CADERNOS IPPUR

VOL. XXII Nº 1
JAN./JUL.
2008
UFRJ
ISSN 1984-7661

NESTA EDIÇÃO

Mercado mundial

Sistema de inovação

Política compensatória

Participação política

Violência urbana

Qualidade de vida

Habitação popular

Vínculo social

Planejamento regional

CADERNOS IPPUR

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

Editora

Ana Clara Torres Ribeiro

Comissão Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Fania Fridman
Helion Póvoa Neto
Hermes Magalhães Tavares
Pedro Abramo

Assessoria Técnica

Ana Lúcia Ferreira Gonçalves

Secretaria

Kátia Marina da Cunha e Silva

Conselho Editorial

Alain Lipietz (CEPREMAP-FR)
Aldo Paviani (UNB)
Bertha Becker (UFRJ)
Carlos de Mattos (PUC-CHI)
Celso Lamparelli (USP)
Clélio Campolina (UFMG)
Hélène Rivière d'Arc (CNRS-FR)
Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)
Leonardo Guimarães (UFPB)
Lícia do Prado Valladares (UNIV.LILLE-URBANDATA)
Maria de Azevedo Brandão (UFBA)
Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)
Milton Santos (USP) *in memoriam*
Neide Patarra (IBGE)
Ramón Gutiérrez (CEDODAL-AR)
Roberto Smith (UFCE)
Rosélia Perissé Piquet (UFRJ-UCAM)
Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)
William Goldsmith (CORNELL-EUA)
Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por uma Comissão Editorial composta por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Editorial integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do País e do exterior. Acolhe e seleciona artigos de membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
http:\\www.ippur.ufrj.br

CADERNOS IPPUR

Ano XXII, Nº 1
Jan.-Jul. 2008

REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO
Claudio Cesar Santoro

CAPA
André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA
Imagem da direita
Foto de Beatriz Silveira Castro Filgueiras (2009)

Imagem da esquerda
Macrozoneamento do Plano Diretor Participativo - Bauru
Fonte: PDP/PMB, <http://www.bauru.sp.gov.br>

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

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

ISSN 1984-7661

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento 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

EDITORIAL

Este número dos *Cadernos IPPUR* encontra-se estruturado em dois grandes segmentos temáticos, estreitamente articulados. No primeiro, são tratados os rumos tomados pelo capitalismo nas últimas décadas, com ênfase nas transformações territoriais associadas às novas formas de produção da riqueza, ao agravamento das desigualdades socioeconômicas e à afirmação de ideologias portadoras de fortes impactos no campo das ciências sociais aplicadas. De fato, o pensamento crítico enfrenta, atualmente, desafios relacionados tanto à reestruturação produtiva quanto à veloz multiplicação de modelos de intervenção no tecido social. Emergem, nessas circunstâncias, discursos que, enunciadores da eficácia e da eficiência, opõem-se à análise crítica do presente, exigindo esforços dirigidos à decodificação dos seus sentidos para as sociedades periféricas.

Por outro lado, é necessário reconhecer que a área do planejamento territorial exige a reflexão dos novos sistemas produtivos e de inovação e, ainda, da sistematicidade alcançada pela ação dominante, que envolve a política, a administração de recursos e o controle das expectativas coletivas. Observa-se, agora, a construção de um novo ambiente de investimentos - instável e transescalar - que demanda, do analista, dedicação à pesquisa comparativa e aos arranjos políticos que têm viabilizado a apropriação lucrativa do espaço herdado. Essa pesquisa é especialmente necessária diante dos riscos trazidos pela tendência ao fechamento sistêmico das denominadas regiões ganhadoras, enquanto aumentam as fraturas socioterritoriais. Essa pesquisa também se faz indispensável em face da urgência com que precisa ser conquistada a distribuição justa e solidária da riqueza socialmente produzida.

Talvez possa ser dito, nessa direção, que a formação do analista da área do planejamento territorial impõe, cada vez mais, o estudo simultâneo e articulado da riqueza e da pobreza, o que significa ultrapassar as divisões temáticas mais freqüentes e ousar propor cenários da ação coletiva. É nesse sentido que o segundo segmento deste número oferece subsídios para a reflexão da dimensão institucional da ação política. Uma dimensão que não pode ser corretamente apreendida sem que seja considerada a crise societária, que emerge como violência e dissolução de vínculos sociais. Em apoio à concepção de futuros alternativos, este número dos *Cadernos IPPUR* inaugura a seção Documento, compreendendo que a correta leitura das condições políticas do presente depende do conhecimento e da valorização do passado.

CADERNOS IPPUR

Ano XXII, Nº 1
Jan-Jul 2008

SUMÁRIO

Artigos, 7

***Emilio Pradilla Cobos*, 9**
La *globalización* imperialista y los territorios latinoamericanos

***Hugo Pinto*, 35**
Os Sistemas de Inovação: a adequação da escala regional

***Rodrigo Valente Serra*,**
***Samylla Torquato dos Santos Gomes*,**
***Giovany da Cruz Tavares*, 51**
Flexibilização e reestruturação do Setor Petróleo no Brasil e no México e seus reflexos sobre as políticas territoriais compensatórias

***Elizabeth Borelli*, 79**
Gerenciamento costeiro e qualidade de vida no Litoral Norte de São Paulo

***Jefferson O. Goulart*, 99**
Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença

***Robert Moses Pechman*, 123**
Morte na cidade ou morte da cidade? Quando um traficante ri

***Eliane Romeiro Costa*,**
***Giovana Guimarães de Miranda*, 133**
Feminilização da pobreza. Tendências não igualitárias na Previdência Social

***Nelson Baltrusis*, 145**
Favelas, a comercialização de imóveis informais e irregulares para baixa renda

Rumos da Pesquisa, 171

***Beatriz Silveira Castro Filgueiras*, 173**
Metrópoles em crise: vida urbana na América Latina contemporânea e a problemática dos vínculos sociais

***Bruno Leonardo Barth Sobral*, 193**
A desconcentração produtiva regional no Brasil e a dificuldade de superação dos sobredeterminantes mercantis na economia do estado do Rio de Janeiro no período 1970/2006

Documento, 223

***Hermes Magalhães Tavares*, 225**
Nordeste - 1959: a Lei de Irrigação abortada
Projeto de Lei de Irrigação

IPPUR PAPERS

Year XXII, Nº 1
Jan-Jul 2008

SUMMARY

Articles, 7

Pradilla Cobos, Emilio **9**
Imperialist globalization and the Latin American territories

Pinto, Hugo **35**
The Systems of Innovation: the adjustment of regional scale

Serra, Rodrigo Valente,
Gomes, Samylla Torquato dos Santos,
Tavares, Giovany da Cruz, **51**
Flexibilization and restructuring of the Oil Sector in Brazil and in Mexico and its reflections over compensatory territorial policies

Borelli, Elizabeth, **79**
Coast management and life quality at the North Shore of São Paulo

Goulart, Jefferson O., **99**
City Statute and Participatory Master Plan: institutions count and politics makes the difference

Pechman, Robert Moses, **123**
Death in the city or death of the city? When a trafficker laughs

Costa, Eliane Romeiro,
de Miranda, Giovana Guimarães, **133**
Feminization of poverty. Non-egalitarian tendencies at Social Welfare

Baltrusis, Nelson, **145**
Slums, informal and irregular marketing to poor classes

Research Routes, 171

Filgueiras, Beatriz Silveira Castro, **173**
Metropolis in crisis: urban life in contemporary Latin America and the issue of social bonds

Sobral, Bruno Leonardo Barth, **193**
The productive regional deconcentration in Brazil and the difficulties to overcome trade determinants in the economy of Rio de Janeiro state in the 1970/2006 period

Document, 223

Tavares, Hermes Magalhães, **225**
Northeast - 1959: the irrigation law aborted
Irrigation Law Project

Artigos

La *globalización* imperialista y los territorios latinoamericanos*

Emilio Pradilla Cobos

Desde que empezó la sustitución del patrón de acumulación de capital con intervención estatal por el neoliberal, a mediados de los años 70s del siglo XX, la liberación de los flujos mundiales de mercancías y capitales impulsó la llamada *globalización,* dominada por los países de la *triada*: EUA, Comunidad Europea y bloque asiático (Amin, 2003). Como correlato, la teoría económica keynesiana fue sustituida en los países capitalistas por los dogmas neoliberales de Hayek, Friedman y otros (Guillén Romo, 1997).

A fines de los años 80s, el derrumbe del *socialismo real* en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y otros integrantes del *campo socialista*, arrastró en su caída al marxismo en su conjunto, a pesar de que algunas de sus corrientes habían criticado tenazmente al *estalinismo* y otras dictaduras burocráticas e ideológicas en las que degeneraron sus regímenes políticos (Anguiano, 1992).

En nuestro ámbito de trabajo, varios de los más conocidos teóricos de la cuestión urbano-regional que se reclamaban de esa matriz teórica, abandonaron el campo de trabajo; otros cruzaron el puente hacia el neoliberalismo o la social-democracia convertida en su ala con "rostro humano", donde se encontraron con una nueva generación de teóricos *regulacionistas.* Juntos, formularon

* La versión original de este texto, se publicó en 2008 (Pradilla Cobos, 2008a). Ese texto fue revisado y corregido para esta publicación, eliminándose una sección denominada "¿Existen las ciudades globales en América Latina?" que se publicó en una redacción más extensa (id., 2008b).

conceptos y teorías territoriales desde la óptica de la *globalización* sin adjetivos ni apellidos, del cambio tecnológico como fuerza motriz de la *nueva* economía y la *nueva* sociedad, y de los cambios ocurridos o imaginados en el mundo entero.

Los conceptos de *modo de producción informacional*, *ciudad informacional* y sus variantes, *ciudad global*, *ciudad dual*, *ciudad difusa, ciudad región*, *metápolis, tecnopolos*, *tecnópolis*, *clusters, nodos y redes urbanas*, *espacio de flujos*, y nuevas tipologías de ciudades, entre otros muchos, repoblaron la literatura, sobre todo la de investigadores latinoamericanos que los usamos sin crítica ni adaptación a nuestras realidades.

A pesar de la agudización de las condiciones de explotación de los trabajadores y de expoliación de las naciones dominadas impuesta por el neoliberalismo, del dominio económico y político de la acumulación a escala mundial, y de la crudeza de la *guerra preventiva* imperialista justificada como lucha contra el *terrorismo*, esta literatura induce a pensar que la *globalización* es inevitable y está llena de beneficios para todos, que representa el "fin de la historia", que hemos llegado a la sociedad y los territorios neutros, sin explotación ni opresión, sin contradicciones nacionales y de clase.

La adopción del concepto de *globalización* [1], sin apellido ni caracterización precisa, por la mayoría de los investigadores y políticos de *todas* las corrientes del pensamiento sobrevivientes de la llamada *crisis de los paradigmas*, desde la derecha hasta la "izquierda", ha incluido a muchos de los investigadores urbano-regionales latinoamericanos; en estos años, la mayoría de sus textos tienen en su titulo o en su contenido la palabra mágica o alguna de sus derivaciones, las cuales parecen explicarse por si solas.

En el mejor de los casos, estos conceptos se abordan mediante una sucesión interminable de citas de autores originarios de los países hegemónicos, sin tener en cuenta sus diferencias teórico-ideológicas, y se da por supuesta su validez para cualquier realidad barrial, local, urbana, regional, nacional, macro-regional o mundial, en particular de América Latina, sin necesidad de ninguna comprobación, particularización o adecuación.

Es un buen momento para sistematizar la crítica a estos conceptos, diversos unos de otros, unos correctos y útiles, otros no tanto, en su construcción y, sobre

[1] El concepto de *globalización*, fue puesto en boga en los años 80s por economistas como el japonés K. Ohmae y el estadounidense M. E. Porter, y sobre todo por la prensa económica y financiera anglosajona, y "se dirigía a los grandes grupos empresariales para enviarles el siguiente mensaje: los obstáculos al despliegue de vuestras actividades, en todos los lugares donde pueden obtener ganancias, han sido eliminados por la liberalización y la desregulación; la telemática y los satélites de comunicaciones ponen formidables herramientas de comunicación y de control a vuestra disposición; en consecuencia, reorganícense y reformulen vuestras estrategias" (Chesnais, 1994: 15).

todo, en sus aplicaciones irreflexivas en América Latina, para contribuir al debate sobre los instrumentos para nuestro trabajo de investigación.

Este ensayo, limitado por su extensión, solo introduce a la discusión de algunos temas básicos; luego continuaremos el esfuerzo crítico.

La mundialización del capital y la globalización*: mitos y realidades*

La *globalización* es el concepto que cimienta toda la construcción teórico-ideológica en boga. Para sus usuarios acríticos, no requiere apellido ni adjetivos, ni caracterización, pues se explica sola y es, sin duda, el destino final, lógico e inevitable de la humanidad. La *globalización* explicaría los procesos socio-económicos y territoriales ocurridos desde mediados de los años 70s del siglo XX, y se manifestaría en todas partes, hasta en el último y más apartado y aislado rincón del planeta, aunque nadie la vea ni la oiga, ni la sienta.

Para los *globalifilicos*, la *globalización* es un concepto colocado "por encima de toda sospecha", casi como un *dios* contemporáneo; pero hay que reconocer que para muchos *globalifóbicos*, inversamente, aparece como el *diablo* responsable de todos los males del mundo de hoy. Pero en el debate sobre la *globalización* han participado autores de diversas corrientes del pensamiento crítico y distintos enfoques disciplinarios, que han elucidado sus realidades y desmontando los mitos construidos para adornarla[2]. De sus aportes extraeremos aspectos esenciales para el análisis.

Para nosotros, la llamada *globalización*, si queremos usar el concepto popularizado, requeriría de un apellido, el de *imperialista*, y sería solo la fase actual del proceso multisecular de *mundialización capitalista* de los intercambios humanos, comerciales, económicos, culturales, migratorios, políticos, etc., que se distingue de otras por su intensidad, extensión, densidad y velocidad sin precedentes (Cárdenas, 1999). El motor y la fuerza determinante del proceso de mundialización ha sido la acumulación de capital, que incluye la progresiva pero desigual generalización de las relaciones técnicas y sociales capitalistas a todo el planeta, la concentración monopólica del capital y su trasnacionalización, sobre todo a partir del siglo XIX, pero acentuados en la fase actual.

Con antecedente en la expansión mercantil de los siglos XIII y XIV en Europa, la mundialización tomó forma a fines del siglo XV y en el XVI (Alvater y Mahnkopf, 2002: I; Ferrer, 1996; Wallerstein, 1984), con los descubrimientos territoriales en América y África, la colonización de los nuevos territorios y su subsunción a la *acumulación originaria de capital*

[2] De la amplia bibliografía critica, queremos destacar los nombres de Samir Amin, Elmar Alvater y Birgit Mahnkopf, Francois Chesnais, Néstor García Canclini, John Gray, James Petras y Henry Weltmeyer. Ver la bibliografía de este ensayo.

en Europa mediante la expoliación del oro y la plata acumulada por los indígenas, su posterior extracción gracias al trabajo sobre-explotado de los indios o de los esclavos negros, las ganancias del tráfico de esclavos africanos a América, la piratería y el pillaje de riquezas entre las potencias, la integración de las colonias a las relaciones mercantiles europeas y el intercambio desigual (Marx, 1975: t. 1, v. 3, c. XXIV; Vilar, 1969: Lec. VII y XIII). Pero esta fase llevó también su opuesto dialéctico de fragmentación: las férreas barreras impuestas por España y Portugal para mantener el monopolio comercial con sus colonias, rechazadas por Holanda e Inglaterra y rotas en parte por el contrabando (Aguilar Monteverde, 2002: 15).

La consolidación de los principales estados nacionales europeos, convertidos en potencias coloniales, fue a la vez un paso en la integración y superación del aislamiento de los feudos medievales, y un factor de reproducción de la fragmentación a un nuevo y mayor nivel, para impulsar y proteger su propio desarrollo capitalista.

El siguiente gran episodio de la mundialización lo constituyeron las revoluciones burguesas europeas –Inglaterra entre 1640 y 1660 (Hill, 1972: Segunda Parte) y Francia entre 1789 y 1848 (Hobsbawm, 1974)–, las guerras de independencia de las colonias de América (1776 a 1822), y la revolución industrial inglesa (1780 a 1840) que trajo al mundo al capitalismo industrial con su dinámica de cambio tecnológico simbolizado por la máquina de vapor (Derry y Williams, 1977), de urbanización acelerada en Europa, de crecimiento incesante de los intercambios comerciales de materias primas y manufacturas facilitado por la reducción de la distancia-tiempo de los desplazamientos en el mundo gracias al ferrocarril y la navegación a vapor (Hobsbawm, 1971, 1974, 1977).

Sobre este proceso, Marx y Engels señalaban en 1848:

> Mediante el rápido mejoramiento de todos los instrumentos de producción, y los inmensos medios de comunicación facilitados, la burguesía conduce a todas las naciones, incluso a las más bárbaras, a la civilización... En una palabra, crea un mundo a su propia imagen. (Citado por Hobsbawm, 1977: t. 1, 73)

Durante el siglo XIX e inicios del XX, las migraciones internacionales, en particular las de Europa a Estados Unidos y América Latina (Aguilar Monteverde, 2002: 15), la nueva oleada de colonialismo europeo en África, Asia y Oceanía, la expansión comercial del capitalismo europeo y estadounidense incluida la apertura comercial en Asia forzada mediante la violencia, el inicio de la revolución tecnológica detonada por la electricidad, la formación del capital financiero y su acción planetaria que llevo a la teorización marxista sobre el *imperialismo*[3], constituyeron otra fase

[3] Hobson, Hilferding y Lenin formularon sus teorizaciones sobre el capital financiero y el imperialismo en las primeras décadas del siglo XX; los textos marxistas de ese período, tienen como paradigma el ensayo de Lenin (1969). Más tarde, el frágil equilibrio bipolar

intensa de *mundialización capitalista* (Kinder y Hilgemann, 1971: 111; Hobsbawm, 1977; Mandel, 1986).

La formulación en 1823 de la Doctrina Monroe[4] en Estados Unidos y su posterior anexión de la mitad del territorio mexicano anunciaron tempranamente su vocación imperialista y su voluntad de competir con Inglaterra por la hegemonía del capitalismo mundial, lo que significó una contratendencia a la homogeneización mundial, pero también el despliegue de una fuerza dominante de integración subordinada de América Latina.

La organización de los obreros anticapitalistas en las Internacionales Comunistas y las revoluciones obreras europeas, derrotadas desde 1848 hasta el triunfo de la revolución bolchevique en Rusia en 1917 (a pesar del efímero triunfo de la *Comuna de Paris* en 1871), fundaron un nuevo internacionalismo, el proletario, pero se opusieron a la mundialización capitalista, lo que llevaría, al final de la siguiente fase, a la división de Europa y Asia en dos bloques político-militares confrontados.

La fase ascendente del capitalismo, del mercado mundial y del capital financiero entre 1893 y 1913 (Mandel, 1986: 4), agudizó el conflicto entre las grandes potencias capitalistas por el control de las fuentes de materias primas y de los mercados, que se manifestó entre 1914 y 1945 en la 1ª Guerra Mundial, la *Gran Depresión* de 1929-1930, los fascismos en España, Italia y Alemania, y la 2ª Guerra Mundial, que junto con la apertura de la era nuclear formaron una fase regresiva de la mundialización capitalista marcada por la crisis del capitalismo y sus hegemonías, el avance del *socialismo* en Europa del Este y Asia y la formación de su bloque, la fragmentación del mundo capitalista en bloques, la confrontación entre potencias imperialistas y el terror de la guerra.

Por absurdo que parezca, esta fase de desvalorización y destrucción masiva de capital creó las condiciones para una gran expansión posterior del capitalismo industrial y comercial. Al mismo tiempo, el triunfo de la revolución bolchevique en Rusia abrió el ciclo de transformaciones políticas que condujo, a partir de 1945, en Europa del Este, Asia y el resto del mundo a regímenes diversos que se decían socialistas, como contratendencia a la mundialización del capital.

---

entre los *campos* capitalista y "socialista", la *economía del bienestar* socialdemócrata, los anatemas de la derecha, la burocratización autoritaria del *socialismo real* y su posterior derrumbe, y luego la hegemonía de la ideología neoliberal y la *globalifilia* nos hicieron olvidar esta caracterización. Pero la intensificación de la agresividad económica y político-militar de la potencia hegemónica y sus aliados volvió a poner el tema en la mesa de la discusión.

[4] Aunque la tesis de que "América debe ser para los americanos" aparecía como una justa defensa de la autonomía del continente americano recién independizado de las potencias europeas, anunciaba en realidad la decisión estadounidense de imponer su dominio político y económico sobre estos territorios y competir con Inglaterra por la hegemonía en el mundo capitalista (Aguilar Monteverde, 2002: 16).

La 2ª Guerra Mundial colocó a Estados Unidos como potencia hegemónica del capitalismo, pues durante el conflicto construyó su nueva industria con base en el armamentismo y la destrucción simultánea de la competidora industria europea.

La profunda crisis del liberalismo en la fase anterior, llevó después de la guerra y hasta 1980 al proteccionismo comercial nacional y al intervencionismo estatal que se mundializaron, teorizados por el keynesianismo y promovidos por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) surgidos en Bretón Woods luego de la guerra. Supondríamos que este patrón de acumulación "hacia adentro" sería contrario a la mundialización; sin embargo, la presencia del gran capital financiero internacional y de las empresas industriales, comerciales y bancarias trasnacionales en la industrialización de los países atrasados de América Latina y Asia, la destruida Europa Occidental y el derrotado Japón, constituyeron otra vía distinta para continuar la mundialización del capital (Fajnzylber y Martínez Tarrago, 1976). Esta realidad fue puesta de manifiesto por el marxista Samir Amin (1970), en su texto clásico sobre la acumulación a escala mundial, antes de que el neoliberalismo y su *globalización* aparecieran como los nuevos dogmas económicos.

