo se benefician con concesiones para cubrir servicios varios en la ciudad, sino también son los destinatarios de permisos particulares para construir por fuera de la norma global.

Una primera aproximación al mapa de localización de las excepciones permite observar una dispersión de las mismas en casi todo el ejido de la Capital Federal.

Sin embargo, se verifica una concentración, principalmente de excepciones al tejido, en una franja paralela al Río de la Plata, que se interna, aproximadamente, unas diez cuadras hacia el centro de la ciudad.

De la misma manera como el número de excepciones no se puede analizar separadamente de la importancia cualitativa que cada una de ellas tiene, en el análisis de la localización tampoco se debe obviar la relación entre la ubicación geográfica y el «permiso» otorgado por la norma particular.

## **Los procedimientos de aprobación de las Excepciones**

No es una novedad que la burocracia construye su propia lógica interna dentro de cuyos límites puede reproducirse y conservarse. Pero no todas las instancias burocrático-administrativas tienen las mismas características. En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires, los procedimientos aparecen muy intrincados y de muy difícil seguimiento.

La jerga burocrática encierra, a veces, algunas trampas que hacen que

De este modo, se puede determinar que las circunscripciones electorales Nº 17, 18 y 19 – donde reside población proveniente de sectores medios y altos – son las que cuentan con el mayor número de excepciones significativas (ya sea por el exceso de altura, de FOS - Factor de Ocupación del Suelo - o FOT - Factor de Ocupación Total - permitido).

El mapa de localización de las excepciones, por sí sólo, muestra una mera ubicación que permite establecer que toda la ciudad de Buenos Aires ha sido objeto de normas especiales relacionadas con la planificación.

Pero esta afirmación sería incompleta si no se deja en claro que algunas excepciones, especialmente las que se otorgan desde 1989 hasta la sanción de la Ordenanza 45.678/91, por la cual la posibilidad de otorgar excepciones queda suspendida, conllevan marcadas ventajas económicas para los grupos que las promueven sobre todo porque se otorgan en los barrios de Buenos Aires donde el metro cuadrado de tierra es más caro.

concejales o funcionarios caigan en dudas sobre el contenido y significación de alguna documentación.

De la forma tan variada en que las ordenanzas otorgando excepciones aparecen redactadas se deduce, entre otras cosas, que no existe un criterio técnico, ni siquiera para presentarlas o darles forma. Se dieron casos de proyectos de ordenanzas otorgando excepciones que no fueron aprobados, pero el criterio



para denegarlos no era claro, puesto que al mismo tiempo se aprobaban otras ordenanzas conteniendo normas particulares que no se diferenciaban, en su contenido, de las rechazadas. En este punto entran a jugar algunas suspicacias que llevan a reflexionar acerca de los intereses políticos o de algunos grupos de presión, como el sector de la construcción, en detrimento de los aspectos técnicos.

Esta cuestión se relaciona estrechamente con el hecho de que, en muchos casos, no se cumplen los procedimientos técnicos previos a la sanción. De todos modos, es necesario mencionar que recién a partir de la sanción de la Ley Nacional 24.111/92 se hace obligatorio el informe escrito y firmado por el CPU - Consejo de Planificación Urbana, la SCA - Sociedad Central de Arquitectos, el CAI - Centro Argentino de Ingenieros, los Consejos Directivos de la FAU - Facultad de Arquitectura y Urbanismo, e Ingeniería de la UBA - Universidad de Buenos Aires, y el Consejo Vecinal correspondiente a la jurisdicción del proyecto.

La falta de consulta al Consejo de Planificación Urbana - CPU, cuya facultad es precisamente analizar la conveniencia o no de otorgar una excepción al Código, señala un proceso irregular en la concesión de las mismas. Según donde es iniciado el expediente de la excepción, el mismo llega al CPU para que este organismo realice su intervención, en forma de dictamen. En muchas oportunidades no es consultado; en otras el dictamen no satisface al Ejecutivo o al Concejo Deliberante, y por lo tanto no es tenido en consideración. En algunos otros casos, la Dirección General de Fis-

calización de Obras y Catastro - FOC - de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires confecciona el dictamen correspondiente y el expediente es presentado por este organismo del Ejecutivo municipal.

El corto tiempo que ha mediado en muchos casos, entre la presentación del pedido de excepción y su otorgamiento a través de una ordenanza deja en claro que no se realizan, como ya se ha mencionado, los estudios técnicos pertinentes.

Es indudable que las excepciones fueron otorgadas mediante «ventajas» para concejales o funcionarios. Algunas versiones afirman que ciertos ediles son miembros de las empresas favorecidas por las excepciones. «...En los pasillos del Concejo Deliberante se oyen algunos chimentos: algunos Concejales son sospechados de integrar el directorio de las empresas beneficiadas por las excepciones. Sorprende que una misma constructora aparezca trabajando en casi todos los proyectos «bendecidos» por el OK municipal. Según el concejal La Porta las excepciones son una forma de negociación entre los bloques mayoritarios y además dejan un buen rédito económico». «...Un importante shopping construido en Palermo contra las ordenanzas en vigencia habría dejado importantes ganancias a quienes posibilitaron el permiso municipal». (Extra, 21/4/91).

Las gestiones para obtener una excepción pueden variar, como ya se ha mencionado. A veces la solicitud ingresa a través del Ejecutivo Municipal, otras, en el menor de los casos, es presentado por el Concejo Deliberante, y a veces es el mismo particular interesado el que efectúa la presentación.



La mayoría de las veces existe una «trastienda» donde se hacen evidentes los entrecruzamientos de intereses y la forma en que los testaferros del sector de la construcción actúan.