El ciclo del *socialismo real* se cerró a fines de los 80s, con el derrumbe de los regímenes burocráticos en la URSS y los demás países del "bloque socialista" de Europa del Este, que abrió el camino a la restauración del capitalismo en esos países, un enorme campo a la inversión directa de las trasnacionales o al consumo de sus productos y, por tanto, a la acumulación a escala mundial. Todo ello ocurrió a pesar de la resistencia real –Cuba entre ellos– o puramente discursiva de algunos regímenes, sobre todo en China, donde bajo la fachada de un gobierno "comunista" autoritario y una real sobrexplotación de los trabajadores, se realiza una impresionante aventura de acumulación capitalista. Así, desapareció una de las barreras a la mundialización, que había operado desde 1917.

Desde mediados de los años 70s, el agotamiento del intervencionismo estatal y la imposición en el mundo del *patrón neoliberal de acumulación de capital* condujeron casi naturalmente a la que aceptaríamos llamar *globalización imperialista*, asumida por muchos políticos e intelectuales de derecha e izquierda como destino histórico inevitable, condición necesaria y suficiente del desarrollo, o "mal necesario" del presente.

Sus vertientes esenciales son económicas, culturales, político-militares y, por tanto, territoriales. En lo económico, el *libre mercado* mundial de mercancías, capitales e información, tutelado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), operado y dominado por las grandes corporaciones trasnacionales, es el instrumento privilegiado, casi único, de toda política de desarrollo para los países dominados, aunque los países hegemónicos que lo imponen lo apliquen solo a su conve-

niencia (Amin, 1999, 2003; Gray, 2000; Alvater y Mahnkopf, 2002).

El *libre mercado* mundial, que opera básicamente para los grandes monopolios trasnacionales, tiende a borrar las fronteras nacionales a los flujos de mercancías, servicios y capitales, y acentúa la desigualdad entre países y entre sus regiones internas (Benko y Lipietz, 1992). Esta desigualdad propicia la migración internacional "sin papeles" de la fuerza de trabajo, única mercancía excluida del "libre mercado" y de sus instrumentos de aplicación[5], pero que aporta recursos financieros para el sostenimiento de los sectores sociales excluidos del desarrollo y para la acumulación de capital en sus países de origen.

El acelerado cambio tecnológico, cuyos ejes en esta fase son la micro y nano electrónica, la computación, la informática, la robotización y los nuevos materiales, que caracterizan la *nueva* economía, han abierto ramas enteras de acumulación de capital, y reforzado el papel de las corporaciones trasnacionales, presentes en el mundo entero a través de las filiales y franquicias (Coriat, 1992a, 1992b; Méndez Gutiérrez del Valle y Caravaca Barroso, 1999: c. 6), y modifican las estructuras territoriales más intensa y profundamente que en otras fases de la mundialización. Al mismo tiempo, ha generado la construcción de mitos, presentes en nuestro campo de estudio, como los de *modo de producción informacional*, o *ciudad informacional* (Castells, 1989, 1998; Castells y Hall, 1994).

En lo cultural, los medios electrónicos de comunicación de masas, sobre todo la televisión, la informática e Internet (Shapiro, 2001), con creciente concentración monopólica, centralización y trasnacionalización del capital, ejercen un control hegemónico sobre la información, universalizan la cultura económica, política y cultural dominante; sus emisores buscan homogeneizar sus contenidos, e invaden las identidades culturales nacionales y locales que se resisten a desaparecer, y las hacen heterogéneas, dando lugar a complejas *culturas hibridas* (García Canclini, 1990).

En lo político-militar, la hegemonía planetaria se ha construido sobre la base del poderío militar de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, nutrida con los fragmentos del Pacto de Varsovia del desaparecido "campo socialista", y el Consejo de Seguridad de la ONU; ella solo es enturbiada por los desencuentros tácticos y de intereses entre los bloques dominantes.

Esta hegemonía tiende a desvanecer cada vez más la soberanía de los estados nacionales y a eliminar la autodetermi-

[5] Uno de los paradigmas mundiales de esta exclusión lo encontramos en los flujos de indocumentados mexicanos –no incluidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)– y de otros países latinoamericanos hacia Estados Unidos, con sus secuelas de explotación, opresión, exclusión, represión y muerte. Paradójicamente, los cerca de 20 mil millones de dólares de remesas que enviaron los emigrantes mexicanos a sus familias en el 2005 fueron la segunda fuente de divisas de la economía mexicana, apenas por debajo de las divisas petroleras.

nación nacional. Las guerras *preventivas* de EUA y sus aliados de ocasión, con pretextos humanitarios –la ex Yugoslavia, Liberia, Haití entre otras– o de la lucha contra el "terrorismo global" –Afganistán e Irak–, y la amenaza de intervenciones en los países del *eje del mal* –Irán, Siria, Corea del Norte, Yemen, Libia, Cuba y los que añada el Pentágono–, son instrumentos del poder imperialista reconstruido. En ese marco, las guerras locales por razones étnicas, religiosas o políticas, aparecen como manifestaciones de la confrontación mundial, o se insertan en ella.

El derrumbe del *socialismo real* a partir de 1989, a causa de las contradicciones internas del régimen burocrático (Blackburn, 1993; Gilly, 2002), de su autoritarismo sobre los países del "Bloque Socialista" –homólogo al estadounidense sobre los países dependientes del "campo capitalista"–, y sobre sus propios ciudadanos, y la incapacidad para enfrentar la competencia con el capitalismo, sobre todo en el ámbito tecnológico, abrió paso al dominio unipolar del mundo.

Los mitos de la *globalización* sin apellido se derrumban ante la creciente desigualdad del desarrollo de las naciones y regiones, el desempleo y la pobreza en aumento, el fragor de las guerras locales y la crueldad de las intervenciones imperiales (Alvater y Mahnkopf, 2002; Petras y Veltmeyer, 2003; Amin, 2003). Los movimientos sociales de resistencia y *globalifóbicos*, algunos partidos políticos, diversos gobiernos que discrepan de las reglas impuestas por los organismos multilaterales, o que se reclaman nuevamente del socialismo o el nacionalismo, y viejos y nuevos intelectuales críticos, evidencian la emergencia de diversos focos de resistencia a la nueva forma del imperialismo y sus tres desiguales cabezas.

América Latina en la mundialización capitalista

Los países de América Latina han estado involucrados, en mayor o menor medida, en todas las fases de la mundialización capitalista.

Durante los siglos XVI a XVIII, las culturas indígenas, desigualmente desarrolladas y aisladas sobre el extenso territorio, fueron víctimas protagónicas de la conquista y de la colonización española y portuguesa, y subsumidas a la *acumulación originaria de capital* en Europa por distintas vías. En este proceso sufrieron un agudo descenso de su población, compensado en parte por la ibérica y africana que llego al continente como colonizadora o esclava. Sus territorios, antes fragmentados y aislados, se articularon en función de los intereses de las potencias colonizadoras, y al tiempo que se destruían los grandes asentamientos y centros ceremoniales indígenas, surgían los pueblos y ciudades segregados de los colonizadores que jugaron el papel de puntos de control económico y militar del territorio y sus habitantes (Pradilla Cobos, 1993).

A inicios del siglo XIX, las ideas liberales de las revoluciones burguesas europeas orientaron las luchas de independencia de los países latinoamericanos (Bolívar, 1970, 1969, entre otros), con contenido económico, político e ideológico, que implicaron un aislamiento temporal con las potencias colonizadoras, pero que incluían también proyectos integradores latinoamericanos como los de Bolívar, así como la apertura comercial con los otros países europeos donde la revolución industrial había impulsado el desarrollo capitalista pleno. Simultáneamente, operaron el aislamiento y la apertura a la mundialización del momento. Las independencias confrontaron las ideas y acciones de integración territorial panamericana, con las de fragmentación, que triunfaron para llevar al actual mapa nacional, a la fragmentación política del sub-continente.

Los países que carecieron durante la colonia de población indígena numerosa –Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, las Guayanas–, recibieron en la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX una gran cantidad de inmigrantes europeos –españoles, portugueses e italianos– que trajeron su cultura urbana, laboral y sindical, la cual diferenció el desarrollo de estos países con el de los demás del sub-continente.

El mercantilismo dominante durante este período obligó a los países latinoamericanos a buscar productos agrícolas o mineros para exportar a Europa o Estados Unidos y obtener así las divisas necesarias para pagar las importaciones (Pradilla Cobos, 1993). Esta búsqueda llevó a reconformar sus territorios a partir de las migraciones internas, con el objetivo de una inserción en las relaciones mundiales de intercambio. Igualmente, justificó la construcción de los ferrocarriles, con capitales europeos, cuyos puntos nodales dieron lugar al surgimiento de muchas ciudades interiores. A la vez, inserción en el capitalismo mundial e integración de los ámbitos interiores.

Los países latinoamericanos padecieron los impactos negativos, de desarticulación, de la crisis de la primera mitad del siglo XX, aunque su papel de reserva de materias primas para los países en conflicto en las dos guerras mundiales, y sus necesidades internas de acumulación sirvieron de base a su desigual, tardía y trunca industrialización sustitutiva de importaciones, en la que participaron dominantemente las empresas trasnacionales, beneficiándose del aislamiento y el proteccionismo nacionales (Fajnzylber, 1983). Esta industrialización dio lugar a un acelerado pero también desigual proceso de descomposición del campesinado y de migración de este a las ciudades, es decir a la *urbanización rápida* del sub-continente, a partir de las ciudades donde se instaló la industria, la cual generó directa o indirectamente la mayoría de los agudos problemas urbanos que hoy conocemos (Pradilla Cobos, 1993).

Hoy, somos los más aplicados clientes de las recetas neoliberales y de las variantes menos eruditas de la mitología de la *globalización* sin adjetivos. Asincrónicamente, entre 1973 y 1990,

los distintos países de la región asumieron las políticas neoliberales y aplicaron, con diferente ritmo y profundidad, sus recetas económicas (id., 1990).

Luego de décadas de intentos poco exitosos de integración económica de los países de América Latina, la *Iniciativa de las Américas* –el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas– de los presidentes estadounidenses ha avanzado bajo la forma de tratados bilaterales de libre comercio con EUA, abiertamente desfavorables para los países latinoamericanos. Aunque son muchos los tratados entre países latinoamericanos, sus avances son muy limitados, con excepción del MERCOSUR liderado por Brasil y Argentina, por ahora alternativo al ALCA. Este es otro componente de nuestra inserción en la fase actual de la mundialización.

Las características de la mundialización

Este breve esbozo de la historia de la mundialización arroja diversas conclusiones acerca de sus características generales. En primer lugar, la certeza de que su rasgo fundamental ha sido la expansión continua, en ocasiones entrecortada, asincrónica y desigual, con retrocesos, nunca acabada, de las relaciones capitalistas de producción en los diversos sectores de actividad humana y en los distintos ámbitos territoriales del mundo, iniciada desde que el capitalismo germinaba en las entrañas del feudalismo. La llamada *globalización* –imperialista para nosotros–, sería solo su etapa actual, que nadie puede afirmar que será la última, salvo quienes piensan equívocamente que ella eliminará las contradicciones del capitalismo, que éste podrá permanecer estático, sin cambio ni crecimiento, que hemos llegado al "fin de la historia", erróneamente profetizado por Fukuyama, estadio que parece cada vez más alejado de la realidad.

Del esbozo anterior también podemos derivar varias características dialécticas indispensables para comprender su impacto sobre los territorios en general, y las ciudades en particular.

Aunque la mundialización capitalista ha sido un *proceso continuo*, ha recorrido diversas *fases* de naturaleza distinta, que corresponden a las *ondas largas del desarrollo capitalista* descritas por Mandel (1986) y otros autores, que han implicado avances más o menos rápidos, estancamientos y, aún, retrocesos parciales o generales. El cambio tecnológico, hoy muy sobrevalorado por algunos investigadores al colocarlo fuera de su dinámica histórica, ha participado orgánicamente en estas fases, con sus propios ciclos determinados por las condiciones de la acumulación de capital, cuyos puntos esenciales han llevado a hablar de cuatro *revoluciones tecnológicas* en el capitalismo (ibid.), cada una de las cuales ha cambiado la manera de

producir los bienes materiales y los servicios, de transportarlos, de comunicarnos, de reproducirnos; ha modificado las relaciones técnicas pero no las sociales de producción.

El proceso de mundialización ha avanzado históricamente mediante la continua *descomposición* y/o *integración –subsunción formal* o *real* en Marx– de las formas productivas, tecnológicas, sociales, culturales, políticas y territoriales precedentes (americanas, asiáticas, esclavistas, feudales, precapitalistas, capitalistas atrasadas, etc.), sometiéndolas a los requerimientos del estadio vigente de la acumulación, o sustituyéndolas por otras nuevas adecuadas a sus necesidades objetivas y subjetivas en cada momento del proceso.

El *ritmo temporal* de la integración o cambio ha sido desigual y no ha implicado necesariamente la desaparición completa de las formas, niveles o sectores atrasados o poco funcionales que pueden seguir funcionando en los intersticios de las formas dominantes o ser refuncionalizados –subsumidos formalmente– como en el caso de la agricultura campesina orgánica, el trabajo a domicilio o la informalidad, o mantenerse como formas de subsistencia de la fuerza laboral o de comunidades no necesarias a la fase vigente de la acumulación, aunque subordinadas a ella. Por esto no existen en la realidad estadios puros de la acumulación de capital, ni formas o estructuras puras correspondientes, sino *combinaciones complejas de formas* de muy diverso grado de desarrollo y cobertura territorial, pues cada una tiene un asiento, un lugar en el territorio.

Los *ámbitos territoriales* internacionales, nacionales, regionales o locales sobre los que ha actuado la mundialización en cada fase, han sido distintos y desigual la intensidad de su transformación. Hoy todavía encontramos regiones o sectores sociales –por ejemplo, comunidades indígenas latinoamericanas– que han permanecido oprimidos durante siglos y excluidos de los posibles beneficios de la mundialización; los polos dominantes de la *tríada* (Amin, 2003) y sus periferias (Estados Unidos y Haití, Europa y los países sudsaharianos, Japón y Bangladesh, por ejemplo), se encuentran a enorme distancia en términos de la *modernidad* adjudicable a la *globalización*. Igual situación encontramos entre ámbitos distintos al interior de una gran ciudad como México o Nueva York.

En las distintas fases de la mundialización, los *ritmos de desarrollo* del proceso han sido distintos, asincrónicos, entre sí y entre los ámbitos internacionales, nacionales, regionales y locales, o los actores sociales sobre los que ha actuado. Los tiempos históricos en los que se ha producido la inserción de distintos ámbitos o grupos sociales en las diversas fases de mundialización o en procesos particulares de ella, han sido diferentes, asimétricos, discontinuos.

Cada fase de la mundialización, incluida la actual, ha sido una *combinación de nuevas y viejas estructuras, lógicas sociales, regulaciones y actores*

sociales, sobre la invariante de las leyes esenciales de la acumulación de capital, pues el modo de producción dominante sigue siendo el capitalismo. En todos los casos –naciones, regiones, ciudades, clases sociales, estructuras, etc.–, el resultado es un desarrollo profundamente desigual del proceso, y la manifestación de una *compleja combinación de formas estructurales del pasado y el presente*, dominadas y determinadas por las más desarrolladas.

Uno de los mitos de la *globalización* sin apellido lo constituyen los *tipos* o esquemas "ideales" basados en la extrapolación de las formas y "espacios" dominantes en la fase actual –o en anteriores– de la acumulación de capital, a todos los rincones del planeta, aún a los más atrasados y subordinados, a todas las estructuras sociales y territoriales; y la ignorancia de las formas subordinadas y su imbricación compleja y mutua determinación con las formas dominantes. De este tipo de procedimiento esta llena la literatura urbano-regional actual, en muchos casos bordeando los límites de la "ciencia ficción" y del sometimiento de la realidad al deseo o al conformismo del investigador. Pero no hay una forma única ni general de inserción en la mundialización, sino situaciones concretas.

Las promesas incumplidas del neoliberalismo y su globalización

Mientras se desmoronaba la esperanza del *socialismo real*, el neoliberalismo y su *globalización* fueron presentados al mundo como el nuevo paradigma del desarrollo mundial, como la forma de organización social que llevaría al "fin de la historia" y aseguraría el bienestar de todas las naciones y sus habitantes. Tres décadas después, este patrón de acumulación se mantiene entre las crisis causadas por su sector financiero especulativo [6], los escándalos generados por los actos ilegales de las trasnacionales [7], y las recesiones periódicas. La acumulación de capital en los países dominantes, sometida como siempre a ciclos recesivos, se sostiene gracias a la sobre-explotación de sus trabajadores y los de los países atrasados, a las sobre-ganancias monopólicas y tecnológicas, al creciente control de los mercados internos de los países dominados por las trasnacionales en ellos localizadas, o gracias al *libre mercado* internacional, y al papel que juegan en la nueva *acumulación originaria de capital* en los países ex socialistas del este europeo, y en China.

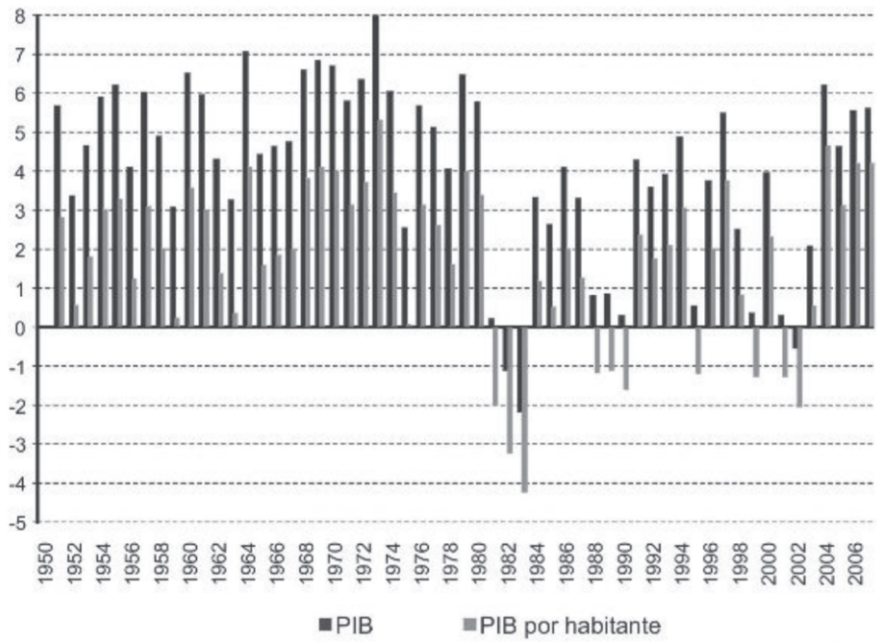
---

6 En los 90s, los llamados *efectos –vodka*, *dragón*, *tequila*, *samba*, *tango*, etc.– evidenciaron el carácter especulativo de los movimientos mundiales del capital financiero.

7 Entre otros ejemplos, los escándalos de los juicios por prácticas monopólicas a la trasnacional del software Microsoft, o por evasión fiscal o fraude a Emron, gigante de la energía, a Worldcom en las comunicaciones, y a otras trasnacionales.

Los países latinoamericanos, endeudados con la banca mundial y con su sistema financiero interno controlado por los bancos extranjeros[8], estancados en su industrialización ante el atraso y la dependencia tecnológicas, la desigual competencia de su industria local con las trasnacionales externas e internas, con su mercado interno carcomido por el desempleo masivo y la caída de los salarios e ingresos reales de sus trabajadores y penetrado por las mercancías importadas, sin motores internos de crecimiento y dependiendo del crecimiento de las economías hegemónicas, han dado marcha atrás en su historia económica, perdiendo en muchos casos lo logrado en términos de crecimiento económico y de aumento del producto por habitante durante la onda larga expansiva de la economía posterior al conflicto mundial (Nações Unidas, 2001, 2005; ver cuadro 1 y el gráfico 1).

Gráfico 1: América Latina: tasa anual de variación del PIB per cápita (*en dólares constantes del 2000 y en porcentaje*)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Tomado de «Balance preliminar de las economías, de América Latina y el Caribe, 2007», pag. 44.

[8] En México, el sector bancario está casi totalmente en manos del capital trasnacional; aunque en grados diferentes, este control se presenta en todos los países latinoamericanos.

Cuadro 1: América Latina y El Caribe: Principales Indicadores Económicos

Año	1972*	1973*	1974*	1975*	1976*	1977*	1978*	1979*	1980*
Producto interno bruto (1)(3)	7.0	8.3	7.0	3.8	5.4	4.8	5.1	6.5	5.9
Producto interno bruto por habitante (1)(3)	4.3	5.6	4.3	1.2	2.8	2.2	2.5	3.9	3.3
Tasa de desempleo urbano (4)	...	...	...	...	7.7	7.4	6.8	6.0	5.7
(continuación)									
Año	1981*	1982º	1983º	1984º	1985º	1986ª	1987ª	1988ª	1989ª
Producto interno bruto (1)(3)	1.7	-1.4	-2.4	3.4	2.8	3.6	2.9	0.6	1.1
Producto interno bruto por habitante (1)(3)	-1.0	-3.7	-4.6	1.0	0.4	1.3	0.7	-1.5	-1.0
Tasa de desempleo urbano (4)	5.9	7.0	8.1	8.2	7.5	...	...	...	...
(continuación)									
Año	1990”	1991”	1992”	1993”	1994”	1995^	1996^	1997^	1998’
Producto interno bruto (1)(3)	0.3	5.3	3.7	2.5	4.7	1.1	3.8	5.1	2.5
Producto interno bruto por habitante (1)(3)	-2.0	2.9	1.3	0.3	2.5	-0.6	2.1	3.4	0.8
Tasa de desempleo urbano (4)	6.1	8.5	8.9	8.9	7.8	8.5	9.2	8.8	10.3
(continuación)									
Año	1999’	2000’	2001’	2002’	2003’	2004’	2005’	2006’	2007’
Producto interno bruto (1)(3)	0.2	3.9	0.3	-0.5	2.1	6.2	4.6	5.6	5.6
Producto interno bruto por habitante (1)(3)	-1.3	2.4	-1.1	-1.8	0.8	4.8	3.3	4.2	4.2
Tasa de desempleo urbano (4)	11.0	10.4	10.2	11.0	11.0	10.3	9.1	8.6	8.0

(1) Sobre la base de cifras oficiales expresada em dólares.
(2) Variación de Diciembre a Diciembre.
(3) Tasa de Crecimiento.
(4) Porcentaje.
Fuente*: Estudio Económico De América Latina y El Caribe, 1981, CEPAL.
Fuenteº: Estudio Económico De América Latina y El Caribe, 1985, CEPAL.
Fuenteª: Comercio Exterior, Vol. 40, Núm. 2, México, Febrero de 1990, Banco Nal. De Comercio Exterior.
Fuente”: Comercio Exterior, Vol. 47, Núm. 3, México, Febrero de 1997, Banco Nal. De Comercio Exterior.
Fuente^: Balance Preliminar De Las Economías De América Latina, 2003, CEPAL.
Fuente’: Balance Preliminar De Las Economías De América Latina, 2007, CEPAL.