En la Comisión de Planeamiento del Concejo Deliberante graficaron el modus operandi de los intermediarios quienes detectan algún terreno en venta en alguna zona donde el metro cuadrado tiene un valor muy alto. Se contactan con el propietario, llaman a su contacto en el Concejo para que les ingrese el pedido de excepción, y cuando están por lograrlo compran el predio y arreglan la edificación. Este «funcionamiento» ha sido confirmado por funcionarios municipales entrevistados, que ocuparon cargos directivos en el CPU.

La posibilidad de convertir a las excepciones en «paquetes» susceptibles de ser negociados entre los bloques mayoritarios del Concejo Deliberante puede ser factible si se analizan las fechas en que las excepciones son aprobadas. Efectivamente, se puede afirmar, a partir de la información obtenida de entrevistados, que, muchas veces, los concejales antes de finalizar sus mandatos se apresuraban por lograr la sanción de ordenanzas concediendo excepciones, de allí que varios de los mencionados «paquetes» hayan pasado entre fines del mes de noviembre y fines del mes de diciembre de varios años (1989, 1990 y 1991).

Hay días claves: a fines de 1990, en una sola sesión el Concejo autorizó 23 excepciones, sin atender las opiniones desfavorables de algunos concejales. «...Gran proporción de estas excepciones recayó en terrenos ubicados en Palermo y Belgrano, barrios donde la

normativa procura preservar ciertas condiciones residenciales mediante la prohibición de las moles de hormigón. [...] Tal preferencia ha generado malestar entre quienes sospechan la interferencia de intereses económicos como movilizadores de la mayor parte de las excepciones. Las ordenanzas, en estos casos, casi siempre modifican en favor de propietarios y constructores los llamados factores de ocupación del terreno, autorizan exceder las alturas máximas permitidas y realizar ciertas actividades reñidas con la naturaleza de la zona en que se pretende concretarlas» (Editorial de La Nación, 26/7/91).

Estas «estrategias» por las que se otorgan las excepciones también surgen de la lectura de las escasas versiones taquigráficas que se han podido recopilar sobre el tema en el Concejo Deliberante, dado que son casi inexistentes.

Son ínfimas las excepciones que llevaron discusiones al recinto del Concejo Deliberante. Por el contrario, la práctica que quedó registrada en los Diarios de Sesiones es que únicamente se presentaba el proyecto de ordenanza, y luego de cumplimentarse su lectura se pasaba a votación. En algunos casos, los concejales ni siquiera tenían la posibilidad de enterarse del contenido del proyecto en cuestión, porque no se les entregaba las copias con la suficiente antelación como para que realizaran la lectura del mismo. Así es como varias de las ordenanzas otorgando excepciones se aprobaron sobre tablas sin que mediara discusión alguna, y sin contar con dictamen. Acerca de los procedimientos de lobby y las presiones de los sectores interesados en la rápida aprobación de la Norma particular es muy difícil obtener información.



Son también escasísimos los proyectos de Ordenanza que cuentan con considerandos. En los casos en que éstos aparecen, se pueden observar dos conceptos, que son utilizados sistemáticamente como justificación al otorgamiento de la excepción:

- a) que la volumetría autorizada se inserta en el planteo urbano de la manzana;
- b) que dicha volumetría aporta a los valores estéticos de la zona.

Para poder tratar sobre tablas un proyecto de ordenanza que no hubiera sido incluido en el orden del día, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los Concejales reunidos en sesión. La obtención de esa aprobación debe contar, sin lugar a dudas, con una negociación previa en el seno de los distintos bloques, dado que nunca, desde que se reinició la gestión democrática en 1983, ninguno de los bloques contó con dos tercios propios. Este hecho revela la connivencia de algunos bloques en el tratamiento del tema y la habilidad de los grupos de presión para obtener consenso entre la mayoría de los ediles.

No es sencillo establecer la relación entre las solicitudes de excepción y el grupo económico con intereses concretos en el caso porque resulta prácticamente imposible tener acceso a los expedientes por los que se tramita la solicitud de la norma particular. Estos documentos no están archivados en el Concejo Deliberante, y, por otro lado, no existe en la Municipalidad de Buenos Aires una instancia administrativa que los concentre, por el contrario, estos expedientes están dispersos en distintos organismos municipales.

Otro tema no menos significativo en el procedimiento por el que pasan los pedidos de excepción es el «extravío» de la documentación pertinente. Justamente, como en la mayoría de los casos los expedientes no se encuentran archivados en el Concejo Deliberante, el rastreo a través de Mesa de Entradas de la Municipalidad significa seguir un periplo por diferentes reparticiones comunales: FOC - Fiscalización de Obras y Catastro, Obras y Servicios Públicos, CPU. Queda claro que la identidad de los que pugnan por obtener ciertos «beneficios» a partir de la construcción en la ciudad de Buenos Aires está a buen recaudo.

Cuando los vecinos de Belgrano rechazaron la construcción de «las Torres de Figueroa Alcorta», un complejo de tres torres de 20 pisos en la manzana de Echeverría, Ramsay, Sucre y Castaneda, el ex concejal Guillermo Francos (Partido Federal) «se encontró de pronto con que todos los anexos del expediente habían desaparecido y sólo figuraban los registros del plano y los permisos de obra [...] Este es un expediente que se trata con cierta delicadeza porque tiene un seguimiento de influencias políticas muy importantes, dicho por funcionarios de Obras Públicas, asegura Agustín Beveraggi, secretario de la Asociación Vecinal de Belgrano Chico», (Página 12, 24/12/93).

Para algunos concejales el código actual sería un disparate vista la insistencia en las excepciones. Si bien ésta puede resultar una razón de peso, no puede obviarse el dato concreto de que éstas se refieren, casi masivamente a los barrios de Belgrano, Palermo y Barrio Norte – donde reside la población de ingresos medios y altos – con extralimita-

ciones del calibre de requerir y lograr hasta la duplicación de la altura máxima permitida.

Cuando desde algunos discursos se intentan justificar las excepciones calificándolas como «reactivadoras» de la industria de la construcción, parecería que

ésta es una industria multiplicadora sólo si se edifica en dichos barrios.

Seguramente resulta más sencillo para ciertas empresas constructoras obtener normas especiales, sobre todo si están dispuestas a entregar a cambio alguna de las unidades a ser construídas.

## **Algunas consecuencias de los procedimientos irregulares**

La falta de consultas técnicas previas al otorgamiento de las excepciones, y algunos intereses encontrados trajeron, a veces, como consecuencia, el veto por parte del Ejecutivo municipal o la suspensión de alguna ordenanza por parte de los ediles.

Así fue como, por ejemplo, el Concejo Deliberante decidió por unanimidad, en agosto de 1993 suspender por el término de 30 días la vigencia de una ordenanza sancionada en 1989 que permitía la construcción de una torre de 40 pisos en la calle Ortiz de Ocampo 2673, ubicada en un área de sectores medios-altos y altos. En este caso concreto, como en otros, la movilización de los vecinos que se verían afectados por la nueva construcción resultó una presión determinante sobre el poder político.

Pero la suspensión de una ordenanza trae otras consecuencias jurídicas y económicas que pueden perjudicar intereses

económicos de la Municipalidad en caso de demandas de los interesados.

Sin lugar a dudas, el otorgamiento de excepciones ha sido tan controvertido que hasta trajo enfrentamientos entre el Ejecutivo comunal y el Concejo Deliberante, y esfuerzos por parte de los integrantes del gabinete municipal por justificar sus decisiones.

Sin embargo, las dificultades de distinta índole que fueron trayendo las excepciones motivaron al Ejecutivo a diseñar alguna suerte de solución. Así, el decreto 66/92 establece en su Art 6 que: «En caso que un particular demuestre que la normativa vigente aplicada a su inmueble genera una solución injusta deberá interponer el pertinente recurso jerárquico en forma fundada, el que será evaluado por el CPU y remitida a los Consejos Vecinales del área de impacto, para recabar la opinión vecinal»

## **El sector de la construcción: un actor involucrado en algunos casos de Excepciones**

Las partes involucradas en el otorgamiento de excepciones, ya sea por la

obtención de algún tipo de beneficio, o a causa de algún perjuicio, son varias y



cuentan con intereses manifiestamente distintos. Con sólo analizar la localización urbana en que se concentran las excepciones se puede determinar que los intereses económicos no escasean.

El hecho de que la mayor concentración espacial se registre en los distritos donde el m<sup>2</sup> de tierra y construcción es más caro, revela que estas normas particulares están beneficiando a algunos grupos constructores y/o inversores en la ciudad.

Hay opiniones de técnicos y legisladores que dejan bien en claro la diferencia entre los beneficios particulares, especialmente para el sector de la construcción, que pueden arrojar las excepciones y las ventajas generalizadas que ellas pueden deparar.

Si se toma en cuenta que, gracias al otorgamiento de excepciones fue posible construir, entre otros, un gran centro comercial en Palermo, algunos hoteles internacionales y varias torres de departamentos donde cada unidad está valuada en cientos de miles de dólares, no se puede dudar del poder económico de los que obtienen las ventajas derivadas de esas normas especiales.

Por otra parte, el texto de las ordenanzas otorgando excepciones al tejido, en general, no hace referencia al particular o entidades que solicitaron la norma especial, lo cual es otro elemento que dificulta la identificación de los grupos beneficiados.

Ninguna de las ordenanzas que incluyen el otorgamiento de excepciones controvertidas o que significaron la posterior construcción de edificios impor-

tantes, lleva el nombre del particular o entidad solicitante en el texto. Para obtener dicha información se debe recurrir a los expedientes, los cuales no están a disposición de los ciudadanos, ni siquiera cuando se trata de investigadores.

En relación con la información de acceso difícil, o casi imposible, se puede mencionar, también, la superficie que las excepciones permiten ocupar, más allá de lo establecido en el Código de Planificación. Sólo en los expedientes figuran los metros cuadrados que se pueden construir en exceso.

Sin embargo, las prebendas y el uso discrecional del poder, en el caso específico de las excepciones, tuvieron un límite, sobre todo porque varias asociaciones vecinales hicieron escuchar su voz y los excesos en la sanción de normas particulares por parte del Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires tomó estado público, con trascendencia judicial, en algunos casos.

De esta forma, en diciembre de 1991 el Concejo Deliberante sancionó, por unanimidad, la ordenanza 45678/91 por la cual se suspendieron por 180 días todos los trámites pedidos de excepción, tanto ante ese cuerpo como ante el Ejecutivo municipal.

Los considerandos del decreto 66/92, por el cual se promulga esa ordenanza son muy significativos en cuanto a la preocupación que el tema generó en el Ejecutivo Municipal.

La ordenanza 45678/91 tuvo su antecedente en otra, aprobada 20 días antes, por la cual se disponía igual solu-

ción pero sólo para el barrio de Belgrano y parte de Palermo.

Sin embargo, el tema de las excepciones indiscriminadas ya había trascendido el ámbito del Concejo Deliberante y el Congreso, (según algunos entrevistados, a pedido del legislativo municipal), tomó cartas en el asunto.

Se puede presumir que la decisión de los ediles de suspender el otorgamiento de excepciones por 180 días estuvo, en parte, fundada en el pedido del Senado de la Nación de formar una comisión investigadora.