Salvo la industrialización semi-autónoma de los *tigres asiáticos* previa al neoliberalismo (Fajnzylber, 1983), los países atrasados han tenido como política industrial casi única la subcontratación internacional –*maquila* en México– por cuya instalación compiten ferozmente; pero China es hoy el gran verdugo del crecimiento de este sector en otros países, incluido México[9], gracias a sus ventajas competitivas –algunas espurias– de muy bajos salarios, alta calificación, férrea disciplina laboral, control estatal de los trabajadores y represión de sus reivindicaciones.

La descomposición del campo latinoamericano continúa inexorablemente, enfrentando en los mercados abiertos la desigual competencia con los productos agropecuarios, forestales y pesqueros, sobre todo *transgénicos*, importados de los países desarrollados o atrasados pero con ventajas ambientales comparativas y altos subsidios, y con la caída constante y acumulativa de los precios de las materias primas agrícolas en el mercado mundial. Muchos productores rurales, hundidos en la crisis y el hambre, se refugian en el cultivo de estupefacientes –coca en Bolivia, Perú y Colombia, marihuana y amapola en México–, en la selva o la montaña, ante la inclemente persecución de los aparatos represivos locales y/o de EUA (Pradilla Cobos, 2002).

En medio de la onda larga recesiva iniciada a principios de los 80s y sin visos de superación, del estancamiento de la industrialización y el cambio tecnológico, en América Latina aumenta el desempleo, crecen el trabajo precario y la informalidad como formas de subsistencia, y se mantiene o aumenta el empobrecimiento de la población (Tokman y O´Donnell, 1999; Nações Unidas, 2001, 2004[10]).

La delincuencia incidental (individual, ocasional, para subsistir), la organizada y la *globalizada* cuyos giros son el narcotráfico y el contrabando de armas, mercancías, inmigrantes, mujeres y niños, y mercancías robadas, como formas de subsistencia para unos y de enriquecimiento para otros, se adueñan de las ciudades, haciéndolas violentas y modificando durablemente los patrones de vida cotidiana en ellas.

El patrón de acumulación neoliberal *globalizado* no ha cumplido, al menos en América Latina y el Caribe, sus promesas de crecimiento económico sostenido y mejoramiento de la situación de la mayoría de la población.

---

9 La industria maquiladora de exportación mexicana, concentrada en la frontera con EUA, que creció casi continuamente desde mediados de los años 70s gracias a la ventaja de localización, se contrajo desde finales de 1999 hasta el 2002 en términos de establecimientos, "producción" y de personal empleado; un número creciente de empresas maquiladoras se está relocalizando en China y otros países del sudeste asiático.

10 Las estadísticas de la CEPAL han sido cuestionadas por no mostrar el grado real de empobrecimiento de la población; sin embargo, muestran que no es privativo del medio rural sino que se presenta crecientemente en términos absolutos y relativos, en el urbano, símbolo de la modernidad capitalista y neoliberal.

Los impactos sobre las configuraciones territoriales en América Latina

El patrón neoliberal de acumulación de capital a escala mundial, más salvaje que su antecesor con intervencionismo estatal, agravó profundamente las contradicciones territoriales legadas por éste, y está produciendo sustantivos y problemáticos cambios en la configuración territorial en sus diferentes escalas –local, micro regional, nacional, macro regional y mundial– entendidas como totalidades sucesivas. Al no poder señalarlos exhaustivamente, expondremos solo algunos de sus rasgos.

El mundo se estructura crecientemente a partir de tres bloques geo-económicos y políticos, la *tríada* de Samir Amin, (norteamericano, europeo y asiático), jerarquizados en torno a su centro único dominante, cada uno con sus esferas de influencia propias y sus contradicciones secundarias con éste (Amin, 2003: 4; Castells, 1998: v. 2, 4). Pero la economía, la política y la cultura mundiales funcionan en torno a un centro hegemónico, los EUA, que asigna o impone a los demás países, según su peso económico, político y militar propio o su importancia estratégica o coyuntural, sus estructuras económicas, sociales y políticas, su funcionamiento y sus políticas gubernamentales, mediante la férrea lógica del mercado monopólico, la acción de las corporaciones trasnacionales, los dictados de los organismos internacionales que controla o por la fuerza bruta. La autonomía de las naciones, sus estados y sus clases sociales se disuelve frente a ésta sobredeterminación global.

En este sistema, las metrópolis dominantes, serían, según Sassen (1999), las *ciudades globales* de Nueva York, Londres y Tokio, donde confluyen los hilos del capital financiero, y que actúan como nodos del ejercicio del poder económico mundial, reduciendo a las metrópolis dominantes en los países subordinados al papel subsidiario de nodos de organización de la integración local a la acumulación mundial y de correas de transmisión del valor exportado (Pradilla Cobos, 2008b).

Dada la apertura mundial a los flujos de inversión, cualquier lugar del planeta es factible para la acumulación del capital; pero esta *homogeneidad* lleva consigo su opuesto dialéctico, la *fragmentación* social y territorial determinada por los procesos cada vez más agudos de desarrollo desigual y exclusión entendida como explotación económica, opresión política y social y segregación de lo diferente (id., 1997). La acumulación a escala mundial solo subsume y explota los territorios que le son funcionales y rentables, en un tiempo y una intensidad directamente proporcionales a la magnitud e importancia de los recursos para poner a producir o las rentas o ganancias que pueda extraer de ellos. Los demás ámbitos territoriales son excluidos del proceso, lo que no significa que se coloquen por fuera del ámbito potencial de sus "daños colaterales".

El *desarrollo desigual* de los territorios –naciones, regiones, ciudades, co-

lonias– inherente al capitalismo, se hace más agudo y excluyente en la *globalización* imperialista, que los enfrenta por la captura de la inversión de capital o en la competencia mercantil abierta, sin ningún paliativo para sus diferencias históricas y estructurales. El planeta en sus diferentes escalas (bloques regionales, países, regiones, micro regiones internas, ciudades), se divide ahora entre *territorios ganadores* y *territorios perdedores* (Benko y Lipietz, 1992), a los que nosotros añadimos los *territorios sin futuro*, muy atrasados económica y socialmente, que nunca han tenido algo que perder, que no interesan al gran capital mundial en esta fase de la acumulación, y cuya población mayoritaria sigue hundida en el inframundo de la miseria rural y urbana[11].

Las guerras, sean imperialistas denominadas *preventivas* contra el terrorismo o *humanitarias*, religiosas, étnicas o políticas locales, matan trabajadores y desarticulan las relaciones comunitarias, generan migraciones masivas de refugiados, depredan el medio natural, destruyen la base productiva local, la infraestructura y las ciudades o asentamientos humanos, y expulsan población de su hábitat; localizadas siempre desde la 2ª Guerra Mundial en países atrasados, ellas agravan hasta límites inhumanos, las desigualdades sociales y la miseria.

Los Estados Nación, con base en los cuales se construyó el capitalismo, con sus fronteras como unidad de análisis territorial clásico y para muchos investigadores como camisa de fuerza inviolable, se disuelven ante nuestros ojos en *comunidades de naciones* más o menos integradas y homogeneizadas en función de los intereses de sus capitales monopólicos (Wallerstein, 1996), o giran como satélites de los centros dominantes en los bloques económicos, y sobre todo de EUA, el polo económico y político mundial hegemónico.

La continua descomposición de las formas preexistentes de producción en el campo latinoamericano, impulsa la urbanización de la población rural, por migración o por absorción de su hábitat en las ciudades región o las zonas metropolitanas, y se añade al crecimiento propio de aquella ya urbanizada, para prefigurar la urbanización total de la población mundial y latinoamericana en la primera mitad del siglo XXI, con primacía de las grandes concentraciones urbanas, sin que las estructuras resultantes, ni en los países desarrollados ni en los atrasados, garanticen una calidad de vida adecuada para todos (Pradilla Cobos, 2007).

Las ciudades latinoamericanas que fueron asiento de la industrialización en la posguerra, se han convertido en grandes metrópolis, y se insertan ahora en procesos de formación de ciudades región o megalópolis. En medio de la larga fase de estancamiento económico general, y

[11] Ejemplos de esta situación, son Haití y Honduras en América Latina; la mayoría de los países de África negra, sobre todo aquellos que sobrepasan el 30% de su población adulta con SIDA, y algunos de Asia, Bangladesh y Afganistán entre ellos. En México, pensamos en las micro regiones campesinas e indígenas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla.

de muy bajo crecimiento industrial iniciada a principios de los 80s, muy acentuada en esa década y desigual según los países (Nações Unidas, 2001: 2 y 101), las grandes metrópolis sufren procesos de desindustrialización resultantes del cierre o la relocalización de empresas industriales determinados por la contracción de los mercados internos, la apertura comercial, y la acumulación de *deseconomías de aglomeración* (Pradilla Cobos y Márquez López, 2005).

En América Latina, el *sector informal* en expansión, como forma de supervivencia de los desempleados o los pobres, aporta ahora más de la mitad de los precarios "empleos" generados y la *flexibilidad laboral* precariza los empleos aún en medianas y grandes empresas (Nações Unidas, 2001, 191 et seq.). Las economías metropolitanas viven un proceso espurio de *terciarización informal* que tiene poco que ver con los esquemas ideales de desarrollo urbano sobre la base del sector terciario moderno. La impronta del mundo *informal* es visible en los espacios públicos de todas las ciudades latinoamericanas; los intentos de los gobiernos locales por erradicarlo, con frecuencia represivos, chocan con la realidad estructural y solo logran desplazarla hacia otros territorios urbanos menos importantes para el capital. Pero la *informalidad* que comercializa productos de contrabando o robados, también es subsumida por las grandes corporaciones multinacionales al realizar sus mercancías y sus ganancias.

Aunque el debate teórico y político sobre la magnitud de la pobreza y la indigencia en América Latina es muy intenso, todas las evidencias indican que se han mantenido en términos relativos y han crecido en números absolutos, sobre todo en las ciudades (Tokman y O'Donnell, 1999; Nações Unidas, 2001: 200; 2004).

La *economía mafiosa* –narcotráfico, contrabando de mercancías y personas, piratería de productos–, la *informalidad* y la pobreza, han generado una espiral de violencia urbana con impactos profundos en el diseño y apropiación de los soportes materiales de la estructura urbana, las formas colectivas de su apropiación y la vida cotidiana de la población urbana.

Las migraciones internacionales e internas empujadas por la desigualdad económica, la pobreza, la guerra y la violencia interna, y la urbanización creciente, producen la *hibridación étnica y cultural* en las naciones y ciudades desarrolladas y atrasadas (Borja y Castells, 1997: c. 4), que la xenofobia y el racismo, oficiales y privados, convierten en justificación para la explotación, la opresión y la exclusión, negando las posibilidades de integración progresiva[12]. Su presencia en las ciudades, focalizada

[12] Los inmigrantes latinoamericanos en EUA, los latinoamericanos, africanos y asiáticos en Europa, los del resto de Asia en Japón y los países árabes del medio oriente, son ejemplos claros; pero ocurre lo mismo al interior de los países y ciudades atrasadas con sus inmigrantes pobres de minorías étnicas o regionales, como los indígenas en las grandes ciudades mexicanas, peruanas, ecuatorianas o bolivianas.

territorialmente, genera problemáticas de exclusión, desintegración, conflicto y deterioro que no están siendo enfrentadas integralmente por las políticas urbanas.

La potencialidad aportada por las nuevas tecnologías, en particular por la informática, la comunicación por satélite y el Internet, como nuevas fuerzas productivas creadas socialmente, se disuelven como tales por su apropiación y control por el gran capital, y actúan como otro canal de extorsión de valor a través del sistema de patentes y regalías; y su desigual difusión social y territorial entre países, regiones, ciudades o fragmentos de todos ellos, añaden la brecha tecnológica a los demás factores de desigualdad socio-territorial.

El Internet muestra las contradicciones de las nuevas tecnologías: el control tecnológico ejercido por los grandes monopolios, cada vez más concentrados, que dominan la producción de equipo de computo, de software, y los portales; la muy desigual distribución del equipamiento y el acceso entre sectores sociales y territorios; el dominio y control ejercido por los países, instituciones y empresas dominantes sobre la generación de información; y por otra parte, las dificultades y limitaciones enfrentadas por los emisores de contra cultura económica, política y cultural, para ponerla al servicio de la resistencia al neoliberalismo y su *globalización* imperial (Shapiro, 2001). Similares problemas encontramos en medios como la radio y la televisión.

Esta fase de *mundialización*, como las anteriores ha significado cambios tecnológicos con efectos múltiples y significativos sobre las configuraciones territoriales, como lo muestran algunas tecnologías paradigmáticas en las revoluciones tecnológicas. La revolución industrial aportó el ferrocarril, la navegación a vapor y el subterráneo –Metro–, que redujeron la distancia-tiempo en los desplazamientos regionales y urbanos de mercancías y personas. El motor de combustión interna y la electricidad dieron lugar desde mediados del siglo XIX y sobre todo a inicios del XX, al desarrollo del automóvil que ha marcado al territorio desde entonces, a nuevos modos de comunicación –telégrafo, teléfono– y a la autonomía de los lugares por la distribución por cable de la energía y los mensajes. La aeronáutica a hélice y luego a propulsión a chorro, fueron nuevos vectores de la reducción de la distancia-tiempo en los desplazamientos. La era nuclear no tuvo efectos territoriales notorios, salvo la destrucción de Hiroshima y Nagasaki y el accidente nuclear de Chernobil, dadas las limitaciones estratégicas y militares de su uso (Derry y Williams, 1977: t. 3 a 5). La microelectrónica, la computación y la comunicación por satélite, componentes de la actual fase de cambio tecnológico, han tenido múltiples efectos territoriales al actuar sobre anteriores objetos tecnológicos y generar otros nuevos que hoy se están investigando sistemáticamente.

El medio ambiente latinoamericano sufre los embates combinados de la expoliación mundial y local. Los recursos naturales no renovables, los energéticos fósiles en particular, son devorados por las trasnacionales y las empresas públicas

crecientemente amenazadas por la privatización y desnacionalización, que los explotan aceleradamente para cubrir el déficit comercial o fiscal nacional. Las empresas industriales depositan inadecuada e irresponsablemente sus desechos peligrosos o tóxicos en el suelo o el aire sin control público suficiente, sumándose a los crecientes desechos del consumo empresarial o doméstico y del uso del automóvil, sobre todo en las grandes concentraciones urbanas.

El automóvil, cuyo número y uso irracional crecen sin cesar al impulso de las trasnacionales automotrices, de las erráticas políticas de multiplicación de la vialidad urbana, y de la insuficiencia del transporte colectivo, público y privado, sigue siendo el factor mayoritario de contaminación de la atmósfera urbana.

El agua, cada vez más escasa y contaminada por el uso doméstico y empresarial, se convierte en factor escaso estratégico, crecientemente sometido a la lógica de la ganancia empresarial, y muy desigualmente distribuido entre los sectores sociales (Pradilla Cobos, 2003); su desalojo luego de su uso, y el de las aguas de lluvia, sobre todo en las grandes metrópolis, es factor importante de incremento del gasto público, del consumo de energía y, a la vez, de contaminación del agua potable para el uso urbano y para el riego agrícola.

Las legislaciones ambientales desiguales, en los ámbitos nacionales y locales, sin instrumentos suficientes de intervención, se enfrentan a la acción depredadora de los actores sociales, por el incremento de la ganancia o por la subsistencia. En el plano mundial, los gobiernos de los países dominantes, los mayores consumidores de energía y productores de desechos, y sus corporaciones trasnacionales, se niegan a firmar los acuerdos internacionales de protección del medio ambiente, o a aplicarlos realmente, para no afectar las ganancias de las grandes corporaciones.

La *deslocalización de las decisiones*, efecto de la trasnacionalización –la *globalización imperialista*– impide la orientación de éstas en función del interés nacional de revertir las desigualdades regionales y urbanas. Los territorios nacionales, conformados a partir de la trama de su historia y sus estructuras, flujos, relaciones e infraestructuras de soporte, reorientan su configuración *hacia fuera,* hacia los polos de la acumulación mundial y en particular hacia el centro único y sus áreas fundamentales de crecimiento.

En el plano de los gobiernos nacionales y locales, el mercado fetichizado [13] sustituye crecientemente al Estado en la promoción y orientación del desarrollo o la gestión de lo público miniaturizado. La planeación regional y urbana desaparece, sustituida por los megaproyectos del capital, en particular del inmobiliario y comercial, nacional o crecientemente trasnacional, en la producción o reutilización de las ciudades, y en las acciones

[13] El *mercado* se ha convertido en invisible dios todopoderoso, en el *gran hermano* que todo lo ve, juzga y ordena; en esa abstracción desaparecen o se ocultan los actores sociales concretos, sus intereses y decisiones. Tenemos que recordar a Marx y su *fetichismo de la mercancía* (Marx, 1975, t. I, v. 1, c. I. 4).

pragmáticas de los gobiernos para atraer la inversión o *facilitar* la acumulación de capital, mediante la inversión pública o la privatización de la infraestructura y los servicios, o para compensar asistencialmente a los damnificados de la *globalización* imperialista, siguiendo los dictados de los organismos internacionales.

A manera de conclusión provisional y limitada

A los que hemos insistido en la crítica de los discursos ideológicos del poder capitalista, siempre nos han despertado sospechas los conceptos y construcciones "teóricas" que son usadas indistintamente por todo el abanico de la geometría política. Tal es el caso de las construcciones montadas a partir del concepto de *globalización* sin apellido, y su derivación en el de *ciudades globales* (Pradilla Cobos, 2008b) que igualan, en un imaginario virtual, lo que en la realidad es profundamente desigual y diferenciado: las naciones y las ciudades de los países hegemónicos, y las subordinadas y atrasadas, entre ellas las latinoamericanas.

Es tan alto el costo pagado por nuestras sociedades y, sobre todo, por los sectores sociales oprimidos, explotados y excluidos, en estas décadas de políticas neoliberales salvajes y *globalización* forzosa, que como intelectuales, podremos –lo hacemos en la práctica– pero no deberíamos caer en ese ambiguo discurso homogeneizador y, por tanto, encubridor, en el que las naciones y ciudades latinoamericanas se "hermanan" en el mismo *mundo globalizado* y la misma categoría de *ciudades globales*, con las tres cabezas urbanas del imperialismo actual. Utilizar estas teorizaciones sin crítica, es reproducir la ideología que mantiene doblegadas las conciencias, y que sirve a la reproducción y perpetuación del neoliberalismo y el imperialismo.

La conclusión, inicial por cierto, es que tenemos que usar las armas de la crítica, para confrontar las nuevas formas de la vieja ideología con los hechos de la realidad, a pesar de lo fascinantes y literariamente seductores relatos a los que nos han acostumbrado los cantores originales del neoliberalismo mundializado, o, no tan gratamente, los perennes viajeros mundiales de la investigación, o los copistas que solo reproducen lo que suena "científico", políticamente o académicamente "correcto", pero que no tiene nada que ver con las *operas primas*, ni con las realidades vividas.

Los investigadores urbanos latinoamericanos sabemos de memoria que dicen los autores consagrados del *primer mundo*, editados masivamente por las grandes editoriales de allá y acá. Aunque no haga falta, los trabajos locales que leemos o escribimos dedican la mayor parte de sus páginas a repetir sus teorías o juicios de valor; y solo dejamos unas cuantas páginas finales para tratar de adecuar nuestras realidades a lo que antes de iniciar la investigación,

hemos asumido como la explicación del objeto de estudio. No pensamos que éste sea el camino científico, aunque quizás sea el adecuado para obtener el puntaje necesario para mantenernos en los *rankings* de los sistemas de becas para investigadores, una de cuyas exigencias es tener la mayor parte de la bibliografía con "autores en lenguas extranjeras, de fechas recientes".

El camino válido, creemos, es estudiar a fondo, estructural, empírica y factualmente, las realidades, procesos, contradicciones y tendencias de los territorios latinoamericanos, las metrópolis en particular, para caracterizarlos plenamente, analizarlos comparativamente para encontrar lo que es universal en ellos por encontrarse en todos ellos. Solo entonces, podremos construir los conceptos correctos que los describan, y armar la trama de las relaciones reales que mantienen entre sí, y con los nodos primarios y secundarios del capitalismo imperialista de hoy.

En este trabajo, lo que nos ayudaría no son los textos europeos, estadounidenses o japoneses que hablan de sus sociedades y sus países, o generalizan discursos, y que hemos citado hasta el cansancio, sino los trabajos serios de investigación de nuestros compañeros latinoamericanos, que buscan explicar nuestras realidades, y que en cambio, brillan por su ausencia en las bibliografías y las notas de los documentos que publicamos; mientras elevamos pedestales a quienes idealizan lo dominante, y condenamos al ostracismo o a la crítica roedora de los ratones de las bibliotecas, los textos que tratan de explicar la situación de los dominados y excluidos, la nuestra.

Seguramente, al terminar nuestro trabajo, como en el pasado, "*el dinosaurio estará ahí*", pero no habremos contribuido a engrandecerlo, idealizarlo y eternizarlo aún más.

Referencias

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso. *Globalización y capitalismo*. México DF: Plaza y Valdés, 2002.

ALVATER, Elmar; MAHNKOPF, Birgit. *Las limitaciones de la globalización*. México: Siglo Veintiuno, 2002.

AMIN, Samir. *L'accumulation à l'echelle mondiale*: critique de la théorie du sous-développement. Paris: Antropos, 1970.

_____. *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós, 1999.

_____. *Más allá del capitalismo senil*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

ANGUIANO, Arturo (Comp.). *El socialismo en el umbral del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. *Les régions*

qui gagnent: districts et réseaux Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

BLACKBURN, Robert (Ed.). *Después de la caída*: el fracaso del comunismo y el futuro del socialismo. Barcelona: Crítica, 1993.

BOLÍVAR, Simón. *Escritos políticos*. Madrid: Alianza, 1969.

_____. *Documentos*. Bogotá: FES Fundación Editorial, 1970.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

CÁRDENAS, Cuauhtémoc. *México en un mundo global*: derechos humanos, paz, crecimiento y ley. México: Congreso de la Unión, 1999.

CASTELLS, Manuel. *The informational city*: information technology, economic restructuring and the urban-regional process. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

_____. *La era de la informática*: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, 1998. 3 v.

CASTELLS, Manuel; HALL, Peter. *Las tecnópolis del mundo*: la formación de los complejos industriales del Siglo XXI. Madrid: Alianza, 1994.

CHESNAIS, Francois. *La mondialisatión du capital*. Paris: Syros, 1994.

CORIAT, Benjamín. *El taller y el robot*: ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica. México: Siglo Veintiuno, 1992a.

_____. *Pensar al revés*. México: Siglo Veintiuno, 1992b.

DERRY, Tomas Kingston; WILLIAMS, Trevor I. *Historia de la tecnología, desde 1750 hasta 1900*. México: Siglo Veintiuno, 1977. 5 t.

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen, 1983.

FAJNZYLBER, Fernando; MARTÍNEZ TARRAGO, Trinidad. *Las empresas trasnacionales*: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

FERRER, Aldo. *Historia de la globalización*: orígenes del orden económico mundial. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Culturas híbridas*: estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo, 1990.

GILLY, Adolfo. *El siglo del relámpago*: siete ensayos sobre el siglo XX. México: La Jornada, 2002.

GRAY, John. *Falso amanecer*: los engaños del capitalismo global. Buenos Aires: Paidos, 2000.

GUILLÉN ROMO, Héctor. *La contrarevolución neoliberal*. México: Era, 1997.

HILL, Christopher. *El siglo de la Revolución*. Madrid: Ayuso, 1972.

HOBSBAWM, Eric. *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1971.

_____. *Las revoluciones burguesas*. Madrid: Guadarrama, 1974. 2 tomos.

_____. *La era del capitalismo*. Madrid: Guadarrama, 1977. 2 tomos.

_____. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, 1995.

KINDER, Herman; HILGEMANN, Cerner. *Atlas Histórico Mundial*. Madrid: Istmo, 1971. 2 tomos.

LENIN, Vladimir Ilitch. El imperialismo, fase superior del capitalismo. In: _____. *Obras escogidas.* Moscú: Progreso, 1969.

MANDEL, Ernest. *Las ondas largas del desarrollo capitalista.* Madrid: Siglo Veintiuno, 1986.

MARX, Kart. *El capital*. México, DF: Siglo Veintiuno, 1975.

MENDEZ GUTIERREZ DEL VALLE, Ricardo; CARAVACA BARROSO, Inmaculada. *Organización industrial y territorio.* Madrid: Síntesis, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina. *Una década de luces y sombras*: América Latina y el Caribe en los años noventa. Bogotá: Alfaomega, 2001.

_____. *Una década de desarrollo social en América Latina*: 1990-1999. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas, 2004.

_____. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas, 2005.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. *La globalización desenmascarada*: el imperialismo en el siglo XXI. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2003.

PRADILLA COBOS, Emilio. Las políticas neoliberales y la cuestión territorial. *Sociológica*, México, n. 12, ene./abr. 1990.

_____. Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina. *Diseño y Sociedad*, México, n. 3, Invierno, 1993.

_____. Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana. *Eure*, Santiago de Chile, n. 68, abr. 1997.

_____. Campo y ciudad en el capitalismo actual. *Ciudades*, México, n. 54, abr./jun. 2002.

_____. Costos de la participación privada. *Ciudades*, México, n. 59, jul./sep. 2003.

_____. Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Cadernos Metrópole*, Rio de Janeiro, n. 18, 2. sem. 2007.

_____. La *globalización* imperialista y las ciudades latinoamericanas. In: RAMÍREZ VELÁSQUEZ, Blanca R. (Ed.). *Formas territoriales*: visiones y perspectivas desde la teoría. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2008a.

_____. ¿Existen las ciudades globales en América Latina? *Ciudades*, México, n. 77, ene./mar. 2008b.

PRADILLA COBOS, Emilio; MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett. Estancamiento económico, desindustrialización y *terciarización informal* en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres et al. (Comp.). *Globalização e território*: ajustes periféricos. Rio de Janeiro: Arquímedes, 2005.

SASSEN, Saskia. *La ciudad* global: Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires, 1999.

SHAPIRO, Andrew. *El mundo en un clic*. Barcelona: Grijalbo, 2001.

TOKMAN, Víctor E.; O'DONNELL, Guillermo (Comp.). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1999.

VILAR, Pierre. *Oro y moneda en la historia (1450 – 1920)*. Barcelona: Ariel, 1969.

WALLERSTEIN, Imanuel Maurice. *El moderno sistema mundial*. 2. ed. México, DF: Siglo Veintiuno, 1984.

_____. *Después del liberalismo*. México, DF: Siglo Veintiuno, 1996.

Resumen

En el cambio del *patrón de acumulación de capital con intervención estatal* al *neoliberal,* se impuso la ideología de la *globalización,* adoptada sin crítica por investigadores de *todas* las corrientes, de derecha a izquierda, incluyendo muchos latinoamericanos. Pese a la agudización de la explotación de los trabajadores, la expoliación de las naciones y la *guerra preventiva*, se piensa que es inevitable, positiva, y avanza hacia sociedades y territorios sin contradicciones. Este ensayo señala que la *mundialización capitalista* iniciada en el siglo XVI, se desarrolló desigual y diferencialmente en sociedades y territorios. Esta fase es *imperialista*, dominada por tres bloques

Abstract

When the *capital accumulation pattern with state intervention* was swapped for the *neoliberal* one, the *globalization* ideology was imposed, and adopted without any criticism from researchers of *every* current, right-winged to left-winged, including many Latin Americans. Besides the agudization of the workers exploitation, the nations plundering and the *preventive war*, some people think that it is something inevitable, positive and moves towards societies without territories nor contradictions.This essay points out the unequal and differential development of the *capitalist mundialization*, opened in 16th century, in terms of societies and territories. This *im-*

comandados por EUA, y ha usado distintos patrones de acumulación. Pero no garantiza una acumulación capitalista sostenida y sustentable, no mejora la calidad de vida de la población, ni elimina la desigualdad entre naciones, regiones y ciudades en América Latina.

***Palabras claves*:** globalización, imperialismo, territorio, América Latina.

perialist phase is dominated by three blocs commanded by USA and has used different accumulation patterns. But it doesn't guarantee a sustained and viable capitalist accumulation, improve the population's quality of life, nor eliminates the inequity between nations, regions and cities in Latin America.

***Keywords*:** Globalization, imperialism, territory, Latin America.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em agosto de 2008

Emilio Pradilla Cobos es Doctor en Urbanismo, Profesor-Investigador del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México D.F., Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, y Miembro de la Red Nacional de Investigación Urbana de México.

Os Sistemas de Inovação: a adequação da escala regional

Hugo Pinto

Introdução: motivações para o debate

O Sistema Regional de Inovação (SRI) é um conceito que, desde que foi introduzido na obra seminal de Braczyc, Cooke e Heidenreich, *Regional Innovation Systems – The role of governances in a globalized world*, tem sofrido uma alargada discussão teórica e uma ampla operacionalização.

Em termos teóricos o conceito tem vindo a ser alvo de um intenso debate nas revistas da especialidade, porque se mantém algo ambíguo. Esta ambigüidade é revelada, principalmente, em razão da elevada atractividade que o conceito tem para *policy-makers* como instrumento para a criação de estratégias territoriais, em particular nas regiões da União Européia (UE). No entanto, diversos factores como a ausência de parcerias público-privadas efetivas, o limitado capital social entre os atores envolvidos, a inexistência de um patamar de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) que permita rendimentos crescentes e atractividade para investimentos em ciência, tecnologia e inovação (o chamado paradoxo da inovação regional), e a ausência de um governo (autoridade) regional que lidere/coordene o processo limitaram o sucesso de muitas destas iniciativas ao nível regional.

A operacionalização do conceito de SRI nem sempre parece adequada a todos os territórios. Por exemplo, quando pensamos se existem regiões em Portugal, quais são as que devem ser definidas? Este artigo tem como meta contribuir para a discussão do conceito de Sistema Regional de Inovação, numa primeira parte, tentando sucintamente estabilizar

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 35-50

o conceito e, numa segunda, apresentando outros conceitos úteis de operacionalizar em políticas caso o território no qual pretendemos atuar não pareça configurar as lógicas que o poderiam levar a ser um Sistema Regional de Inovação.

O enfoque regional nos Sistemas de Inovação

Os estudos dos Sistemas de Inovação sublinham a importância da região e dos seus recursos específicos para o estímulo à inovação entre as empresas e os territórios. Para além de permitirem às empresas locais se tornarem mais competitivas, estes recursos específicos, como a capacidade de aprendizagem, as atitudes empresariais, ou as infra-estruturas físicas, organizacionais e sociais, são fatores de desenvolvimento (Doloreux e Dionne, 2007). As vantagens competitivas duráveis na economia global têm um caráter profundamente local, proveniente da concentração de conhecimentos e de "saber-fazer" altamente especializados e também da existência de instituições, de concorrentes, de parcerias e de consumidores (Porter, 2003). A visão da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005) segue em sentido idêntico:

> The notion that regional factors can influence the innovative capacity of firms has led to the increasing interest in analysing innovation at the regional level. Regional differences in levels of innovation activity can be substantial, and identifying the main characteristics and factors to promote innovation activity and the development of specific sectors at regional levels can help in understanding innovation processes and be valuable for the elaboration of policy.
>
> As a parallel to national innovation systems, regional innovation systems may develop. The presence, for example, of local public research institutions, large dynamic firms, industry clusters, venture capital and a strong entrepreneurial environment can influence the innovative performance of regions. These create potential for contacts with suppliers, customers, competitors and public research institutions. Infrastructure also plays an important role.

O conceito de Sistema Regional de Inovação valoriza o papel da região enquanto território de relação entre a tecnologia, o mercado, o capital produtivo, a cultura e as representações. A região não é um simples suporte à afetação de recursos, mas um meio gerador de recursos específicos e de dinâmicas próprias. As regiões são atualmente vistas na Europa como escala adequada para a implementação de políticas de desenvolvimento para a promoção de uma economia baseada no conhecimento. Para exemplificar este interesse, basta referir a multiplicação de estratégias e planos regionais de inovação nos últimos anos. Segundo dados da Innova-

ting Regions in Europe Network (2005), foram desenvolvidas até 2005, com o apoio da União Européia (UE), 33 estratégias regionais de inovação (RIS, 1994-2001), 70 estratégias regionais de inovação e transferência de tecnologia (RITTS, 1994-2001), 16 estratégias regionais de inovação em países recentemente associados (RIS-NAC, 2001-2004) e 33 projetos de estratégias regionais de inovação em novos estados-membros e países associados (2005). Por outro lado, 145 regiões desenvolveram Programas Regionais no âmbito das Ações Inovadoras do FEDER, muitas delas como continuação da implementação das suas estratégias regionais de inovação. Estas atuações tinham um importante enfoque na criação e robustecimento dos SRI. Mas surge então a pergunta essencial: o que é afinal um Sistema Regional de Inovação?

Vários estudos têm permitido identificar formas similares de localização da produção baseadas no desenvolvimento de tecnologia. Estes trabalhos fornecem o quadro analítico para a análise do Sistema Regional de Inovação.

O SRI mostra como a concentração espacial de empresas e organizações públicas (e mistas) produz a inovação com base em interações e aprendizagem coletiva através de práticas institucionais comuns (Doloreux e Bitard, 2005). Deste ponto de vista, o SRI está intimamente ligado à economia do conhecimento e à concepção da inovação enquanto resultado de um produto social territorializado, estimulado não apenas pelos recursos ancorados localmente mas também pelo contexto social e cultural no qual evolui (Bathelt et al., 2004). Uma dimensão-chave do SRI é a capacidade institucional de apoiar as empresas nas suas necessidades para inovar através da interação sistêmica e a aprendizagem coletiva, p.e., as normas, as rotinas ou a confiança.

Muitas vezes a noção de SRI é utilizada como expressão genérica que cobre modelos similares como os meios inovadores, os distritos tecnológicos, as regiões aprendentes ou os *clusters*. A literatura sugere que existe assim uma lacuna na definição do conceito (Doloreux e Parto, 2005; Doloreux e Bitard, 2005). O aspecto mais referido é a delimitação do quadro territorial de análise. Existe um problema de determinação de escala para a definição da unidade de análise; as áreas metropolitanas, os distritos industriais surgem muitas vezes como escalas adotadas para a análise de um SRI. Por outro lado, em um nível mais agregado, na Europa, os SRI são muitas vezes delimitados pelo nível NUTS [1] II, que engloba grande parte das regiões administrativas de França e Itália, dos *counties* no Reino Unido e dos *Regierungsbezirken* na Alemanha. Este nível, em Portugal se refere à atuação das atuais Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR), organismos descentralizados do governo central que coordenam e planificam

[1] NUTS (Nomenclaturas de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos, do francês *Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques*) designam as sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos países da União Européia.

os instrumentos de políticas regionais. A utilização da NUTS II apresenta, segundo Doloreux e Bitard (2005), uma limitação importante. O fato de muitas vezes ser uma nomenclatura imposta exogenamente à própria realidade apenas para fins estatísticos transforma estas unidades de análise em territórios pouco homogêneos e pouco representativos das dinâmicas inovadoras.

Para complexificar um pouco começam a surgir estudos que analisam os SRI de territórios um pouco mais abrangentes, como, por exemplo, a província canadiana do Quebec ou o Sudoeste da Península Ibérica. Niosi (2005) refere que é importante na análise do SRI definir o que é a região. As regiões aparecem muitas vezes associadas a entidades de geografia variável, desde pequenas cidades a conjuntos de países. Assim a noção de regional pode ter, segundo Doloreux e Dionne (2007), duas conotações distintas, uma de natureza funcional (delimitada pelas suas inter-relações, capital social próprio e cultura específica) e outra de natureza política (um território definido por determinado contorno administrativo). No primeiro caso as fronteiras do regional tendem a variar com a evolução da economia e da sociedade, enquanto no segundo as fronteiras são mais estáveis e referidas a um determinado espaço. Para ultrapassar estas limitações de análise, uma característica realçada na visão dos SRI é que, quando comparado com outros modelos territoriais de inovação, este sistema deve ser definido por uma estrutura de governação, muitas vezes determinada administrativamente (Carrincanzeaux e Gaschet, 2006). Esta visão tenta evitar os problemas de escala espacial através da noção de que o SRI é definido num território onde as empresas e a inovação são apoiadas por entidades de coordenação descentralizadas, públicas ou privadas.

Howells (1999) menciona que existem componentes dos Sistemas Nacionais de Inovação que justificam uma abordagem regional: a evolução de longo prazo e o desenvolvimento de especializações industriais, a estrutura de governação regionalizada e as diferenças mais acentuadas ao nível regional em termos de performances inovadoras. Segundo Carrincazeaux e Gaschet (2006), face a uma abordagem setorial do sistema, o SRI será mais adequado caso a cumulatividade da inovação, entendida como o grau de persistência da acumulação das *capabilities* inovadoras que acontecem em determinado espaço geográfico, for baixa ao nível setorial, uma vez que deste modo esta cumulatividade espacial refletirá as trajetórias específicas regionais. Caso contrário, se existir uma cumulatividade elevada ao nível das empresas de determinado setor, então a concentração espacial da inovação reflete apenas as decisões das empresas líderes e das barreiras à entrada, pelo que uma análise focada nas dinâmicas dos setores será mais adequada.

Segundo Doloreux e Dionne (2007), o SRI transcende as reflexões sobre modelos econômicos territoriais. Este conceito, para além de ter inspirado trabalhos recentes na Economia Institucionalista e na Economia Regional da Inovação, que

sublinham a importância dos processos de inovação e interações entre diferentes atores e o seu ambiente e as externalidades que afetam a produção nos territórios, conseguiu superar a inovação como um processo linear baseado na Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e ver a região como suporte da afetação de recursos, para mostrar a inovação como um processo interativo que resulta em formas coletivas de aprendizagem. A componente tácita do conhecimento é mais facilmente transmissível caso se desenvolvam formas de partilha coletiva no interior de um contexto institucional, político e social adequado como relatado por Asheim e Isaksen (2002). A proximidade física pode ter um papel importante no reforço de tipos formais e informais de cooperação.

***Figura 1*:** O Sistema Regional de Inovação

Fonte: Conseil de la Science et de la Technologie (2006) adaptado.

Usualmente as empresas são colocadas no centro do SRI. É o seu sucesso que permitirá ou não a geração de inovações e de desenvolvimento do território. Existem em seu redor instituições e organismos de conhecimento (centros tecnológicos, agências de desenvolvimento, sociedades de financiamento, entidades de ensino e formação, organismos de apoio à inovação, serviços de apoio a empresas, organismos de P&D e de transferência de tecnologia). Um terceiro nível do SRI refere-se ao ambiente econômico, social e cultural, ou seja,

o contexto institucional no qual as atividades econômicas se desenrolam na região, que permitem enquadrar as condições nas quais o SRI vai evoluir, como, por exemplo, a existência de determinados ativos intangíveis, como o grau de confiança entre os atores. São as interações e sinergias entre os três níveis referidos que permitem o sucesso de um SRI. Reunindo determinadas condições favoráveis, podemos imaginar que será mais provável a empresa interagir com outros organismos, empresas e ambiente, obtendo os contributos externos essenciais ao processo inovador. As vantagens das regiões são determinadas pela combinação de vários fatores orientados para os benefícios da proximidade e concentração espacial dos atores: facilitação das trocas, criação de externalidades (mão-de-obra qualificada, ativos especializados, matéria-prima, etc.) e aumento do capital social (assegurando a partilha de boas-práticas). As caraterísticas do ambiente são assim essenciais pela criação de externalidades que permitem custos decrescentes e pelas regras do jogo que se impõem aos atores e que favorecem ou não a inovação.

Os SRI permitem sistematizar as diferentes formas de interdependência que existem numa região para o desenvolvimento tecnológico, mas é importante referir que existe um papel muito importante na interligação entre o SRI e outros sistemas (como por exemplo, o Sistema Nacional de Inovação), os seus organismos-chave, ou com grandes empresas internacionais, porque estas relações permitem analisar igualmente alguns fatores de aprendizagem do território que não são internamente localizados. Alguns trabalhos começam atualmente a questionar a verdadeira ancoragem territorial dos SRI, uma vez que a importância de fatores extra-regionais parece ser determinante.

Vários autores tentaram criar tipologias de SRI. Uma das tipologias mais citadas de SRI é a de Cooke (1998), em que se teve em atenção duas dimensões distintas da inovação regional, cada uma delas com três categorias.

A primeira dimensão de análise foi a governação. Nesta dimensão podem existir três tipos de transferência tecnológica: *grassroots*, *network* e *dirigiste*. Os SRI principiantes (*grassroots*) são caraterizados por iniciativas locais, financiamento difuso (um *mix* proveniente de bancos, governos locais, câmaras de comércio), pesquisa aplicada ou muito próxima do mercado, um nível baixo de especialização tecnológica e de coordenação local. Os SRI em rede (*network*) se caraterizam por uma transferência tecnológica que pode ser iniciada em diferentes níveis: local, regional, nacional ou supranacional. O financiamento é normalmente acordado entre bancos, empresas e agências governamentais. A pesquisa resulta de um misto entre investigação aplicada e fundamental com uma especialização flexível necessitando de um elevado número de empresas de pequena, média e grande dimensão. A coordenação nestes sistemas é geralmente alta, devido ao grande número de *stakeholders*. Os SRI dirigidos (*dirigiste*) são incitados por atuações fora das próprias regiões, em especial pelos go-

vernos centrais. A iniciativa das ações é normalmente resultado da política do governo central. O financiamento também é determinado centralmente. O tipo de investigação é básica ou fundamental, orientada para ser utilizada em grandes empresas ou fora da região. O nível de coordenação e de especialização tende a ser muito alto, uma vez que estes sistemas são controlados centralmente.

Para complementar a dimensão da governação, Phil Cooke apresentou a dimensão da Inovação Empresarial, que revela a postura das empresas na economia regional e nas suas relações com o mercado, em particular com o exterior. Esta dimensão também se divide em três tipologias: localista, interativa e globalizada. Os SRI localistas (*localist*) têm poucas empresas grandes, sejam elas regionais ou multinacionais. O nível de investigação das empresas não é alto, mas pode existir uma razoável associação entre as organizações de P&D e os *clusters* da região. Existem poucos recursos públicos afetos à inovação e à P&D, mas os recursos privados são ainda mais reduzidos. No entanto, pode existir uma boa associação entre empreendedores e decisores políticos regionais. Nos SRI interativos (*interactive*) a economia regional não é dominada por empresas grandes ou por empresas pequenas, mas verifica-se um equilíbrio entre elas. Existe também um equilíbrio entre os organismos públicos e os organismos privados em relação à inovação, que reflete a presença de empresas de maior dimensão e de um governo regional interessado em promover uma economia regional baseada na inovação. Estas regiões caraterizam-se por um nível elevado de associativismo, expresso na existência de redes de investigação, *fora* e clubes. Os SRI globalizados (*globalized*) são dominados por empresas globais ligadas por cadeias de produção aos *clusters* e às pequenas e médias empresas (PME) locais. A pesquisa científica é privada na sua maioria. O associativismo não está muito presente e, quando existe, é conduzido pelas grandes empresas.