El 8 de agosto de 1992, cuando ya habían transcurridos los 180 días de suspensión de excepciones, el Senado aprobó el proyecto sobre fiscalización de las excepciones edilicias urbanas de la Capital y sancionó la Ley 24.111.

El Diputado Carlos Alvarez (Frente Grande) redactó el texto legal, suscripto junto con sus pares Rafael Pascual, Aldo Neri, Luis Herrera y Simón Lázara (Unión Cívica Radical).

El Art. 1 de la ley 24.111 dice «...toda norma de excepción deberá contar con un informe escrito y firmado con su pa-

recer del Consejo de Planificación Urbana de la Municipalidad, de la Sociedad Central de Arquitectos, del Centro Argentino de Ingenieros, de los Consejos Directivos de las Facultades de Arquitectura e Ingeniería, así como del consejo vecinal que corresponda a la jurisdicción del proyecto en cuestión».

A partir de esta ley, la capacidad de lobby del sector de la construcción se vio recortada, sobre todo porque las instancias técnicas previas al otorgamiento de cualquier norma particular comienzan a obrar como obstáculos, hasta el momento fácilmente superables.

El Art. 3 de la mencionada ley especifica que «Los requisitos enunciados en los artículos precedentes no será necesario cumplimentarlos en los trámites de excepción que tengan como finalidad exclusiva permitir modificaciones edilicias de viviendas unifamiliares, siempre y cuando no contravengan otras normas vigentes». Con lo cual quedan discriminadas las excepciones que apuntan al «bien común», de aquellas con evidentes intereses particulares.

No menos de 300 excepciones estaban en lista de espera cuando se sancionó esa ley.



## Conclusiones

La planificación en la Ciudad de Buenos Aires plantea una dicotomía entre una planificación formal, instituida a través del Código de Planeamiento Urbano, y una planificación real, puesta de manifiesto por todas las interpretaciones particulares, muchas veces «a pedido» según ciertos intereses, y las excepciones al Código de Planeamiento.

Evidentemente, el sector de la construcción ha sabido aprovechar una situación que no sólo le permitió incrementar su actividad debido a las medidas económicas que tienen lugar a partir de 1990, sino por una situación política cuyo estilo se ve reflejado en las prácticas del Concejo Deliberante y del Ejecutivo Municipal. Actos de corrupción y el «clientelismo» como estrategia política son algunas de las características de la coyuntura administrativa del período que se ha analizado.

Es posible afirmar que los efectos de la masividad de las normas particulares acrecientan los beneficios de los sectores más concentrados y dan posibilidades para hacer negocios «con» la ciudad. Por consiguiente, queda claro que las normas particulares no son promovidas con el único propósito de dinamizar la producción de la misma.

Por otra parte, cuando las demandas de excepciones provienen de un interés corporativo que produce una mayor segregación ecológica, la ciudad se convierte en un lugar para pocos, y la excepción en un instrumento de polarización. No es casual que las excepciones

más importantes, en cuanto al exceso de altura o de metros construídos, se hayan otorgado en los lugares más costosos de la ciudad donde habitan sectores de ingresos medios y altos. Se han generado, de esta forma, mayores rentas urbanas que pueden ser apropiadas por diferentes tipos de agentes: los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios, los gestores, las empresas constructoras, los profesionales vinculados a la construcción.

Por consiguiente, no se puede dejar de observar la relación entre las normas particulares, la valorización inmobiliaria y la renta del suelo, con lo cual se pone de manifiesto, una vez más, que las excepciones al Código están ligadas al interés particular y económico de algunos grupos, más que a una concepción alternativa de planificación para la ciudad de Buenos Aires.

Las excepciones, así como las reformas al Código, modifican el medio ambiente y las rentas urbanas, valorizan y desvalorizan áreas de la ciudad, benefician a algunos habitantes y perjudican a otros, mejoran y empeoran situaciones personales y sociales. Se han valorizado terrenos en algunas áreas y desvalorizado en otras, como en los barrios donde se ha modificado la norma para poder localizar industrias.

No se podría negar que las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano destrabaron al sector de la construcción, generando empleo, produciendo una promoción inmobiliaria y

satisfaciendo, en algunos casos, la demanda de sectores de ingresos medios, pero también es indudable que algunos sectores se beneficiaron más que otros, especialmente a través de las normas particulares.

Otro dato importante que demuestra el privilegio de los intereses de grupo por sobre el bienestar general es que no se hayan analizado, antes de otorgar las normas particulares, los impactos urbanos de los proyectos de construcción

(infraestructura, congestiónamiento vehicular, contaminación atmosférica, equipamiento, limpieza urbana, etc.)

Desde el punto de vista legal, todos los ciudadanos son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y obligaciones. Por lo tanto, la excepción es un artilugio que selecciona algunos ciudadanos, dándoles lo que les niega a la totalidad. Consecuentemente, es una forma más de discriminación.



## Bibliografía

---

### Libros

CONSEJO DE PLANIFICACION URBANA, MCBA. *Bases para la participación pública en la planificación territorial de Buenos Aires*, Fondo Editorial de la Cooperación-EUDEBA, Buenos Aires, 1989.

DAVEY, Kenneth. *Elementos de la Gestión Urbana*. Programa de Gestión Urbana, PNUD/HABITAT/Banco Mundial, Washington D.C., 1993.

HARVEY, David. *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI de España, Madrid, 1977.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

MASSIAH, Gustave, TRIBILLON, Jean-François. *Ciudades en desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

OSZLAK, Oscar. *Merecer la ciudad*, CEDES-Humanitas, Buenos Aires, 1991.

TOPALOV, Christian. *Ganancias y rentas urbanas*, Siglo XXI de España, Madrid, 1984.

VIOLICH, Francis. *Urban Planning for Latin America*, A Lincoln Institute of Land Policy Book, Oelgeschlager, Gunn and Hain, Publishers, Boston, 1987.

### Artículos

CLICHEVSKYI, Nora. «Argentina: Evaluación de la efectividad de las políticas nacionales sobre tierra urbana en mejorar el acceso al suelo para el desarrollo de los asentamientos humanos». En *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*, HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, 1993, pp. 15-50.

\_\_\_\_\_. «Sobre la planificación urbana posible en los años ochenta. El caso del Area Metropolitana de Buenos Aires». En *Ciudad y Territorio*, España, Ns. 86-87, pp. 513-524. 1991.

\_\_\_\_\_. «Self-construction, Urban Land and Public Policies». En *Arch. and comportemnt*, Suiza, v. 6, n. 2, pp. 193-200. 1990.

DIAZ, Antonio. «...de que hablamos cuando hablamos de Arquitectura...», ARQUIS N2, Editorial CP67, Buenos Aires, mayo de 1994, pp.82-87.

PASINATO, Marco. «El edificio y el espacio urbano», ARQUIS N1 3, Editorial CP67, Buenos Aires, Setiembre de 1994, pp. 18-19.

PICKVANCE, Chris. «Teorías sobre Plani-

ficación Urbana». En ALABART Anna et al. *Clase, poder y ciudadanía*, Siglo XXI, Madrid, 1994:123-142.

WILSON, Patricia. «Una nueva época de planificación urbana en América Latina». En *Revista Interamericana de Planificación*, Ediciones Siap, Texas, USA, v. XXVI, N1 103, Julio-Setiembre, 1993, pp. 9-18.

## Documentos y revistas especializadas

BAUDIZZONE, Erbin, LESTARD, Varas, SCHLAEN, Rita, DARDO, Cúneo. *Buenos Aires: Una Estrategia Urbana Alternativa*, Fundación Plural, Buenos Aires, 1988.

BOLETIN INFORMATIVO CAVERA, N 13, Marzo, 1986; N18, Junio, 1987; N27, Diciembre, 1986; N28, Enero/Febrero, 1987; N39, Enero/Febrero, 1988; N54, Junio, 1989.

CAMBIOS, Año 1, N2, Bs As, MCBA Junio, 1991.

\_\_\_\_\_, Año 2, N3, Bs As, MCBA Agosto, 1992.

CIUDAD ABIERTA, N 3 Otoño/Invierno 1992.

\_\_\_\_\_. N4 Verano 1994.

CLICHEVSKY, Nora. *Política urbana, normas urbanísticas y configuración de la ciudad de Buenos Aires. 1984-1993*. Informe de Investigación, Buenos Aires, 1994.

CONTROLADURIA GENERAL COMUNAL, MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Informe Anual 1988-1989*.

\_\_\_\_\_. *Segundo Informe Anual 1989-1990*.

\_\_\_\_\_. *El Ombudsman rinde cuentas, 1988/1993*.

CONTROLADURIA GENERAL COMUNAL PAPELES. Debate. *Código, Ciudad y Sociedad*. Boletín 1, Bs As, 1992.

\_\_\_\_\_. *La Costa de la Ciudad de Buenos Aires*. Boletín 2, Bs As, 1993.

\_\_\_\_\_. *La Introducción de la Institución del Ombudsman*. Jurídico 1. Bs As.

GORELIK, Adrián. *Cómo Reformar la Ciudad. Código, Plan y otros Instrumentos de Intervención Pública Revisitados*. Serie Urbanismo N 2, Centro para la Gestión Urbana, Bs As, 1993.

LA VIVIENDA ECONOMICA, Año I, N16, Diciembre, 1986.

LA CONSTRUCCION HOY, N1160, Febrero 1993.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Programa de transformación estructural: una nueva Municipalidad para una nueva ciudad*, Buenos Aires, 1991.

\_\_\_\_\_. *Temas Urbanos 1*, Bs As, 1992.



\_\_\_\_\_. *Como ser Ciudad y no morir en el intento*. Temas Urbanos II. Bs As, 1992.

\_\_\_\_\_. *Seminario Gestión Participativa y Municipio*, Bs As, 1991.

PNUD, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. «*Empleo y Subutilización de la Fuerza de Trabajo en el Gran Buenos Aires (1983-1987)*», Setiembre, 1987.

PROPIEDADES. N114, Setiembre, 1986; N134, Mayo 1988.

REVISTA DE ARQUITECTURA, Sociedad Central de Arquitectos. N144, Noviembre, 1989, N146, Marzo, 1990.

REVISTA DE LA UNION ARGENTINA DE LA CONSTRUCCION. Año 1, Agosto 1986; Año 1, Agosto, 1986; Año 1, Marzo, 1987; Año 2 N8, Setiembre 1988.

SUAREZ, Odilia.: *Planes y Códigos para Buenos Aires-1925-1985*, Serie Ediciones Previas, FADU-UBA, 1986.

SUMMA. *Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires*, N113, Junio, 1977.

SUMMARIOS. «20 Ideas para Buenos Aires I», Año 10 N119, Noviembre, 1987.

\_\_\_\_\_. «20 Ideas para Buenos Aires II. Convocatoria de la MCBA», Año 10, N120, Diciembre, 1987.

TORRES, Horacio, *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión 3. Secretaría de Investigación y Posgrado, F.A.U., UBA.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (Habitat): *Report Of The International Conference On Re-appraising The Urban Planning Process As An Instrument Of Sustainable Urban Development And Management*, HABITAT, Nairobi, 1994.