Asheim e Isaksen (2002) produziram uma tipologia de SRI baseada na coesão social das redes de inovação que tem semelhanças com a proposta de Cooke. Distinguem três grandes tipos: a rede de inovação integrada no plano territorial (versão territorializada, caraterizada pela dominância de micro-empresas que baseiam a sua atividade em formas de aprendizagem favorecidas pela proximidade, com uma forte associação entre os empresários e os decisores políticos regionais, quando comparadas com as entidades do conhecimento); a rede de inovação integrada por empresas e organismos (caraterizados por aprendizagens coletivas localizadas mas também por projetos territoriais mais explícitos, sistematizados e planificados em termos de inovação, como a presença de infra-estruturas de suporte ou de P&D; é considerado um tipo ideal de SRI); finalmente, o sistema de inovação regional nacionalizado (dominado por empresas internacionais, onde as dinâmicas regionais são integradas no quadro nacional e internacional, e as redes de inovação são desenvolvidas predominantemente por parceiros exteriores à região, o que origina uma fraca capacidade de associação local).

Outra tipologia interessante é a compreensão do SRI pelas barreiras à inovação que existem no território. Doloreux e Dionne (2007), baseados em Tödtling e Trippl (2005), Nauwelaers e Wintjes (2002) e Isaksen (2001), distinguem três tipos de barreiras que condicionam o SRI:

— Exiguidade institucional e organizacional, existe pouca relação entre empresas, as atividades de apoio à inovação são diminutas, a possibilidade de estabelecer formas de aprendizagem coletiva está fortemente condicionada pelo insuficiente número de atores públicos e privados. É um tipo de limitação existente em regiões periféricas onde não existe massa crítica suficiente para fazer emergir um SRI bem sucedido.
— Declínio tecnológico dos principais setores de atividade, as empresas estão decadentes com produções de fraco valor acrescentado de indústrias tradicionais. É caraterístico de regiões em reconversão industrial ou de tradição manufatureira.
— Fragmentação dos atores do SRI, ausência de dinâmica mesmo quando parece existir massa crítica suficiente de empresas e outros organismos. É um problema usual nas regiões metropolitanas, sendo necessário aumentar o interesse e a participação em iniciativas em rede para arquiteturar um SRI eficaz.

Em suma, O SRI é um conceito complexo, que não se limita a medir a inovação no território regional mas sim o dinamismo, capacidade de adaptação e de aprendizagem de uma região, de forma a utilizar ativos, tangíveis e intangíveis, internos ou externos, para o fortalecimento das atividades inovadoras e, deste modo, da competitividade do território. Uma definição de síntese pode ser o Sistema Regional de Inovação como um arranjo administrativamente definido de atores e organizações (empresas, autoridades, universidades e centros de investigação) engajados na inovação e na aprendizagem interativa da região (Doloreux e Bitard, 2005), caraterizados pela existência de recursos territoriais, intangíveis, institucionais e relacionais comuns (Guerreiro, 2005).

Outros conceitos – complementares ou concorrentes?

Para comparar o SRI com outros modelos territoriais baseados na inovação, devem ser consideradas duas vertentes relativamente distintas. A primeira é comparar o SRI com outras escalas percebendo se essas escalas são ou não as mais adequadas para a análise do processo de inovação no território. A segunda é apresentar um conjunto de conceitos que muitas vezes são utilizados indiscriminadamente em paralelo com os SRI. Para o primeiro caso, serão introduzidas as escalas nacional e urbana. No segundo caso serão introduzidos os conceitos de distritos industriais, *clusters*, distritos tecnológicos, meios inovadores e regiões aprendentes.

As escalas dos Sistemas de Inovação

O Sistema Nacional de Inovação (SNI) surge do entendimento da escala nacional como a ideal para delimitar as relações entre os atores do sistema de inovação. É o conceito "original" do qual veio a derivar posteriormente o de SRI. A paternidade deste conceito é muito discutida, sendo muitas vezes atribuída a Bengt-Ake Lundvall, que publicou vários artigos nos anos 1980. Outros autores preferem atribuí-la a Chris Freeman. Robert Nelson é outro nome freqüentemente associado à gênese deste conceito. O conceito de Lundvall foi apresentado como um passo em frente em relação ao modelo de Schumpeter Mark II, que tornava endógena a inovação ao incluir as atividades de P&D dentro da grande empresa. Seria importante analisar o sistema de produção e o consumo porque são componentes fundamentais no processo de aprendizagem, que pode ser de diferentes tipos *(learning by doing, learning by using, learning by interacting)*, crucial para inovações incrementais. Desta forma, o sistema de inovação teria que incorporar o segmento formal de P&D mas também um segmento informal ligado às rotinas que conduzem à aprendizagem. O desenvolvimento do conceito continuou com Lundvall, assente em dois princípios básicos: o papel das instituições e a importância do processo de aprendizagem. O conceito de aprendizagem institucional começa a tornar-se um dos focos dos estudos da inovação. Freeman e Nelson nas suas concepções do SNI foram, como refere Salavisa Lança (2001), mais convencionais, centrando a atenção nos atores e nas instituições formais, destacando as formas de cooperação/concorrência entre empresas, o papel do Estado e as externalidades criadas com o processo inovador. O conceito de SNI é adaptável a vários contextos nacionais e pode assumir uma grande variedade de formas.

***Figura 2*:** O Sistema Nacional de Inovação

Fonte: Godinho (2003, p. 35).

Em síntese e tomando como base os contributos dos vários autores referidos podemos definir Sistema Nacional de Inovação como o conjunto de atores interligados, definidos na escala nacional, que podem desenvolver políticas que afetem a partilha do conhecimento na sociedade, apoiando o surgimento de atividades inovadoras até a sua eficiente difusão, sendo constituído por um segmento formal (organismos públicos e privados e instituições formais) e um segmento informal (baseado nos processos de aprendizagem com destaque para as rotinas de produção e consumo e outras instituições informais).

Outra escala que vale a pena introduzir é a dimensão urbana da inovação, ao que chamaria Sistema Metropolitano de Inovação. Muitos autores preferem centrar-se na cidade como dimensão ótima de análise dos sistemas de inovação. A este propósito, Barquero (2002, p. 121) refere:

> As cidades formam o espaço físico das empresas e dos sistemas produtivos locais. São as cidades que fornecem um mercado de trabalho, serviços públicos e privados e um sistema de transportes e de comunicações, o que permite às empresas e aos sistemas produtivos reduzirem custos médios e utilizarem economias de aglomeração geradas em seu interior. A proximidade física proporcionada pela cidade facilita os intercâmbios de informação e de conhecimentos dentro das redes de empresas, permitindo-lhes compartilhar pautas culturais e formas de comportamento, o que reduz a incerteza e contribui para a diminuição dos custos de transacção das empresas. A cidade é, indiscutivelmente, o espaço em que se produz a atmosfera industrial, se difunde o conhecimento técnico e são viabilizados os pontos de encontro das redes de empresas, daí resultando todo o tipo de economias.

Outras contribuições referem as áreas metropolitanas como espaço ideal de análise dos sistemas de inovação (Diez Revilla, 2002), uma vez que estas zonas são as mais importantes em termos de atividades inovadoras, oferecendo às empresas diferentes formas de proximidade: física, tecnológica e institucional.

Modelos territoriais com enfoque na inovação

Paralelamente a estas visões, os temas da aglomeração espacial emergem, dando interesse a uma pequena incursão na análise dos sistemas locais de produção.

Os distritos industriais, geralmente identificados com o exemplo da Terceira Itália, consistem em sistemas produtivos espacialmente muito delimitados, nos quais existe um grande número de pequenas e médias empresas com uma forte densidade de relações, formando um complexo industrial altamente especializado e flexível caraterizado pela existência de economias de aglomeração. A proximidade física permite aos atores um elevado grau de confiança e uma menor burocratização das relações. O

conceito é originário de Alfred Marshall, elaborado por Piore e Sabel (1984) e relançado nos anos 1980 por vários investigadores italianos, p.e., Becattini. No distrito industrial existe uma grande rotação dos trabalhadores pelas empresas, o que cria uma verdadeira atmosfera industrial, em que todos tentam incorporar a lógica do distrito. A aprendizagem é predominantemente do tipo "aprender fazendo". O empresário puro, o agente central na visão dos distritos industriais, é um indivíduo que conhece bem os mercados, mas, dado o seu sentimento de pertença, de comunidade que o liga ao território, desenvolve a sua atividade num modo de atuação de forma a alcançar o que é melhor para si e para o distrito. Os autores italianos adicionam à visão inicial marshalliana o importante papel que as autoridades podem ter quando imersas na dinâmica do distrito.

Outra visão complementar é o conceito de *cluster* (que tem paralelismos fortes com os Sistemas Setoriais de Inovação), celebrizado por Michael E. Porter, valorizando as interações de determinada tecnologia ou de determinado setor. Um *cluster* pode ser definido como um conjunto de empresas com atividades semelhantes, relacionadas ou complementares, que, definidas numa zona geográfica, partilham infra-estruturas especializadas, mercados de trabalho e de serviços, enfrentando ameaças e oportunidades comuns. O dinamismo nestes sistemas é baseado nas inter-relações que se desenvolvem dentro da cadeia de valor e que permitem a sua própria melhoria. A densidade de ligações, de redes, as parcerias, meios formais e informais de interconetividade dentro do sistema tecnológico são muito importantes. As competências, mão-de-obra disponível, capacidade de atrair talento, a cultura e a tradição, o "saber fazer" da comunidade, enfim, o conhecimento codificado e o conhecimento tácito são cruciais para que se possam desenvolver convenientemente. Porter introduziu o chamado diamante, que mostra como a competitividade se relaciona com as quatro forças: o ambiente competitivo (estratégia, estrutura e rivalidade das empresas), condições dos fatores (em quantidade e qualidade), condições de procura (exigência, sofisticação e capacidade de antecipar as necessidades) e as indústrias relacionadas e de suporte. Segundo este autor, o que leva à competitividade é a detenção de uma ou várias vantagens competitivas. A vantagem competitiva é alcançada quando existe um desempenho superior aos competidores e que pode ser conquistado por duas vias, os custos e a diferenciação. A vantagem competitiva pode orientar-se para um mercado mais generalizado ou mais restrito, originando três estratégias genéricas: liderança pelos custos (que resulta em quotas de mercado elevadas, efeito experiência e gestão otimizada de todos os recursos utilizados), diferenciação (oferecer um produto único em que o valor percebido seja superior ao custo da diferenciação) e focalização (ter atenção a um mercado restrito e adaptando o produto).

Os distritos tecnológicos são uma variante dos distritos industriais adicio-

nando a este uma componente de conhecimento e inovação tecnológica. Os distritos tecnológicos concentram empresas, associações, autoridades, estruturas de apoio relacionadas com o conhecimento, universidades e centros de investigação & desenvolvimento.

No início dos anos 1990 os trabalhos do *Groupe de Recherche sur les Milieux Innovateurs* (GREMI) introduziram o *milieu innovateur* (meio inovador). Os meios inovadores revelam uma forte concentração de cultura técnica e de procura pela originalidade, de diferenciação e inovação constante. Crevoisier (2004) define o meio inovador como um conjunto territorializado de interações entre agentes econômicos que se desenvolvem através da aprendizagem e de transações multilaterais geradoras de externalidades específicas de inovação e através da convergência das aprendizagens e formas comuns de gestão de recursos. O meio inovador articula três paradigmas: o cognitivo (cultura técnica), o organizacional (estruturas de cooperação) e o territorial (o território com matriz das especificidades locais do tecido produtivo); é um espaço relacional em que se encontra um conjunto de intervenções dos atores com o objetivo de potenciar a proximidade, fator essencial à criação de competências específicas para o processo de aprendizagem. Este modelo insiste na lógica territorial da inovação ancorada nos atores e no seu meio.

As *Learning regions* (regiões aprendentes), introduzidas por Richard Florida em 1995, são, segundo Doloreux e Dionne (2007), uma espécie de versão norte-americana do meio inovador, são uma região onde a atividade econômica é estimulada por uma combinação de aprendizagem continuada, de inovação e utilização criativa das TIC (tecnologias de informação e comunicação). Como no meio inovador, a noção de região aprendente cobre a aprendizagem individual e institucional, com a aquisição formal e informal de competências. É a sobreposição da proximidade espacial, cultural e social que mais favorece uma troca coletiva de conhecimento e um processo interativo de aprendizagem.

Em síntese, todas estas visões têm convergido para uma centralidade da inovação na competitividade regional. Todas reforçam o papel do território e mostram a importância do conhecimento e outros fatores dinâmicos da competitividade no crescimento, combinando a rede de atores, políticas, instituições e rotinas de aprendizagem para facilitar a introdução de inovações na sociedade.

Notas conclusivas

Este artigo tentou dar um pequeno contributo para a discussão do conceito de Sistema Regional de Inovação, mostrando como este é um conceito interessante para as estratégias territoriais porque é baseado em espaços definidos administrativamente e na ancoragem que os recursos existentes têm no território, con-

tribuindo para a criação de uma aprendizagem interativa entre os atores que favorece os processos inovadores conduzindo a aumentos de competitividade e potenciando o desenvolvimento regional.

Numa segunda parte foram rapidamente apresentados outros modelos territorializados de inovação e outras escalas de análise dos sistemas de inovação. Os resultados destas leituras são demonstrativos da quantidade de alternativas que existem na hora de planificar o desenvolvimento de determinado território com base num conceito que relacione inovação, conhecimento e aprendizagem.

O que resulta deste texto? Que aspectos devemos olhar no momento de decidir que modelo é mais adequado para uma intervenção no território? Por que utilizar um conceito para analisar um território e não outro? A estas perguntas, o texto deixa implícita a mensagem de que existe uma grande variedade de modelos que podem ter mais ou menos aderência ao caso concreto em análise. Não é necessário tentar utilizar um modelo para operacionalizar no território apenas porque esse conceito é mais atrativo. Corremos o risco de criar um Frankenstein. O SRI pode ser uma noção interessante para determinada região, mas isso não invalida que a possamos conceber também através da importância de determinado *cluster*. O SRI pode não se adaptar bem à lógica de uma região específica, podendo aí o pesquisador pensar a região utilizando outros conceitos e escalas, como aqueles que foram discutidos. No momento de operacionalizar um conceito, temos de pensar quais são os traços caraterizadores desse território e escolher uma noção que consiga compreender de forma satisfatória a dinâmica existente. Se o conceito escolhido traduzir uma boa parte da realidade empírica será um bom candidato a ser instrumentalizado pela política para esse território.

Referências

ASHEIM, Bjorn; ISAKSEN, Arne. Regional innovation systems: the integration of local "sticky" and global "ubiquitous" knowledge. *Journal of Technology Transfer*, no. 27, p. 77-86, 2002.

BARQUERO, António Vázquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 2002. p. 97-121.

BATHELT, Harald; MALMBERG, Anders; MASKELL, Peter. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, London, v. 8, no. 1, p. 31-56, 2004.

CARRINCAZEAUX, Christophe; GASCHET, Frédéric. Knowledge and the diversity of innovation systems: a Comparative

analysis of European regions. *Cahiers du Gres*, Bordeaux, IV, n. 29, 2006.

Conseil de la Science et de la Technologie (Québec). *La gouvernance du système québécois d'innovation*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006.

Cooke, Philip. Origins of the concept. In: Braczyc, Hanz-Joaquim; Cooke, Philip; Heidenreich, Martin (Ed.). *Regional Innovation Systems*: the role of governances in a globalized world. 2. ed. London: UCL Press, 1998.

Crevoisier, Olivier. The innovative milieus approach: toward a territorialized understanding of the economy? *Economic Geography*, Worcester, v. 80, no. 4, p. 367-379. 2004.

Diez Revilla, Javier. Metropolitan Innovation Systems: A Comparison between Barcelona, Stockholm, and Vienna. *International Regional Science Review*, Morgantown, v. 25, n. 1, p. 63-85, 2002.

Doloreux, David; Bitard, Pierre. Les systèmes régionaux d'innovation: discussion critique. *Géographie Économie Société*, Paris, v. 7, n. 4, p. 21-36, 2005.

Doloreux, David; Dionne, Stève. *Evolution d'un système d'innovation en région rurale*: le cas de la pocatière dans une perspective historique (1987-2005). Rimouski: Université du Québec, 2007.

Doloreux, David; Parto, Saeed. Regional innovation systems: current discourse and unresolved issues. *Technology in Society*, Amsterdam, v. 27, no. 2, p. 133-153, 2005.

Godinho, Manuel Mira. Inovação: Conceitos e Características Fundamentais. In: Rodrigues, Maria João; Neves, Arminda; Godinho, Manuel Mira (Ed.). *Para uma política de inovação em Portugal*. Lisboa: Dom Quixote, 2003.

Guerreiro, João. As funções da universidade no âmbito dos Sistemas de Inovação. In: Estudos II. Faro: Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, 2005.

Howells, Jeremy. Regional systems of innovation? In: Archibugi, Daniele et al. (Ed.). *Innovation policy in a global economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Innovating Regions in Europe Network (Luxemburgo). *Innovating regions in Europe*: strategies making a difference. 2005. (Panfleto).

Isaksen, Ame. Building regional innovation systems: is endogenous industrial development possible in the global economy? *Canadian Journal of Regional Science*, Quebec, no. 1, p. 101-120, 2001.

Lança, Isabel Salavisa. *Mudança tecnológica e economia*: crescimento, competitividade e indústria em Portugal. Oeiras: Celta, 2001.

Nauwelaers, Claire; Wintjes, René. Innovating SMEs and regions: the need for policy intelligence and interactive policies. *Technology Analysis & Strategic*

Management, v. 14, no. 2, p. 201-215, 2002.

NIOSI, Jorge. *Canada's regional innovation system*: the science-based industries. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Oslo Manual*: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. Paris: OECD Publications, 2005.

PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. *The second industrial divide*: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

PORTER, Michael. The economic performance of regions. *Regional Studies*, Oxford, v. 37, no. 6-7, p. 545-546, Aug./Oct. 2003.

TÖDTLING, Franz; TRIPPL, Michaela. One size fits all?: towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, Amsterdam, v. 34, no. 8, p. 1.203-1.219, 2005.

Resumo

Este artigo é centrado na discussão das políticas regionais de inovação à luz das recentes e numerosas contribuições efetuadas nesta área do conhecimento. Os Sistemas Regionais de Inovação (SRI) surgem como um conceito muitas vezes procurado pelos decisores políticos como enquadramento estratégico para uma atuação na região. O texto procurará esclarecer as principais dimensões para que o conceito de SRI seja adequado a uma análise e operacionalização das políticas de inovação. Para este efeito, será apresentada uma revisão de trabalhos que analisaram os SRI tentando perceber o que diferencia este modelo de outros modelos territoriais, como os distritos industriais, os meios inovadores ou os *clusters*, ligados às dinâmicas de inovação.

***Palavras-chave*:** Sistema Regional de Inovação, estratégia regional de inovação, inovação, aprendizagem, região.

Abstract

This article is focused on the discussion of regional innovation policies in the light of the recent and numerous contributions made in this area of knowledge. The Regional Innovation Systems (RIS) appear as a concept often used by policy makers as a strategic framework for action in the region. The main dimensions of RIS concept and its appropriateness for an analysis and creation of innovation policies are discussed. To this end, I present a review of studies that analyzed the RIS trying to understand what differentiates the RIS from other models such as the local industrial districts, the milieux innovateurs or clusters.

***Keywords*:** Regional Innovation System, regional innovation strategy, innovation, learning, region.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em setembro de 2008

Hugo Pinto é Mestre em Economia Regional e Desenvolvimento Local pela Universidade do Algarve. Leciona métodos quantitativos aplicados às Ciências Sociais na Faculdade de Economia da Universidade do Algarve. É Doutorando em "Governação, Conhecimento e Inovação" pelo Centro de Estudos Sociais e pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Flexibilização e reestruturação do Setor Petróleo no Brasil e no México e seus reflexos sobre as políticas territoriais compensatórias

Rodrigo Valente Serra
Samylla Torquato dos Santos Gomes
Giovany da Cruz Tavares

Introdução

O objetivo do presente artigo é confrontar os modelos de "indenização territorial" operados pelo segmento *exploração e produção de petróleo e gás* (E-P) no Brasil e no México, no sentido de averiguar o grau de descentralização fiscal e autonomia política alcançados, ou potencializados, por essas duas experiências.

Países em que os segmentos E-P deram respostas distintas à onda de liberalização econômica, que atingiu também a América Latina, sobretudo a partir dos anos 90 do último século: com a quebra do monopólio estatal, no Brasil; e com a reestruturação da estatal petrolífera, no México.

O alcance desta investigação permite sugerir que as diferentes respostas dadas pelo segmento E-P ao processo de liberalização econômica resultaram na construção de distintos instrumentos para o desenvolvimento das regiões que dão suporte a essa atividade econômica.

No caso brasileiro, a quebra do monopólio da exploração e produção da estatal Petrobras foi, em parte, garantidora de maiores receitas para os entes federados subnacionais (estados e municípios), na medida em que foram ampliadas as participações governamentais (*royalties* e participações especiais) na renda auferida pelo setor, em parte como forma de angariar apoio político

durante o difícil processo de aprovação da lei que desmontou o referido monopólio. Dito de outra forma, a quebra do monopólio, ao provocar uma espécie de redução do "patrimônio" da União, exigiu como contrapartida uma ampliação das participações governamentais, que se traduziu em expressivas receitas para os estados e municípios onde estão sediados os capitais petrolíferos.

No caso mexicano, a manutenção do monopólio da Petróleos Mexicanos (Pemex), se por um lado preservou esse patrimônio, por outro, não criou instrumentos expressivos de descentralização das participações governamentais (*derechos*) nos resultados do segmento E-P, ficando as compensações aos estados e municípios impactados por essa atividade dependentes das decisões de investimento da estatal (através dos *donativos* e *donaciones*), concretizando, assim, uma política compensatória muito menos autônoma do que a experimentada no Brasil [1].

O artigo, dividido em três seções, dedica a primeira a um exercício crítico-descritivo de como o processo de globalização acarretou profundas modificações na base produtiva do sistema capitalista. Essas mudanças, somadas ao avanço do neoliberalismo, propiciaram a abertura dos mercados e a redução do Estado em várias economias do planeta, inclusive nas da América Latina.

Tomando como principais fontes as contribuições de Alveal (1999), Dantas et al. (2007), Fuser (2007), Silva (1990), Torres Flores (1999), Hiernaux-Nicolas (2005), Vega Navarro (2003), Manzo (2007) e Álvarez (1997), descrevem-se os processos de resposta do segmento E-P à onda liberalizante da década de 90 do século XX. Respostas que, no Brasil, lograram derrubar o monopólio de sua estatal petrolífera e, no México, conseguiram operar uma intensa reestruturação para tornar a empresa mais rentável e dinâmica e, portanto, mais orientada ao mercado do que qualquer outro objetivo de política pública.

A segunda seção enfrenta a necessidade metodológica de construir um marco de referência para a avaliação das diferentes políticas compensatórias: um posicionamento acerca da forma ideal de concretizá-las. Guiando-se pela própria gênese do conceito de renda mineral, com base em Hotelling (1931) e Postali (2002), verifica-se que ela se origina do caráter finito do recurso. Dessa forma, políticas eticamente comprometidas com o desenvolvimento das regiões petrolíferas deveriam ser aquelas que, valorizando a própria origem da renda mineral, destacassem parte dessa soma para a promoção da justiça intergeracional.

Feita essa escolha, torna-se, enfim, possível avaliar, qualitativamente, se as políticas de distribuição e aplicação das

[1] Não se pode ignorar que a *Ley Federal de Derechos* mexicana disponibiliza uma pequena parcela aos municípios por onde se exporta petróleo e que os ingressos petroleiros excedentes estejam indo para as entidades federativas através do Fundo de Estabilização dos Ingressos das Entidades Federativas. Entretanto, o valor angariado por esses governos subnacionais é diminuto diante do montante total arrecadado pelo governo federal.

participações governamentais (os *derechos* no México e os *royalties* no Brasil) contribuem, ou não, para a promoção da justiça intergeracional nas regiões petrolíferas, matéria tratada na terceira seção[2], em que, através de uma proposta de síntese dos dois debates formulados nas seções 1 e 2, são apresentados, criticamente, os modelos compensatórios adotados no Brasil e no México, destacando: i) a importância infinitamente maior das receitas petrolíferas para o orçamento federal mexicano; ii) a participação dos entes governamentais subnacionais nas rendas petrolíferas, sobredimensionada, no caso brasileiro, e subdimensionada, no caso mexicano; iii) a potencialmente maior autonomia dos investimentos nas regiões petrolíferas brasileiras, uma vez que podem ser financiados pelos poderes locais, em face de um quadro de pouca autonomia no México, onde grande parte dos investimentos nas regiões que dão suporte à atividade petrolífera é assumida pela própria estatal; v) diferenças na própria definição de áreas a serem compensadas nos dois países; vi) desvinculações da aplicação das receitas petrolíferas no Brasil diante da maior vinculação definida pelos Fundos de Investimento das Entidades Federais, no México, alimentados com rendas extraordinárias do petróleo.

Esse exercício, que integra um conjunto maior de investigações sobre regimes compensatórios na base da pesquisa que lhe dá suporte, tem como pretensão acumular sugestões para o aprimoramento de políticas de promoção da justiça intergeracional, sejam de âmbito nacional, sejam de âmbito dos territórios impactados pelo segmento E-P.

Globalização e impactos no segmento E-P: respostas diferenciadas no Brasil e no México

As transformações no mundo capitalista, a partir da década de 1970, ocorreram em um cenário internacional que pode ser compreendido, de acordo com Hobsbawm (2004), como a era do desmoronamento do padrão de desenvolvimento alcançado pelos países desenvolvidos desde o pós-guerra (1945). As economias desses países passavam a conhecer períodos de recessão e diminuição no ritmo de crescimento. As políticas keynesianas de forte intervenção estatal já não mais conseguiam corrigir as mudanças na conjuntura econômica.

O modelo de acumulação fordista começava a dar sinais de exaustão em razão da crise do padrão de desenvol-

[2] Tal averiguação é, como a anterior, qualitativa, mas subsidiada por dois conjuntos de dados: i) levantamento acerca da repartição das participações governamentais entre as três esferas de governo, que se serve das fontes oficiais da Agência Nacional do Petróleo (Brasil) e da *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (México); ii) levantamento dos instrumentos de vinculação (restrição de uso) sobre a aplicação das participações governamentais, realizado com base nos documentos legais de ambos os países.

vimento americano, acarretando o aumento do desemprego, a redução dos níveis de investimento e a diminuição da arrecadação do Estado. Além disso, começava a se tornar insustentável a manutenção dos direitos trabalhistas oferecidos no período do chamado *Welfare State*[3]. Na visão dos economistas neoliberais, o Estado provedor se tornara um inibidor da acumulação e circulação do capital.

Segundo Filgueiras (2005), nesse mesmo período, o mundo assistia ao fim do padrão dólar-ouro, gerando instabilidade nos mercados financeiros e crescimento do déficit comercial americano. Além disso, os choques do petróleo (1973 e 1979) fizeram aumentar de forma astronômica os preços da matriz energética responsável pelo processo de industrialização, provocando, ainda nesse período, a elevação das taxas de juros americanas. Na América Latina esses impactos foram sentidos na década de 1980, no que diz respeito ao crescimento da dívida externa e ao esgotamento do padrão desenvolvimentista de Estado, baseado na substituição de importações e na forte intervenção estatal na economia. Todos esses acontecimentos contribuíram fundamentalmente para o início de um processo de transformações que tem alterado as bases produtivas e as políticas econômicas internacionais.

As ondas de crises ocorridas a partir da década de 1970 só se agravaram nos anos seguintes. Os ideólogos neoliberais asseguravam que as causas dessa conjuntura estavam na forte presença do Estado na economia, impedindo a livre dinâmica do mercado e das relações políticas. Além disso, afirmavam que as políticas sociais americanas inibiam as desigualdades que são indispensáveis à liberdade e à vitalidade da concorrência (Filgueiras, 2005). As conseqüências foram a abertura dos mercados, a flexibilização das relações trabalhistas e o redirecionamento da intervenção do Estado na economia. A partir daí, uma onda liberalizante começou a tomar conta dos países desenvolvidos. No entanto, os reflexos dessa política econômica só foram sentidos com maior intensidade na América Latina depois do *Consenso de Washington*[4].

---

[3] Segundo Gomes (2006, p. 203): "A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente".

[4] De acordo com Batista (2001), o *Consenso de Washington* significou um pacote de medidas recomendadas à América Latina, durante um encontro em formato acadêmico realizado em Washington em 1989. Essa reunião contou com a participação de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID) e teve por objetivo fazer uma avaliação das reformas econômicas ocorridas nos países latino-americanos. Houve ainda nesse encontro um reforço das idéias neoliberais para resolver as crises pelas quais a América Latina passava, idéias que já existiam de forma

Segundo ainda a perspectiva da reação liberal, as crises econômicas ao longo da década de 1970 ocorreram, em grande parte, em virtude da exaustão do modelo de desenvolvimento voltado para a produção em massa, o fordismo. Para conter a crise no setor produtivo, a solução encontrada, inspirada no modelo de acumulação pós-fordista, foi a flexibilização da produção e das relações de trabalho.

De acordo com Filgueiras (2005), a reestruturação ocorrida no setor produtivo se materializou na reorganização das atividades industriais e em investimentos nos setores de alta tecnologia. Na esfera do trabalho, concretizou-se a implantação de um novo paradigma tecnológico organizacional. Na esfera tecnológica, implantou-se uma automação flexível de base microeletrônica, e na esfera organizacional, introduziram-se novos padrões de gestão/organização, acompanhados de um processo de individualização das relações de trabalho. Esse modelo de acumulação flexível foi se propagando por várias economias do planeta, inclusive pela América Latina, acarretando várias alterações na gestão e na produção de inúmeros setores produtivos.

Paralelo a esses processos, o fenômeno da globalização, aprofundado a partir dos anos 1980, surge no cenário internacional provocando muitas discussões sobre a sua origem. Santos (2001, p. 23) acredita que "a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista". Fenômeno esse possibilitado pela incorporação da ciência, da tecnologia e da informação no espaço, no intuito de inseri-lo em uma lógica única de extração de mais-valia (Santos, 2001). Todavia, não foram somente os sistemas técnicos que permitiram a ocorrência desse processo, mas também as ações políticas que definiram a emergência de um mercado global. Dessa forma, a globalização não se deu apenas no *estado técnico* nem apenas no *estado político*, mas no estado resultante da relação entre ambos.

Esses três fenômenos apresentados até agora (liberalização econômica, reestruturação produtiva e globalização) produziram profundas mudanças nas economias de todo o mundo, inclusive nas do continente latino-americano, onde esses impactos foram sentidos, sobretudo na década de 1980, por meio do crescimento da dívida externa de seus países e do esgotamento do padrão desenvolvimentista de Estado, baseado na substituição de importações e na forte intervenção estatal na economia.

Os países latino-americanos responderam a essas mudanças, sobretudo após o *Consenso de Washington*, reduzindo a participação do Estado e abrindo suas economias ao capital estrangeiro, num processo de quebra de protecionismos de mercado e numa onda de privatizações, com o objetivo de superar as

dispersa no cenário desses países. Assim, o *Consenso de Washington*, embora sem caráter deliberativo, acabou por coordenar um conjunto de propostas neoliberais para os países latino-americanos, o que revestiu esse encontro de uma forte significação simbólica.

crises e de internacionalizar as economias, adequando-as à exigência de um mercado que passa a operar em uma lógica global. Entretanto, esses processos ocorreram não apenas em resposta a imposições externas, mas também em razão do esgotamento do padrão desenvolvimentista latino-americano e da crise do Estado.

De acordo com Silva (1990), essas alterações iniciaram-se no Brasil durante o governo Collor (1990-1992) e se ampliaram na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esses governos destacaram-se pela abertura do mercado nacional às importações, pela tentativa de estabilização da moeda e pelo início de um programa de desestatizações.

No caso mexicano, a abertura dos mercados se deu pelo desmoronamento dos preços do petróleo, em 1981, e pelo aumento da dívida externa do país, que interromperam os projetos de desenvolvimento estatal, patrocinados pelas receitas petrolíferas. De acordo com Hiernaux-Nicolas (2005), a economia do México, que se desenvolvera por várias décadas sob a intervenção e o patrocínio do Estado, já não podia sustentar-se em face das mudanças que estavam ocorrendo na economia capitalista. O governo de Miguel de la Madrid (1982-1988) representou a abertura da economia do país, iniciada na década de 1970. Nesse período, foram implementadas medidas liberalizantes de redução do gasto e do emprego público[5].

Diferentes respostas do setor petrolífero às pressões liberalizantes

É nesse contexto de exaustão do padrão desenvolvimentista e de flexibilização da economia que surgem as primeiras contradições entre os objetivos macroeconômicos e políticos dos governos latino-americanos e os objetivos empresariais das estatais petrolíferas. Em virtude das altas rendas proporcionadas por essa atividade industrial, essas empresas são bastante cobiçadas pelos grupos privados internacionais (Alveal, 1999). Na década de 1990, em função do enfraquecimento da governança[6] petrolífera estatal desses países e das pressões internacionais pela flexibilização da economia, a indústria do petróleo latino-americana passa por uma reestruturação, incluindo mudanças institucionais e abertura ao capital estrangeiro.

No entanto, apesar das similitudes da onda liberalizante por que passaram esses países, o segmento E-P respondeu de forma diferenciada a esse processo. Respostas que, no Brasil, lograram der-

5 Segundo Martinez-Alier (1989), do ponto de vista econômico, o México desprotegeu sua economia de forma repentina, possibilitando a entrada do capital internacional via privatizações e acordos de livre comércio.

6 De acordo com Gonçalves (2006, p. 1), o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, define como conceito de governança "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento", implicando ainda "a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções".

rubar o monopólio de sua estatal petrolífera e, no México, conseguiram operar uma intensa reestruturação no sentido de tornar a empresa mais rentável e dinâmica e, portanto, mais orientada ao mercado do que qualquer outro objetivo de política pública.

No caso brasileiro, o Programa Nacional de Desestatização (PND), fruto dos governos Collor e FHC, não alcançou a Petrobras, em razão do forte sentimento nacional que havia em torno da estatal. De acordo com Dantas et al. (2007), muitas eram as críticas acerca da questão da gerência política, da falta de concorrência e da conseqüente acomodação da empresa. Mas, se por um lado a estatal poderia ser mais eficiente, por outro, a sua privatização poderia ser compreendida como a entrega ao capital estrangeiro de um setor estratégico da economia nacional.

A solução encontrada para não desestatizar a empresa e ao mesmo tempo adequá-la às exigências do mercado foi a flexibilização do monopólio estatal, através da Emenda Constitucional 9, de 1995, regulamentada pela Lei 9.478/97, que permitiu a atuação do capital privado nos segmentos de exploração e produção em território nacional. Essa medida possibilitou a entrada de um maior volume de capitais necessários ao maior dinamismo da empresa. Nesse momento foi criada a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis[7]), cujas atribuições, entre outras, são a fiscalização, a contratação e a regulamentação das atividades do setor. A União continuou a ser a acionista majoritária da empresa, permitida a parceria com empresas privadas[8].

Fuser (2007, p. 3) sugere uma classificação ambígua para a Petrobras, com o intuito, arriscamos, de problematizar o presente debate:

> Hoje a Petrobras é uma empresa de economia mista, estatal e privada ao mesmo tempo. É uma companhia estatal no sentido de que é controlada pela União. O Estado brasileiro detém a maioria absoluta das suas ações ordinárias, que dão direito de voto nas decisões da empresa, e é o presidente da República quem nomeia os seus principais dirigentes. Mas a Petrobras é também uma empresa privada, na medida em que a maior parte do seu capital – cerca de 60% das ações preferenciais – está em mãos de investidores privados.

No caso mexicano, a privatização e a flexibilização do monopólio não ocorreram, segundo Fuser (2007), em função do forte nacionalismo em torno dessa indústria no país, de ser ela uma empresa estratégica, alavancadora do desenvolvimento nacional e responsável por grande parte das arrecadações públicas nacionais.

---

7 O termo biocombustíveis foi inserido pela Lei 11.097/2005.

8 Com a quebra do monopólio, a empresa adotou um padrão mais empresarial e competitivo, voltado para o mercado, sem, contudo, perder sua importância para a macroeconomia nacional, por seu caráter estratégico.

De acordo com Rousseau (2006), os reformadores da Pemex buscaram concentrar a empresa naquelas atividades consideradas básicas, isto é, exploração e produção de hidrocarbonetos, em detrimento das atividades de transformação e de alguns serviços ligados ao gás natural, abrindo-os à iniciativa privada. Essa medida significou uma privatização parcial das atividades do petróleo, na busca da maximização das rendas petrolíferas.

A preservação da Pemex como estatal não impediu, contudo, de acordo com Vega Navarro (2003), que a empresa passasse por numerosas dificuldades, como a insuficiência de investimento e o resultante atraso tecnológico, culminando, muitas vezes, na ineficiência do processo exploratório. Essas dificuldades vivenciadas pela estatal petrolífera mexicana Pemex, somadas aos impactos da globalização econômico-financeira, vêm acarretando reformas estruturais que visam fortalecer (explícita ou implicitamente) a ação de empresas privadas na formação de capital do setor e na diminuição da ação do Estado na empresa (Torres Flores, 1999).

Segundo Fernandes e Silveira (1999), a reestruturação do setor procurou se basear nas experiências de abertura ocorrida nos grandes países produtores de petróleo no final dos anos 1980, tendendo a reafirmar a importância da função empresarial da estatal. No entanto, não foram alterados pontos fundamentais, como a posse das reservas de hidrocarbonetos, pela União, e o controle da maior parte da cadeia petrolífera, pela Pemex. Torres Flores (1999, p. 38) revela a natureza dessa reestruturação quando afirma que:

> La inversión directa en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y en las de refinación, procesamiento de gas y la llamada petroquímica básica, siguen restringidas en exclusividad al estado, lo que explica que la inversión privada en el sector sea modesta, marginal y limitada a la distribución, transporte y almacenamiento de gas y a la petroquímica no básica.

Apesar de essas reformas não terem alterado em grande medida os controles da Pemex sobre a exploração e a produção de petróleo e gás, foram feitas modificações na estrutura e gestão da empresa a fim de torná-la mais rentável e dinâmica. Manzo (2007), de outro modo, defende que essas mudanças efetuadas na Pemex, cujo instrumento estratégico é a concessão dos "Contratos de Servicios Múltiples" [9] (CSM), têm entregado ao capital estrangeiro a exploração

[9] De acordo com o autor, os CSMs, ou "Contratos de Obra Pública Sobre la Base de Precios Unitarios", como oficialmente são chamados, assemelham-se mais aos contratos de exploração do que aos contratos de serviço (obras, por exemplo), dado que nestes acordos (contratos) realizados com empresas privadas não há especificação de quais serviços serão prestados à Pemex. Argumenta ainda o autor que os contratos de obras sempre trazem especificações dos trabalhos que serão realizados pelo contratado, que atua sempre em parceria com a empresa que contrata, tendo duração de até três anos e ficando sempre limitados ao cumprimento das especificações preestabelecidas. Os CSMs não

e a produção das jazidas de hidrocarbonetos do país, ainda que de forma disfarçada.

A empresa e o subsolo mexicano continuam a ser patrimônio nacional, embora Álvarez (1997) defenda que a privatização da Pemex tem ocorrido de forma lenta e extremamente cuidadosa, através do afrouxamento de uma legislação cada vez mais acessível à presença do capital privado internacional.

Foi possível perceber que as mudanças na base de acumulação do capitalismo, somadas ao fenômeno da globalização do capital e da propagação das políticas neoliberais, a partir da década de 1970, têm acarretado diversas mudanças no cenário internacional. Essas alterações, conjugadas aos fatores internos à América Latina, incluindo os países em tela, produziram profundas contradições na gestão das suas estatais petrolíferas, culminando em diversas mudanças que, no caso brasileiro, flexibilizaram o monopólio sobre a exploração e a produção de petróleo e, no caso mexicano, reestruturaram o setor. Ambas as medidas visaram à incorporação das respectivas empresas à lógica do mercado mundial, fruto da globalização econômico-financeira pela qual tem passado o sistema capitalista nas três últimas décadas.

As rendas petrolíferas como instrumento de promoção da justiça intergeracional

> [...] el problema de los recursos finitos y su administración intergeneracional entraña juicios éticos y pronunciamientos morales. Puesto que la implantación social de esos valores varia históricamente, la idea central es que el economista, al evaluar estas cuestiones, debe desdoblarse en historiador y sociólogo de la ética. (Urteaga, 1985)

De fato, pelo menos no Brasil, aos economistas tem sido reservado espaço privilegiado nos debates tributários, os quais, acredita-se, deveriam destacar os recursos finitos como sujeitos a um regime fiscal especial. Um regime que valorizasse o caráter finito do recurso, tomando, pois, as exações incidentes sobre a extração de petróleo e gás como compensações aos que viverão sem essas riquezas minerais, arrancadas hoje do subsolo.

Para Hotelling (1931), os *royalties* seriam uma variável de ajuste da taxa

possuem essas características de contrato de obras, assemelhando-se mais aos contratos de concessão de petrolíferas que atualmente vigoram em países como a Noruega, em que se estabelece que as empresas privadas assumam os riscos geológicos da exploração. No caso do México, essas empresas estrangeiras, atualmente, só atuam na exploração de gás; entretanto, não se deve esquecer que no México a Constituição proíbe que outras empresas, além da Pemex, realizem essas atividades de exploração de hidrocarbonetos, daí a necessidade de mascarar a forma de atuação das empresas privadas, com o emprego da expressão "Contratos de Servicios Múltiples".

de exploração mineral, um mecanismo de mercado para regular e garantir os recursos esgotáveis às gerações vindouras [10]. A própria gênese da renda mineral, portanto, fundada na finitude do recurso, aponta a política de desenvolvimento de fontes alternativas de energia como uma das políticas eticamente mais adequadas para rateio e aplicação das rendas do petróleo. Pois, ao mesmo tempo que subtraímos o estoque da riqueza mineral das próximas gerações, fornecemos à atual um mundo menos dependente de recursos minerais não-renováveis. Política adequada, sim, dentro da perspectiva moral que valoriza a justiça intergeracional [11].

Há outras tantas medidas adequadas para os fundos compostos pelas rendas minerais, na medida em que são infindáveis as estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Os gastos com a preservação ambiental, por exemplo, parecem também bastante condizentes com o princípio da justiça intergeracional, uma vez que as áreas que dão suporte às atividades de extração *offshore* sempre sofrerão alguma alteração no ambiente, seja na exploração, na apropriação ou no uso dos recursos naturais. Tais alterações podem tornar-se negativamente impactantes se a apropriação dos recursos desconsiderar as dinâmicas naturais e/ou orientar-se por procedimentos não éticos (Venturi, 2006, p. 7).

Temos, pois, razões para defender o próprio pagamento de rendas petrolíferas aos municípios, partindo do reconhecimento de que seja democraticamente salutar a ocorrência de graus mais elevados de descentralização do poder. Mas essas transferências aos entes subnacionais não poderiam comprometer a capacidade de financiamento, pelo governo federal, de políticas de promoção da justiça intergeracional de longo alcance.

Os *royalties* e as *participações especiais* [12], no Brasil, e os *derechos* (ordinários e extraordinários), no México, podem ser traduzidos como compensações financeiras pagas aos proprietários dos recursos finitos, como ressarcimento pela dilapidação de sua riqueza. Sendo a riqueza mineral, em ambos os países, propriedade exclusiva do governo federal, caberia a indagação das razões que tornam as esferas de governo subnacionais beneficiárias desses recursos.

São razões distintas que fazem as referidas compensações alcançarem os

[10] Visão que será criticada por Martinez-Alier (1989): a alocação intergeracional de recursos não pode ser explicada como resultante das transações entre indivíduos, pois os indivíduos das futuras gerações sequer existem para opinar sobre qual valor darão à conservação desses recursos.