## Información periodística

CLARIN.

PAGINA/12.

LA NACION.

EL CRONISTA COMERCIAL.

---

(Recebido para publicação em julho de 1996)

---

**Nora Clichevsky** é professora do Instituto de Geografia, Facultad de Filosofía y Letras (CONICET), U.B.A.

**Gabriela Iglesias** é docente da Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A.

# Crescimento Demográfico e Evolução Regional no Brasil

Lúiz Antonio Pinto de Oliveira

## O Crescimento Demográfico Brasileiro

### Pesquisa e Opinião

Um problema que se tornou cada vez mais relevante para o desenvolvimento do Brasil

As mudanças ocorridas nos últimos anos da evolução do Brasil, em particular nos anos 60, impulsionadas sobretudo pelas mudanças estruturais decorrentes da industrialização, tiveram impactos substanciais tanto infantis sobre o crescimento populacional quanto na população adulta, em especial, no que se refere ao crescimento demográfico nacional.

Desde o início de 1960, a população do Brasil cresceu a uma taxa anual de ordem de 2%. A taxa de fecundidade caiu de 6 filhos por mulher para 4,5 em meados dos anos 60. O fluxo migratório em direção à Região Sudeste continuou proporcionalmente muito mais elevado, notadamente restrito ao eixo do Nordeste e, nesse contexto, os de espres-

são para o Nordeste. Na década de 60, o crescimento

do Nordeste apresentou uma tendência de desaceleração, passando de uma taxa de crescimento anual superior ao patamar de 2,7% a 2,4% de crescimento anual, mantendo-se ligeiramente acima do nível de estabilidade. Com cerca de 70 milhões, com muitos exilados, o Nordeste procurou atrair investimentos para novos empreendimentos, de modo que, no final da década, a taxa de desigualdade caiu para 4,3 milhões de habitantes. Em consequência, a taxa de crescimento anual durante os anos 70 reduziu-se para 2,5%. Essa tendência teve continuidade nos anos 80, quando a taxa de crescimento baixou para 1,7% ao ano.

O Censo Demográfico de 1990 revelou que a população brasileira era de 112 milhões de habitantes e sua taxa anual atingiu 1,9% ao ano (Censo De-





---

# Crescimento Demográfico e Evolução Regional no Brasil

*Luiz Antonio Pinto de Oliveira*

---

## ***O Crescimento Demográfico Brasileiro***

O comportamento demográfico no Brasil nas últimas décadas vem demonstrando notável capacidade de mudanças e definição de novos padrões de evolução. Assim é que, desde os anos 60, importantes transformações nos níveis de fecundidade feminina causaram impactos gradualmente mais intensos sobre o chamado crescimento vegetativo da população, ou seja, resultaram em declínios consistentes no crescimento demográfico nacional.

Na década de 1950, a população do Brasil crescia a uma taxa anual da ordem de 3%. A taxa de fecundidade das mulheres de 15 a 49 anos situava-se em torno de 6,3 filhos. Os fluxos migratórios em direção à Região Sudeste assumiam proporções cada vez mais elevadas, notadamente os relativos ao êxodo rural-urbano e, nesse contexto, os de expres-

sivos contingentes populacionais do Nordeste. Na década de 60 esse padrão pouco se altera, na medida em que a taxa de crescimento anual permanece no patamar de 2.9% e a de fecundidade mantém-se ligeiramente inferior à da década precedente. Os anos 70 registram, com maior evidência, o início do processo de transição da fecundidade para níveis mais baixos, de tal forma que, no final da década, a taxa de fecundidade caíra para 4,3 filhos por mulher. Em consonância, a taxa de crescimento anual durante os anos 70 reduziu-se para 2.5%. Essa tendência teve continuidade nos anos 80, quando a taxa de crescimento baixou para 1.93% ao ano.

O Censo Demográfico de 1940 revelou que a população brasileira era de 41,2 milhões de habitantes e em meio século atingiu 146,8 milhões (Censo De-



mográfico de 1991). Esse notável crescimento foi naturalmente induzido pelos altos índices de natalidade e ainda intensificado pelo constante declínio da mortalidade que se registra desde os anos 40. Durante todo esse período, acentuaram-se as diferenciações regionais no crescimento demográfico, que de alguma forma resultaram das próprias diferenciações e desigualdades das formações históricas regionais. O efeito combinado de taxas de crescimento vegetativo regionalmente distintas (as taxas de fecundidade das regiões menos desenvolvidas e das áreas rurais eram superiores às demais) com fluxos e saldos migratórios intra-regionais fez com que,

por exemplo, a Região Nordeste, que em 1940 detinha 35% da população do País, passasse a ter 28,5% em 1996. Em sentido contrário, as Regiões Norte e Centro-Oeste ampliaram sua participação de 6,6% em 1940 para 13,8% em 1996. Por conseguinte, durante esse denso período histórico que marca a plena consolidação das relações econômicas e sociais típicas do capitalismo no Brasil, as mudanças demográficas acompanharam, de forma não necessariamente linear, as grandes transformações sociais e econômicas que redefiniram os espaços produtivos, gerando urbanização, concentração industrial e desigualdades regionais.