[11] Devemos a Postali (2002) e a Martinez-Alier (1989) a assunção deste posicionamento de tomar a política de promoção da justiça intergeracional como política coerente com a gênese da renda mineral.

[12] Os *royalties* possuem uma incidência *ad valorem*, isto é, sobre o valor da produção (cotado a preços de mercado); já as *participações especiais* incidem sobre a receita líquida da atividade de extração.

governos subnacionais nos dois países. No Brasil, a secular forma de pactuação territorial do governo nacional sempre reservou importância aos governos estaduais, ao ponto de Abrúcio (2002) cunhar para os governadores o título de "Barões da Federação", os quais sempre logravam empurrar para o governo federal o resultado negativo de gestões financeiras irresponsáveis, em momentos em que o Executivo Nacional necessitava dos votos das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Prática somente amenizada com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que coibiu a assunção de novas dívidas das Unidades da Federação pela União, na esteira das ações preconizadas no *Consenso de Washington* para o controle do gasto público.

Aos municípios, desde a redemocratização do País, datada de meados dos anos 1980, foi garantida uma maior participação do bolo fiscal, sendo a descentralização dos *royalties* [13] peça de um conjunto maior de ações de descentralização de receitas públicas. Convém lembrar, como será detalhado na próxima seção, que os governos subnacionais no Brasil são beneficiários diretos das compensações financeiras, seja por estarem próximos aos campos petrolíferos, seja por serem cortados por dutos ou possuírem instalações relacionadas com extração e com o escoamento do petróleo e gás.

No México, como se verá adiante, os *derechos* apenas alcançam as esferas de governo subnacionais de forma indireta [14], ou seja, via fundos federais de transferência de recursos (por exemplo: *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios,* extraídas da *Recaudación Federal Participable*). Nossa hipótese para o caso mexicano é que as Entidades Federativas (equivalentes às Unidades da Federação no Brasil) e os municípios são beneficiários dos *derechos* pelo simples fato de as receitas públicas petrolíferas constituírem parte importante da arrecadação federal. Em 2006, dados da *Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública* (México, 2006) mostravam que as receitas públicas petroleiras eram superiores a 35% do total do bolo fiscal mexicano. Dessa forma, sustentamos que dificilmente os estados e municípios poderiam deixar de receber parcela das receitas petrolíferas, ainda que indiretamente, porquanto elas são de importância crucial para a constituição dos fundos federais que são repartidos com as esferas subnacionais de governo.

---

[13] Os *royalties* incidentes sobre a produção em mar (iniciada no Brasil em 1969) somente alcançaram estados e municípios a partir de 1985, sendo antes receitas exclusivas do governo federal. Já os *royalties* sobre a produção em terra, de muito menor importância, desde 1953 são distribuídos aos estados e municípios.

[14] A não ser os municípios por onde é exportado o óleo cru, como será visto na próxima seção.

As políticas compensatórias dos territórios impactados pelo segmento E-P

A presente seção tem como propósito fazer um balanço crítico sobre o modo como os regimes brasileiro e mexicano de repartição das compensações financeiras absorvem a política de justiça intergeracional. Justifica-se tal interesse como forma de, primeiramente, oferecer aos formuladores de políticas públicas o maior número de experiências possíveis de desenhos institucionais com propósitos compensatórios.

Complementarmente, mostrar diferenças na concepção das políticas compensatórias significa abandonar qualquer naturalização dessas políticas. A naturalização, pouco salutar para uma análise crítica, entende haver um padrão internacional, imposto por características próprias da indústria petrolífera, ou, mais precisamente, a ocorrência de um padrão de impacto das atividades petrolíferas no território que enseja políticas compensatórias internacionalmente difundidas.

Nossa hipótese, alternativamente, considera as políticas territoriais compensatórias resultado de disputas políticas que se desdobram em inúmeras escalas. Em um extremo, refletirão o pacto federativo cristalizado pela história das instituições, que definirá os percentuais que ficarão com cada esfera de governo; no outro, espelharão as relações entre a corporação (seja esta privada, pública ou de capital misto) e os demais atores territoriais.

Nesse quadro de confrontação, quais seriam, portanto, as principais diferenças, possíveis de serem aqui exploradas, no âmbito político, econômico e institucional que ajudam a compreender a forma diferente de operar as políticas compensatórias nesses dois países.

Peso relativo e grau de vinculação das participações governamentais

Defendemos que países com graus diferenciados de dependência em relação às receitas petrolíferas possuem capacidades diferenciadas de vinculação desses recursos (petrolíferos) a propósitos específicos.

Pensemos, antes de tratarmos de Brasil e México, no caso saudita, investigado em Serra (2005), em que as receitas públicas basicamente se confundem com as receitas advindas das exações incidentes sobre o segmento E-P. Não seria sequer coerente, por melhores que fossem as intenções do analista, cobrar do governo saudita qualquer vinculação específica para uso dos recursos oriundos do petróleo, uma vez que eles são financiadores do conjunto dos gastos tanto de custeio como de investimento. Postura que, guardada as devidas proporções, deve pautar a análise sobre o caso mexicano, posto que, de acordo com a Tabela 1, 35,4% das receitas orçamentárias (das três esferas de governo)

provinham do setor petróleo, no ano de 2007. Sendo oportuno registrar, para facilitar a comparação com o caso brasileiro, que as receitas petrolíferas do governo federal equivalem a 20,35% das receitas orçamentárias do setor público.

No México, a *Ley Federal de Derechos (en materia de hidrocarburos)*, atualizada em Dezembro de 2007, estabelece as obrigações de pagamento que a Pemex deverá efetuar ao governo federal e aos fundos de estabilização, que capturam e reservam rendas ordinárias e extraordinárias, estas últimas resultantes da variação do preço do barril de petróleo e dos volumes de exportação, além de outros impostos e *aprovechamientos*.

Tabela 1: México: receitas orçamentárias do setor público, 2007 (em milhões de pesos)

Receita Orçamentária (Ingresos Presupuestarios)	*2.485.785,00*	*100,00%*
Receitas Petrolíferas (Ingresos Petroleros)	880.698,10	35,43
Receitas Próprias da Pemex (Ingresos Propios de Pemex)	374.839,90	15,08
Receitas Petrolíferas do Governo Federal (Ingresos Petroleros del Gobierno Federal)	505.858,20	20,35
Direitos dos Hidrocarbonetos (Derechos a los Hidrocarburos)	549.188,80	22,09
Direito Ordinário sobre Petróleo (Derecho Ordinario sobre Petróleo)	481.842,80	19,38
Direitos extraordinários (Derechos Extraordinarios sobre Exportación de Petróleo Crudo)	11.516,80	0,46
Direitos para o Fundo de Estabilização (Derechos para el Fondo de Estabilización)	55.401,80	2,23
Direitos C&T em Energia (Derechos para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía)	403,20	0,02
Direitos para a Fiscalização (Derechos para la Fiscalización Petrolera)	24,20	0,00
Aproveitamentos (Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes)	1.255,00	0,05
IEPS de gasolinas y diesel	(48.324,00)	-1,94
Imposto sobre Rendimentos Petrolíferos (Impuesto a los Rendimientos Petroleros)	3.738,40	0,15
Receitas Não Petrolíferas (Ingresos no Petroleros)	1.605.086,90	64,57

Fonte: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Conforme o artigo 254 da *Ley de Derechos*, a Pemex estará obrigada a pagar anualmente o *derecho ordinario sobre hidrocarburos,* aplicando uma taxa de 71,5% incidente sobre a receita líquida da atividade de produção de petróleo cru e gás natural, parcela que totalizou MXN 481,9 bilhões, em 2007, conforme a Tabela 1.

Não se pode "exigir", portanto, de um país dependente das receitas de petróleo, como é o caso do México, que o seu orçamento vincule parte expressiva das receitas petrolíferas a políticas de promoção da justiça intergeracional, pois mesmo o custeio dessa nação será financiado pelas receitas petroleiras.

Como se pode observar na Tabela 1, as vinculações previstas para as receitas petrolíferas são, de fato, diminutas. A parte destinada à C&T, vinculada a pesquisas no próprio setor de E-P, somada ao Fundo para Fiscalização (que também retroalimenta o setor) não alcançam 0,03% das receitas totais, ou 0,08% das receitas petrolíferas do governo federal.

No Brasil, as participações governamentais não têm a mesma importância que assumem no México. Não ultrapassaram, em 2007, 2,4% das receitas do governo federal, ou 3,1% das receitas do Tesouro Nacional (ver Tabela 2). Ressalte-se que cerca de 61,4% dessas participações são transferidas aos estados e municípios.

Tabela 2: Brasil: receitas orçamentárias do governo federal, 2007 (em milhões de reais)

Receita Orçamentária	*617.553,35*	*100,00%*
Receitas Tesouro Nacional	477.141,56	77,26
Participações Governamentais (E-P)	14.835,20	2,40
Royalties	7.490,60	1,21
Participações Especiais	7.177,50	1,16
Taxa de Ocupação ou Retenção de Área	136,10	0,02
Bônus de Assinatura	31,00	0,01
Receitas Previdência Social	140.411,79	22,74

Fonte: Elaboração própria, com base em Secretaria do Tesouro Nacional (<http//www.stn.gov.br>) e Agência Nacional do Petróleo (<http//www.anp.gov.br>).

Uma confrontação dos instrumentos de vinculação das participações governamentais entre os dois países mostra, no caso mexicano, uma explicitação da destinação dos recursos gravada no próprio nome da compensação, como, por exemplo, nos *Derechos para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía*. Prática não assumida pelas instituições brasileiras, em que o rateio das receitas federais petrolíferas se dá entre as pastas ministeriais, com finalidades especificadas em lei ou sugeridas pela norma legal.

Não entendemos essa diferença como mero detalhe. No Brasil, por exemplo, cerca de 12% dos *royalties* são destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, "para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis" (Lei 11.097/2005). O repasse dessas receitas, de acordo com o trabalho de Tavares (2005), sofre severos contingenciamentos pelo Tesouro Nacional, desde o ano de 2001, com o objetivo de buscar equilíbrio dos gastos públicos. Além desse contingenciamento, a não-explicitação dos objetivos desse fundo, no Brasil, dificulta e inibe o controle social e a disputa política com respeito à destinação legalmente prevista, uma vez que esconde e torna vaga a sua constituição. Enfim, de acordo com nosso entendimento, é muito mais fácil acompanhar e fiscalizar um fundo de C&T que carregue seus propósitos no título da própria compensação do que um outro formado por uma percentagem das compensações que devem ser transferidas a determinado órgão para uma finalidade que pode deixar largas margens de interpretação.

Vinculação das receitas petrolíferas

No Brasil, de forma sistemática, a política de vinculação das receitas petrolíferas pode ser descrita com o auxílio da Tabela 3, em que se verifica que no âmbito federal há vinculação das rendas petrolíferas a determinadas instâncias: os *royalties* destinam-se ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia, e as participações especiais, aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

Tabela 3: Brasil: distribuição das participações governamentais, 2007 (R$ 1.000,00 correntes)

Beneficiários	*Total das Participações Governamentais (Royalties + Participações Especiais)*	
	Absoluto	*%*
Total	14.668.146,40	100,00
Total União	5.662.462,80	38,60
Ministério das Minas e Energia	2.871.013,20	19,57
Comando da Marinha	1.153.146,10	7,86
Ministério da Ciência e Tecnologia	920.550,20	6,28
Ministério do Meio Ambiente	717.753,30	4,89
Total Estados	5.277.564,10	35,98
Total Municípios	3.728.119,50	25,42

Fonte: Elaboração própria, a partir de Agência Nacional do Petróleo.

O repasse de *royalties* ao Comando da Marinha deve ser entendido, com auxílio da argumentação realizada na seção "As rendas petrolíferas como instrumento de promoção intergeracional", como nítido resultado da barganha vertical entre as esferas de governo pelas rendas petrolíferas.

O repasse de *royalties* ao Ministério da Ciência e Tecnologia, antes de guiar-se pelo princípio da promoção da justiça intergeracional, até 2005 seguia o sentido oposto, contribuindo para adensar a própria cadeia produtiva do petróleo e, quiçá, o próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás. Essa hipótese sustenta-se na expressa determinação legal acerca da utilização dos recursos dos *royalties* pelo aludido ministério: "Financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo" (art. 49 da Lei do Petróleo). Essa situação foi alterada pela promulgação da Lei 11.097/2005, que introduziu os biocombustíveis no âmbito dos referidos programas de C&T a serem financiados pelas participações governamentais.

Podem-se classificar os recursos destinados ao Ministério do Meio Ambiente como vinculados a políticas de substituição patrimonial, pois os fundos petrolíferos, advindos da exaustão de um recurso mineral finito, poderiam ser revertidos em projetos de preservação e recuperação do patrimônio ambiental.

Ao Ministério das Minas e Energia foi destinada parcela importante das participações especiais para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural. Uma destinação que contribui para estender o estoque de reservas de hidrocarbonetos às gerações futuras, mas também restrita ao segmento E-P e não a fontes de energia alternativa [15].

Essas considerações sobre a vinculação das rendas petrolíferas próprias da União tomaram como base a Lei do Petróleo e o seu decreto regulamentador. Contudo, como visto anteriormente na seção "Globalização e impactos no segmento E-P: respostas diferenciadas no Brasil e no México", que tratou da desregulamentação dos mercados e do enxugamento do Estado Nacional, uma lei de 2001 (10.261/01), reeditada posteriormente como medida provisória, tratou de desvincular parcelas importantes dessas rendas para despesas, entidades e fundos específicos pertencentes a esses ministérios. Foram desvinculadas 25% das receitas de *royalties* destinadas ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia e 75% das receitas das participações especiais

[15] 40% ao Ministério de Minas e Energia, sendo 70% para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º desta Lei [10.848/04], e pelo MME; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético; e 15% para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional. (redação dada pela Lei 10.848, de 2004).

destinadas aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

Já no tocante às esferas de governo subnacionais, não ocorre qualquer tipo de vinculação das rendas petrolíferas, ingressando esses recursos no caixa único desses entes. Há sim, de acordo com a interpretação mais usual, uma vedação (estipulada pela Lei 7990/89) para uso das rendas petrolíferas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal [16]. Tratou, contudo, o processo de repactuação dos débitos dos estados com a União, desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999/2002), de cancelar a vedação da utilização das receitas dos *royalties* para pagamento de dívidas. [17]

No que diz respeito aos municípios, a interpretação mais usual é que estão sujeitos à supracitada dupla vedação, não podendo utilizar as rendas petrolíferas para quitação de dívidas e pagamento de pessoal direto. Esta última vedação, provavelmente, teve como inspiração a prudência do legislador de evitar que a folha de pagamento ficasse atrelada a recursos erráticos como os originários das rendas petrolíferas. Acontece que, também provavelmente, não imaginou o legislador que as rendas petrolíferas alcançassem uma participação tão elevada nas receitas municipais, fato que vem gerando importantes constrangimentos para muitos municípios beneficiários: se as receitas do petróleo são alocadas na ampliação de equipamentos e serviços públicos municipais, como providenciar a mão-de-obra necessária para gerir e executar tais equipamentos e serviços? O que se observa, *in loco*, é uma multiplicação da contratação de pessoas físicas e jurídicas, de forma terceirizada, por muitos dos municípios beneficiários, a fim de sanar o referido desequilíbrio entre a ampliação dos equipamentos e serviços públicos e a impossibilidade de ampliar o quadro de pessoal com recursos das rendas petrolíferas.

Na busca de sugestões para corrigir parte das fragilidades relativas à desvinculação das rendas petrolíferas, deve-se lembrar que não há qualquer proibição de ordem legal para que estados e municípios, por si, vinculem essas receitas, através, por exemplo, da constituição de fundos específicos para alocação dessas rendas. Opção que, além de garantir o vínculo a programas e projetos de investimentos atentos à necessidade de operar políticas de promoção da justiça intergeracional, ampliaria o raio de controle social sobre os destinos das rendas petrolíferas. Controle social que é também estruturado de forma frágil pelas normas de aplicação das rendas petrolíferas, como será visto a seguir.

---

[16] Essa interpretação, contudo, não é consensual. Manoel (2004), por exemplo, sustenta que não há qualquer vinculação ou vedação para as rendas petrolíferas destinadas aos entes subnacionais, em função de a Lei do Petróleo ter revogado tacitamente a Lei 7.990/89.

[17] A autorização para utilização dos *royalties* na quitação de dívidas com a União iniciou-se, estritamente para o estado do Rio de Janeiro, em 1999, com a Medida Provisória 1868-18/99, diversas vezes reeditada (já estendendo essa possibilidade para as demais Unidades da Federação), até transformar-se na Lei 10.712/2003.

Para o caso mexicano, destacam-se três importantes vinculações para os *derechos* petrolíferos, como forma de confrontar com o caso brasileiro.

A primeira é a vinculação das participações governamentais a um fundo de estabilização macroeconômica (*Derechos para el Fondo de Estabilización*), o qual, de acordo com a *Ley de Derechos*, é conformado por um imposto que paga a Pemex quando o preço do barril ultrapassa o limite de US$ 22,00. A idéia é prover, durante uma conjuntura de alta dos preços dos hidrocarbonetos, um fundo de proteção para conjunturas de preços baixos, quando o fundo poderá ser sacado. Não obstante o fato de ter sido autorizado o saque a esse fundo em 2006[18], em um contexto de elevados preços dos hidrocarbonetos, para acomodação das tensões da aprovação do orçamento federal mexicano, a experiência deve merecer a atenção das autoridades brasileiras, uma vez que a participação das receitas petrolíferas caminhou de forma ascendente no cômputo geral do orçamento público.

A segunda vinculação refere-se à pequena, mas estratégica, destinação de parcela das participações governamentais para as atividades de fiscalização setorial, através dos *Derechos para la Fiscalización Petrolera*. Essa vinculação é capaz, potencialmente, de retroalimentar o desenvolvimento institucional dos aparatos de fiscalização setorial, procedimento que garantiria independência financeira para as instituições responsáveis pela delicada tarefa de arrecadação das participações governamentais.

A terceira vinculação, mais ligada às políticas de promoção da justiça intergeracional, refere-se à existência dos *Derechos para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía.* Tal fundo, composto por 0,65% do valor do petróleo e do gás extraídos anualmente, é distribuído da seguinte forma:

— 65% para o Fondo Setorial Conacyt - Secretaría de Energía - Hidrocarburos;
— 15% para o Instituto Mexicano del Petróleo;
— 20% para o Fondo Setorial Conacyt - Secretaría de Energía - Sustentabilidade Energética.

As duas primeiras destinações, como já anotado para o caso brasileiro, pecam pela forte endogenia setorial: são as rendas do petróleo financiando um ritmo mais veloz de extração dessas riquezas finitas. Com relação à terceira destinação, vinculada à Secretaría de Energía - Sustentabilidade Energética, vale a transcrição de seus objetivos, retirados da *Ley Federal de Derechos* (Artículo 254 Bis):

> a) La investigación científica y tecnológica aplicada, tanto a fuentes renovables de energía, eficiencia

[18] Um saque de 20 bilhões de pesos do Fundo de Estabilização foi autorizado pelo Senado mexicano para aprovação do orçamento de 2007, destinado a gastos de combate à pobreza, ao campo, à educação e à saúde (*La Jornada*, 22 dez. 2006).

> energética, uso de tecnologías limpias y diversificación de fuentes primarias de energía.
> b) La adopción, innovación, asimilación y desarrollo tecnológico de las materias señaladas en el inciso anterior.

Por fim, no que diz respeito às vinculações das receitas petrolíferas voltadas para o desenvolvimento de fontes de energia renováveis, uma comparação entre os modelos brasileiro e mexicano permite destacar:

i) No México os *Derechos* explicitam seus objetivos em sua própria denominação, o que, potencialmente, facilita o controle social e setorial do cumprimento dessas aportações de recursos. A legislação brasileira ressente-se de uma vinculação mais "escondida" que facilita o contingenciamento dessas receitas pelo Tesouro Nacional;

ii) Em ambos os modelos há ainda uma endogenia muito grande: reservando-se parte substancial dos recursos de C&T para o próprio setor de petróleo e gás;

iii) No Brasil, o volume de recursos legalmente[19] garantidos para o setor de C&T é cerca de 14 vezes o de recursos correspondente no México. Dolarizando os valores constantes nas Tabelas 1 e 3, verifica-se que, respectivamente, as quantias reservadas para C&T são de US$ 38,4 milhões e US$ 541,5 milhões. Diferença que deve subsidiar os formuladores de políticas públicas mexicanas no sentido de perceberem que há espaço argumentativo para ampliação dessa parcela dos *derechos*.

A questão da autonomia das políticas compensatórias no âmbito local

Para estabelecer uma comparação entre a participação relativa dos municípios na divisão das receitas públicas advindas da atividade de exploração e produção de petróleo e gás (E-P), é preciso, antes de qualquer sistematização, esclarecer as marcantes diferenças político-institucionais entre os dois países.

A primeira diferença está no *status* que o município possui em ambas as federações:

> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Constituição da República Federativa do Brasil de 1998).

No Brasil, a Constituição de 1988 alçou o município à condição de ente federativo, facultando-lhe um grau elevado de autonomia política e fiscal, compatível, portanto, com uma expressiva participação na divisão das receitas

[19] Legalmente, pois, como vimos, esses repasses foram objeto de contingenciamento. Ver Tavares (2005).

públicas. A elaboração e a fiscalização da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor, o desenho e a implementação de políticas tributárias, a assunção de parte significativa das políticas sociais, a autonomia no desenho dessas políticas, o rigor na prestação de contas, equivalente ao exigido dos governos federal e estadual, entre outras evidências, são características deste *status* de ente federativo autônomo alcançado pelos municípios.