## **População e Mobilidade Espacial**

A mobilidade populacional no Brasil guarda uma estreita vinculação com a dinâmica econômica e político-administrativa e com a ocupação de novas áreas por parte de frentes pioneiras. Esses movimentos são claramente visíveis nas últimas décadas. Por um lado, o crescimento urbano-industrial da Região Sudeste, com ênfase no desenvolvimento capitalista de São Paulo e na esfera público-administrativa do Rio de Janeiro, atraindo legiões de migrantes de todo o país, em especial da Região Nordeste e de dentro do próprio Sudeste (antigo RJ, MG e ES). Por outro lado, o avanço de frentes de expansão seguindo a trajetória da mancha cafeeira do interior de São Paulo para as áreas vazias do norte e do oeste paranaense. O primeiro tipo de movimento envolveu milhões de pessoas e criou a força de

trabalho típica dessa fase intensiva de desenvolvimento capitalista regionalmente concentrado. O segundo, que atraiu populações originárias, inicialmente, das mesmas áreas anteriores, logo transmutou-se em um processo mais permanente de movimento para a fronteira, incorporando milhares de famílias camponesas, de colonos e de trabalhadores rurais procedentes dos estados sulinos, que começavam a ser expulsos de suas terras tradicionais pela modernização agrícola e pela concentração fundiária associadas ao estilo de desenvolvimento capitalista. Nos anos 50, essas frentes atingem o sul de Goiás e o Triângulo Mineiro; nos anos 60, o sul do Mato Grosso; e nos anos 70, Mato Grosso, Rondônia e a fronteira norte, paralelamente ao deslocamento que pela banda oriental da Amazônia Legal faziam os migrantes nordestinos.

A reconstituição da diversidade dos fluxos ocorridos não deixa dúvidas sobre a intensa mobilidade populacional nos anos de afirmação e de desenvolvimento das relações socioeconômicas que conduziram à formação social atual. A migração foi, naquele período, predominantemente de força de trabalho; parte dela, no entanto, eventualmente apropriada de seus meios familiares de produção, buscou novos espaços para recuperar sua condição autônoma. Contudo, o saldo final desse conjunto de fluxos sobre os espaços regionais favoreceu a metropolização, o aprofundamento de desequilíbrios regionais e o surgimento de tendências que estimularam a integração econômica e a homogeneização cultural. De fato, o conjunto desses fenômenos tendeu, em contradição com a retórica oficial, a impulsionar os fatores emergentes de diferenciação e exclusão social.

Nos anos 60, em meio aos acesos debates político-ideológicos da época, a questão da população veio à tona como centro de uma discussão sobre os efeitos e as conseqüências do crescimento demográfico. As campanhas antinatalistas, com grande inserção internacional, localizavam no crescimento indiscriminado da população, sobretudo a dos pobres e a das regiões mais atrasadas, um grave fator de desestabilização política e social. Velhas teses malthusianas foram ressuscitadas e o debate tornou-se explicitamente político-ideológico. Diante da perplexidade e da imobilidade decisória, com a omissão e paralisia das políticas públicas, o próprio processo social foi se encarregando de ultrapassar os termos desta "nova questão demográfica". Assim, a urbanização, a monetari-

zação crescente das relações sociais, a massificação do mercado de trabalho e a incorporação da mão-de-obra feminina, enfim, as relações de reprodução social típicas de uma sociedade capitalista, em paralelo à industrialização dos meios anticonceptivos (pílula e, posteriormente, cirurgia de esterilização), conduziram a um declínio inicialmente moderado da fecundidade, que, ao final da década de 70 e início da década de 80, intensificou-se e generalizou-se pelo conjunto dos grupos sociais e unidades regionais.

Não somente o centro-sul urbanizado e industrializado assistiu às mudanças no comportamento reprodutivo. A partir dos anos 80, a fecundidade declinou incessantemente nas Regiões Norte e Nordeste, onde seus níveis históricos eram extremamente elevados, atingindo inclusive as áreas rurais. O crescimento vegetativo nessas regiões e nas áreas de fronteira agrícola em geral começou a reduzir-se, e os impactos localizados de crescimento demográfico passaram a depender, cada vez mais, da magnitude dos fluxos migratórios.

Nos anos 80, concomitantemente às mudanças no padrão do comportamento reprodutivo, tornam-se visíveis os movimentos que expressam uma nova configuração espacial dos fluxos populacionais, com perda de dinamismo de tradicionais movimentos populacionais e esgotamento da capacidade de atração das áreas de fronteira, inclusive daquelas de ocupação mais recente.



## **Região e Migração: Evidências Recentes**

Os resultados da Contagem Nacional da População, efetuada pelo IBGE em 1996, acrescentam novos e reveladores índices sobre as tendências regionais do crescimento demográfico no Brasil.

Em primeiro lugar, a taxa de crescimento médio anual, no período 1991-1996, foi a mais baixa de toda a série temporal dos Censos Demográficos Brasileiros, desde o Império, tendo se situado em 1,38% ao ano. Como foi assinalado anteriormente, na década de 80, a taxa alcançou 1,93% ao ano. Nesse sentido, o declínio do ritmo de crescimento é uma evidência da continuidade da redução da taxa de fecundidade, taxa que é estimada, no período 1995-1996, em torno de 2,3 filhos, em média, por mulher.

As mudanças nos padrões de crescimento regional foram, em alguns casos, bastante significativas. Certamente a redução do crescimento demográfico vegetativo já condiciona um patamar mais baixo para o crescimento de cada região. O impacto da queda do crescimento vegetativo é mais sensível naquelas regiões onde as taxas eram mais elevadas nas décadas passadas, como a Região Norte e a Nordeste. De fato, quando as taxas de fecundidade nessas regiões variavam de 6 a 8 filhos, em média, por mulher, o ritmo de crescimento vegetativo excedia a 3% ao ano, em que a taxa observada, superior ou não, dependia do saldo migratório. No período atual (1991-1996), a taxa de fe-

cundidade nessas duas regiões oscila entre 3 e 3,5 filhos, em média, por mulher, o que, hipoteticamente, nos autoriza a estimar que a taxa de crescimento vegetativo em ambas esteja em torno de 2% ao ano e em algumas Unidades Federativas do Nordeste seja inferior a esse valor.

Nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os níveis de fecundidade aproximam-se dos 2 filhos, em média, por mulher, e a taxa de crescimento vegetativo, provavelmente na grande maioria das UFs, varia entre 1,0 e 1,5% ao ano.

Associadas aos novos padrões de crescimento demográfico, as tendências migratórias parecem ter determinado novos perfis da evolução demográfica regional.

A tradicional migração nordestina para a Região Sudeste, provavelmente para São Paulo, que vinha perdendo intensidade na década de 80, apresentou nos primeiros anos da década de 90 continuidade na redução do fluxo. Além disso, aumentou o contrafluxo, ou seja, a migração de retorno às diversas Unidades Federativas da Região Nordeste a partir de São Paulo. Entre 1991-1996, cerca de 650 mil nordestinos se dirigiram a São Paulo, enquanto 170 mil se deslocaram no sentido oposto. Como se percebe, o fluxo Nordeste-São Paulo é ainda expressivo, porém bastante inferior ao que se observava nas décadas de 60

e 70, quando o deslocamento envolvia milhões de pessoas.

A Região Nordeste vem alimentando, nos últimos anos, um fluxo migratório diversificado para áreas da Amazônia oriental e do Centro-Oeste. Em relação às primeiras, os movimentos para o sul do Pará, também inferiores aos de décadas passadas, e as migrações para Tocantins – nem tanto dirigidas às áreas de colonização, mas sobretudo destinadas à construção e ao desenvolvimento da cidade de Palmas – tornaram-se os mais importantes fluxos do Nordeste para a Amazônia. Em relação às do Centro-Oeste, o fluxo alcançou quase 170 mil nordestinos que nos últimos 5 anos se dirigiram tanto aos municípios do entorno goiano de Brasília e da própria Goiânia, quanto a algumas cidades-satélites de Brasília. A migração para o Centro-Oeste não é mais uma migração de ocupação da fronteira agrícola; é em especial uma migração em busca de moradia, emprego e serviços públicos nas áreas fortemente urbanizadas que se conectam com o mercado e os serviços de Brasília e Goiânia.

Da mesma forma, na vertente oeste das Regiões Norte e Centro-Oeste, o fenômeno se repete. A decantada migração de sulistas para Mato Grosso e Rondônia praticamente se interrompeu, cessando um ciclo de duas ou três décadas de migração da frente de expansão demográfica do oeste brasileiro. Na realidade, os projetos de colonização em Rondônia e no norte do Mato Grosso exauriram-se, e as áreas ainda disponíveis estão sendo apropriadas através da reconcentração fundiária e do avanço da

pecuária e da grande agricultura para industrialização. Em Mato Grosso, o saldo migratório positivo foi bastante baixo no período 1991-1996, na medida em que o crescimento de apenas 2,0% ao ano foi bem inferior aos mais de 5% verificados nas duas décadas anteriores. No caso de Rondônia, o crescimento pode não ter ultrapassado o nível vegetativo (1,7% ao ano), havendo comprovadamente retorno de ex-colonos e migrantes, em geral para São Paulo e Paraná.

O esvaziamento desse ciclo de migração de fronteira fez com que se revertesse o crescimento demográfico do Paraná, que há duas décadas mantinha taxas de crescimento extremamente baixas, determinadas pelo êxodo populacional em direção a São Paulo ou às áreas de fronteiras. As condições que geraram esse esvaziamento, ou seja, a concentração fundiária e a modernização agro-industrial, permanecem inalteradas, mas as perspectivas de migração para o nordeste do País, ao se tornarem irrealizáveis, ocasionaram um redirecionamento dos fluxos dentro do próprio Estado, com ênfase na direção da Região Metropolitana de Curitiba, onde o anúncio de investimentos industriais e os padrões divulgados de qualidade de vida atraíram importantes contingentes populacionais internos.

A migração no interior de cada Unidade da Federação, intermunicipal, mostrou ser a mais expressiva de todas, acarretando um crescimento positivo e diferencial para diversos municípios que tendem a funcionar como pólos de concentração sub-regional. Esse fenômeno é válido não somente no Centro-Sul, no



interior dos estados mais desenvolvidos, mas também no interior do Nordeste e nas áreas de fronteiras consolidadas. As regiões metropolitanas, embora tenham tido um crescimento levemente superior à média nacional, não foram as grandes depositárias dessa redistribuição espacial. Apenas duas regiões metropolitanas, Fortaleza e Curitiba, por essa razão específica, tiveram crescimento destacável. As demais viram suas taxas baixarem consideravelmente, seus municípios-núcleos (capitais) com irrisória capacidade de atrair população e seu crescimento concentrar-se em alguns poucos municípios periféricos. A saturação econômica, os custos de moradia e a desagregação socioambiental aparecem como fatores inibidores de crescimento demográfico nos grandes centros metropolitanos.

Convém, pois, com base nos atuais níveis de evolução demográfica do País,

refletir sobre a natureza e as conseqüências sociais e regionais dos novos padrões demográficos.

Em relação ao crescimento regional, os resultados indicam uma redução generalizada e uma redistribuição espacial cada vez menos inter-regional e cada vez mais intra-estadual, com crescimento de pólos internos formando conjuntos de municípios agregáveis, correspondentes aos diversos e contraditórios estágios de interiorização do desenvolvimento.

---

*(Recebido para publicação em julho de 1997)*

---

**Luiz Antonio Pinto de Oliveira** é chefe do Departamento de População e Indicadores Sociais do IBGE/RJ