Tal *status*, contudo, não foi, ainda, conquistado pelos municípios mexicanos. Esta é, pelo menos, a leitura defendida pela Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (2004, p. 21):

> [...] el concepto de la federación mexicana únicamente contempla a las entidades federativas (los estados) y al gobierno federal, sin aludir a la esfera municipal. Es decir, el concepto explícito de federación persiste en el marco tradicional (dual) definido por la constitución de 1824 y retomado en 1857, que remitía el municipio al entorno legislativo de los estados. Nuestro texto constitucional vigente [após a reforma de 1999] se encuentra así con alguna tensión entre la estructura constitucional del Estado –que enuncia tres órdenes de gobierno– y el concepto de federación que permanece en el paradigma dual (que remite la definición del municipio a los estados).

Essa diferença no *status* político dos municípios auxilia na compreensão da mais significativa diferença entre os regimes de distribuição das participações governamentais no Brasil e no México. Como ficou evidente pela Tabela 3, os municípios brasileiros são beneficiários de aproximadamente 25,4% das participações governamentais, que são diretamente recebidas pelos municípios onde se realizam a produção (*onshore*), os confrontantes com a plataforma continental (*offshore*), os cortados por dutos de óleo e gás, os impactados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás e os que possuem instalações industriais de apoio às atividades de E-P. Embora recheadas de impropriedades[20], essas regras de rateio garantem verbas fartas e grande autonomia para que, potencialmente, os gestores dos municípios impactados pelas atividades de E-P (e também muitos em nada impactados) operem políticas de promoção da justiça intergeracional em nível local.

No modelo de rateio mexicano, de forma muito diferente, de acordo com a Ley de Derechos (artículo 261), apenas está prevista uma pequena parcela de recursos para "municipios colidantes com la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos". Essa opção assume uma perspectiva compensatória local completamente diferente da implementada pela legislação brasileira. No México, os municípios impactados são aqueles por onde são escoadas as exportações, enquanto no Brasil são plurais as razões para a compensação dos municípios, como acabamos de ver.

[20] Para um quadro de referência sobre essas impropriedades, ver Piquet e Serra (2007).

A importância dos *donativos* e *donaciones* no México

No México, as indenizações operadas nos territórios impactados pelo segmento E-P são realizadas pela Pemex[21]. A atuação direta da estatal mexicana sobre os territórios impactados responde às pressões sociais e políticas ocorridas a partir da década de 1970. Tais reivindicações ocorreram em um contexto político de crise da hegemonia do Partido Revolucionario Institucional (PRI)[22], partido promotor de um governo extremamente centralizador em nível federal. No bojo da crise desse governo centralista, intensificaram-se os debates sobre o federalismo mexicano. As reivindicações consistiam em mais reconhecimento e autonomia municipais. Essas mobilizações ganharam fôlego nos territórios petrolíferos, evidenciando a necessidade de implementação de políticas indenizatórias nos níveis local e regional. As pressões sociais em torno das exigências relativas às indenizações receberam um forte apoio dos governos estaduais e locais.

Em virtude da necessidade de uma resposta institucional aos estados e municípios petrolíferos, a Pemex inaugura, nos anos 1980, um mecanismo compensatório para os territórios impactados, os chamados *donativos* e *donaciones,* em forma de projetos de desenvolvimento social e produtivo. A recomendação da Pemex e suas subsidiárias, em primeira instância, é priorizar os estados e municípios que mais concentram o segmento E-P. Destacam-se os estados de Campeche (79,4% da produção de óleo cru e 31,4% da produção de gás), Tabasco (16,4% de óleo e 27,7% de gás) e Veracruz (94,5% da produção nacional de petroquímicos) (Pirker et al., 2007).

A disposição legal para a aprovação da distribuição e da aplicação desses recursos está amparada nos *Lineamentos en materia de donativos y donaciones de Pemex* e *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Pemex,* confirmando a natureza jurídica desses recursos. Conforme Pirker et al. (2007), entende-se como *donaciones* a transferência de recursos em efetivo, ou seja, a transmissão de título gratuito de bens móveis e imóveis que não mais são úteis para a Pemex e suas subsidiárias, assim como a doação de produtos fabricados pelas suas subsidiárias. Os *donativos* representam doações em espécie (dinheiro) realizadas pela Pemex aos solicitantes, caso se enquadrem nos critérios estabelecidos em lei.

---

[21] Não se deve esquecer que os municípios por onde se realiza materialmente a saída de hidrocarbonetos do país recebem uma pequena porcentagem de recursos provenientes dos *Derechos Ordinarios Sobre Hidrocarburos.*

[22] O declínio do poder político do PRI no México se deu a partir da década de 1980 (pelo menos do ponto de vista formal), manifestando-se de forma paralela às mudanças ocorridas em âmbito econômico. Naquele momento o Estado mexicano iniciou um período de reformas estruturais orientadas mediante as aspirações neoliberais, repelindo aos poucos o aparato de estado "bem feitor" e reduzindo, gradativamente, a capacidade do Estado de manter as estruturas clientelistas, autoritárias, nos níveis local, regional e federal (Vargas-Hernández, 2001).

Ainda segundo Pirker et al. (2007), os indicadores utilizados para o rateio desses recursos (*donativos* e *donaciones*) são:

— localização das instalações E-P e em qual delas é gerada a maioria dos empregos diretos;
— projetos de investimentos;
— zonas petrolíferas onde o segmento E-P provoca impactos em outras atividades produtivas;
— onde o segmento E-P impacta significativamente o meio ambiente;
— população dos municípios de influência petrolífera;
— índice de marginalização;
— instalações de estudos sismológicos.

Para repassar esses recursos, a Pemex exige dos estados, dos municípios e de organizações civis uma solicitação em que sejam esclarecidos os seguintes quesitos: a) descrição da problemática atual a atender, b) nome e descrição da obra ou projeto ou ação social, c) viabilidade técnica e social, d) objetivos a cumprir, e) possíveis benefícios em curto e médio prazos, f) informação que permita uma prévia avaliação dos resultados a alcançar, g) local onde se aplicarão os *donativos* e *donaciones,* h) indicação da subsidiária associada à especificidade da solicitação.

As solicitações devem ser encaminhadas ao *Consejo de Administración,* que, em conjunto com a *Gerencia Corporativa de Desarrollo Social,* avaliam e decidem sobre quais serão os beneficiários dos *donativos* e *donaciones*. Uma vez aprovadas as solicitações, os beneficiários deverão prestar contas aos Conselhos responsáveis da Pemex pela aplicação desses apoios.

Segundo Pirker et al. (2007), apesar da aparente rigidez dos critérios de distribuição dos *donativos* e *donaciones*, ainda faltam parâmetros que permitam avaliar de que maneira esses recursos têm sido distribuídos e aplicados. Pelo menos no discurso, a Pemex tem como objetivo promover o desenvolvimento social, econômico e científico, por meio de apoio ao combate à pobreza, de investimentos em infra-estrutura e educação.

Vários outros fatores dão indícios sobre os distorcidos critérios de distribuição e aplicação dos *donativos* e *donaciones* outorgados pela Pemex. Em primeiro lugar, a relação entre as necessidades de desenvolvimento social em alguns estados e, principalmente, nos municípios não acompanha a disponibilidade de recursos liberados pela paraestatal, em grande parte porque a pobreza e a marginalização dos municípios como critérios de decisão não garantem uma porcentagem superior comparada à recebida pelos municípios menos excluídos. Em outras palavras, municípios de marginalização média e inferior são os que mais absorvem as referidas compensações. Portanto, é possível afirmar que a marginalização não é o critério central para definir os municípios beneficiários. De acordo com Pirker et al. (2007, p. 24), esse quadro se confirma, na medida em que:

> En México los municipios se caracterizan por una gran heterogeneidad [...] Por tanto, para poder verificar si se priorizan las localidades más po-

> bres y o las más afectadas por la actividad petrolera, habría que analizar la distribuición por localidades. Lamentablemente la información, tanto del Índice de marginación como Criterios para la asignación de Donativos y Donaciones de Pemex, no está disponible a este nível de desagregación [...] Esto se relaciona con la falta de indicadores para evaluar de manera objetiva los problemas de desarrollo social y económico existentes en los municipios prioritarios [...] y porque no existen referentes de la eficiencia y eficacia de la aplicación de los recursos, o su impacto en la atención de las problemáticas sociales o el bienestar de las localidades.

A distribuição percentual dos *donativos e donaciones* pela Pemex exibe uma clara centralização nos estados onde estão sediadas as atividades petrolíferas, principalmente Campeche, Tabasco e Veracruz, que arrecadaram mais da metade dos recursos outorgados entre os anos de 1995 e 2006 (ibid.). Com relação à disputa vertical entre estados e municípios pela apropriação desses recursos, as entidades federativas são amplamente beneficiadas, com 90% do total de *donativos e donaciones*. Essa percentagem é proporcional às solicitações, e os estados que mais apresentam projetos são, com certeza, os que já possuem uma quantidade maior de recursos.

Já os municípios concentram 4,6%. Esse pequeno percentual destinado aos municípios, segundo Pirker et al. (2007), se justifica porque os municípios solicitam financiamento para projetos bastante específicos, diferentemente dos estados, cujas solicitações são mais abrangentes, incluindo obras de infra-estrutura.

A concentração de *donativos e donaciones* está também, em grande parte, ligada às relações dos atores políticos dos governos estatais e municipais com a Pemex. Os *Lineamentos* que regem a distribuição desses recursos proíbem sua entrega para fins eleitorais, mas, na prática, essa regra não funciona. A debilidade dos órgãos de fiscalização propicia condições favoráveis à manipulação política desses recursos nos âmbitos local e regional. Pirker et al. (2007, p. 26) confirmam a vulnerabilidade política dos *donativos e donaciones,* quando apresentam a declaração do presidente municipal de Cunduacán, Francisco Burelo, ao diretor da Pemex:

> Por ultimo y como siempre, le reitero nuestra firme convicción de continuar con la buena relación institucional que nos enorgullecemos de mantener con todos los órdenes de gobierno; así como la voluntad férrea de promover ante la población la concordia y el respeto irrestricto de las actividades que la paraestatal realiza en bien de todos los mexicanos.

Dessa forma, fica evidente que os *donativos e donaciones* rateados entre os estados e municípios não obedecem a critérios coerentes e transparentes, além de estarem ligados a forte *lobby* político, o que só vem a confirmar a fragilidade dessa política compensatória, que se apresenta de forma desigual entre os territórios afetados pela cadeia petrolífera.

Considerações finais

Tomando a promoção da justiça intergeracional como forma ideal de utilização das compensações financeiras relativas à exploração de petróleo e gás, procurou-se confrontar as experiências brasileira e mexicana de rateio e aplicação desses recursos. Ao denunciar as lacunas de tais políticas e ao enaltecer os aparatos que visam a uma efetiva promoção da justiça intergeracional, procurou-se fornecer subsídios para os formuladores de políticas públicas compensatórias, sobretudo nos territórios diretamente impactados pelo segmento E-P.

Convém ressaltar que se, por um lado, o modelo brasileiro de rateio e aplicação das compensações é garantidor de um grau muito mais elevado de autonomia para a promoção da justiça intergeracional nos âmbitos local e regional, por outro, os instrumentos de vinculação de receitas mexicanos parecem ser, pelo menos normativamente, mais cuidadosos com as gerações futuras.

Em que pesem as omissões desta investigação sobre questão tão estratégica, como é o desenho de um modelo de rateio e aplicação das compensações financeiras, acredita-se que aqui foram sistematizadas algumas importantes pistas para uma avaliação crítica sobre desperdícios e oportunidades que estão sendo construídos pelas experiências dos dois países estudados.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação*: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002.

ÁLVAREZ, Alejandro. A Pemex: de la reestructuración a la privatización. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, 1997, Guadalajara. *Anales*... Guadalajara, 1997. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/alvarez.pdf>. Acceso en: 22/09/2007.

ALVEAL, Carmen. *Estatais petrolíferas latino-americanas no século XX*: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil. Rio de janeiro: UFRJ, 1999. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/Carmen.pdf >. Acesso em: 25/09/2007.

BARISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washington*: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 3. ed. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

DANTAS, Daniel Ramos et al. Flexibilização do monopólio no refino do petróleo: a formação dos consórcios de empresas e sua viabilização jurídica. In:

Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás, 4., 2007, Campinas, SP. *Anais*... Campinas, SP, 2007. Disponível em: <http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/4/resumos/4PDPETRO_ABS_8_2_0190-1.pdf>. Acesso em: 16/04/2008.

Fernandes, Eliana. S. L.; Silveira, Joyce. P. *A reforma do setor petrolífero na América Latina*: Argentina, México e Venezuela. Rio de Janeiro: ANP, 1999. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_005_1999.pdf>. Acesso em: 08/10/2007.

Filgueiras, Luiz A. M. Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 5., 2005. *Anais*... Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/neoglobliberalismo.pdf>. Acesso em: 17/11/2007.

Fuser, Igor. Internacionalização e conflito: a Petrobras na América do Sul. In: Encontro Nacional de Economia Política, 12., 2007, São Paulo. *Anais*... São Paulo, 2007.

Gomes, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 40, mar./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>. Acesso em: 26/04/2008.

Gonçalves, Alcindo. O conceito de governança. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2006, Manaus. *Anais*... Manaus, 2006. Disponível em: <http://conpedi.org/manaus///arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 12/05/2008.

Hiernaux-Nicolas, Daniel. Globalização e exclusão no México: um enfoque sociogeográfico. In: Silveira, Maria Laura (Org.). *Continente em Chamas*: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Hobsbawn, Eric J. *Era dos extremos*: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Hotelling, Harold. The economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 39, no. 2, p. 137-175, abr. 1931.

Manoel, Cácio Oliveira. *Disciplina jurídica dos royalties do petróleo no ordenamento jurídico brasileiro*. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004. Disponível em: <http:/www.royaltiesdopetróleo.ucam-campos.br>. Acesso em: 02/03/2007.

Manzo, J. L. *La privatización reciente de los hidrocarburos en México*: (México va, cuando Venezuela y Bolivia están de regreso). México: Comité Nacional de Estudios de La Energía, 2007. Disponible en: <http://www.untcip.net/documentos/LaprivatizacionrecientedeloshidrocarburosenMexico.pdf>. Acceso en: 19/10/2007.

Martinez-Alier, Juan. *Ecological eco-*

nomics: energy, environment and society. Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1989.

MÉXICO. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Criterios Generales de distribución de las finanzas públicas*: política fiscal y renda petrolera. 2006. Disponible en: <http//:www.shcp.gob.mx>. Acceso en: 20/04/2008.

PIQUET, Rosélia Piquet; SERRA, Rodrigo Valente. *Petróleo e região no Brasil*: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIRKER, Kristina; ARIAS RODRÍGUEZ, José Manuel; IRETA GUZMÁN, Hugo. *El acceso para la controladoría social*: el caso de las donaciones y donativos de PEMEX a Tabasco**.** México: Fundar, 2007. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/pdf/pemexALL.pdf>. Acceso en: 12/12/2007.

POSTALI, Fernando Antônio Slaibe. *Renda mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS. *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. México: Cámara de Diputados, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados. Disponível em: <http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCAL/resources/LocalContent/9949/1/bases/reforma/const/mpal.pdf>. Acceso en: 26/04/2008.

ROUSSEAU, Isabelle. Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática: esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004). *Foro Internacional*, México, n. 183, p. 21-50, 2006. Disponible en: <http//www.revistas.colmex.mx>. Acceso en: 13/05/2008.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERRA, Rodrigo Valente. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A modernização autoritária. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

TAVARES, W. O descompasso entre a aplicação e a arrecadação de recursos do Fundo Setorial de Petróleo. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, n. 9. 2005.

TORRES FLORES, Ramón Carlos. México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero. *Serie Reformas Económicas*, México, no. 19, abr. 1999. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>. Acceso en: 29/10/2007.

URTEAGA, Luis. La economía ecológica de Martinez Alier. *Documents D'Anàlisi Geogràfica*, Barcelona, n. 7, 1985.

VARGAS-HERNANDEZ, José G. *La transición económica y política del Estado mexicano en el umbral del siglo XX*: del estado empresariado al estado de empresarios. México: Universidad de Jaén, 2001. Disponible en: <http://www.ujaen.es/huesped/xiiconfe/Comunicaciones/Jose_ G_Vargas_ Hernandez.pdf>. Acceso en: 06/07/2008.

VEGA NAVARRO, Angel de La. La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico. In: MEMORIAS DEL COLOQUIO INTERNACIONAL ENERGÍA, REFORMAS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA, 2003, México. *Anales*... México, 2003. Disponible en: <http://www.depfe.unam.mx/p-cientifica/coloquio-erda1/06BAngdelavegaLtt.pdf>. Acceso en: 20/11/2007.

VENTURI, Luis Antônio Bittar. Recurso natural: a constituição de um conceito. *GEOUSP*, São Paulo, n. 20, p. 9-17, 2006.

Resumo

O texto discute os modelos de "indenização territorial" operados pelo segmento exploração e produção de petróleo e gás (E-P) no Brasil e no México. A peculiaridade de cada país permite sugerir a construção de distintos instrumentos para o desenvolvimento das regiões petrolíferas. Pretende avaliar qualitativamente as políticas compensatórias, sobretudo posicionando-se acerca da forma ideal de concretizá-las, qual seja, promover a justiça intergeracional com os recursos públicos advindos da exploração de um recurso finito. Propõe, ainda, um debate crítico sobre a representatividade dos *royalties* no Brasil e dos *derechos* no México, nos âmbitos político, econômico e institucional, que ajude a compreender a forma diferente de operar as políticas compensatórias nesses dois países.

Palavras-chave: economia dos recursos naturais, rendas minerais, políticas compensatórias, exploração e produção de petróleo: Brasil e México, *royalties* petrolíferos.

Abstract

The paper argues the models of "territorial compensation" operated by the oil and gas exploration and production segment (E-P) in Brazil as in Mexico. The peculiarity of each country allows us to suggest the building of distinct instruments to the development of oil regions. Therefore, the article intends to qualitatively evaluate the compensatory policies, considering the ideal way to pursue them, which is the promotion of intergenerational justice, related to the public resources coming from a finite resource exploration. The paper also aims to perform a critic debate on the representativeness of *royalties* in Brazil and the *derechos* in Mexico in their political, economic and institutional environments, helping to comprehend how to operate the compensatory policies in these countries, in a different way.

Keywords: economy of natural resources, mineral incomes, compensatory policies, exploration and production of oil: Brazil and Mexico, oil royalties.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Rodrigo Valente Serra é Economista, Mestre pelo IPPUR/UFRJ e Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas. Tem experiência na área de Economia Regional, com pesquisas nos seguintes temas: cidades médias, desenvolvimento regional, *royalties* do petróleo: distribuição, desenvolvimento urbano e crescimento econômico.

Samylla Torquato dos Santos Gomes é Licencianda em Geografia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (CEFET-Campos). Atualmente é bolsista de iniciação científica (CNPq), trabalhando em pesquisa sobre *royalties* do petróleo.

Giovany da Cruz Tavares é Licenciando em Geografia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (CEFET-Campos). Atualmente é bolsista de iniciação científica (CNPq), trabalhando em pesquisa sobre *royalties* do petróleo.

Gerenciamento costeiro e qualidade de vida no Litoral Norte de São Paulo

Elizabeth Borelli

A zona costeira do Litoral Norte paulista

Este trabalho apresenta uma análise da situação socioambiental da zona costeira do Litoral Norte do estado de São Paulo, por meio de seus indicadores, com o objetivo de avaliar a ação da política pública específica – o gerenciamento costeiro.

A zona costeira, em relação ao conjunto de terras, configura-se num espaço com especificidades e vantagens locacionais, finito e relativamente escasso. Do ponto de vista global, os terrenos à beira-mar constituem pequena fração dos estoques territoriais disponíveis, o que qualifica o espaço litorâneo como raro e a localização litorânea como privilegiada. Em termos de biodiversidade, a zona costeira inclui quadros naturais de grande relevância ecológica, tornando-se importante fonte de recursos.

A ausência de um ordenamento territorial indica a necessidade de implementação de instrumentos de gestão ambiental, fundamentados na questão dos impactos da ação humana sobre o meio ambiente.

A urbanização, a industrialização e a exploração turística podem ser consideradas vetores prioritários, dentro de uma perspectiva da dinâmica de ocupação da zona costeira.

Não obstante a localização preferencial da indústria centrar-se na periferia das capitais e nas zonas de adensamento populacional, nas últimas décadas o impacto da industrialização se estende à ocupação da costa brasileira, em termos ambientais e sociais, no que tange tanto aos dejetos gerados nos processos

industriais quanto à dinâmica populacional, que atrai fluxos migratórios – nem sempre absorvidos – para os locais de sua implantação.

As áreas destituídas de equipamentos de infra-estrutura urbana passam a ser ocupadas por uma parcela da população com absoluta falta de alternativas de moradia, socialmente excluída e espacialmente segregada no espaço litorâneo deixado sem uso por outras atividades, na maioria das vezes de grande vulnerabilidade e/ou de proteção ambiental.

Tais assentamentos produzirão efeitos impactantes de contaminação do ambiente, redundando em ameaça à salubridade local. Acrescente-se, ainda, o processo de favelização como forma de ocupação da zona costeira brasileira, alimentado pelo fluxo migratório, nas áreas mais impróprias, uma vez que as melhores estão reservadas para casas de veraneio, usadas como segunda residência (Moraes, 1999).

No que tange aos vetores de ocupação, o litoral pode ser definido como uma zona de múltiplos usos, com variadas formas de ocupação do solo: industrialização e urbanização, favelização e casas de veraneio circunscrevem o processo de ocupação da zona costeira do Brasil.

É nesse enfoque que julgamos pertinente analisar como ocorre o processo de produção e a estrutura espacial da zona costeira do Litoral Norte paulista. Esse trecho do litoral brasileiro apresenta certas peculiaridades, uma vez que, apesar de a ocupação indígena ter acontecido mesmo antes do período colonial, a economia orientada para o interior paulista, até o final do século XIX, deixou o litoral à margem dos processos de urbanização e modernização, num relativo isolamento – o que contribuiu para sua preservação.

Com os surtos industriais do período pós-Segunda Guerra Mundial, com o processo de substituição de importações e, posteriormente, nos anos 1970 e 1980, com o ingresso do capital externo no País para o financiamento de pólos de desenvolvimento, o arranque industrial do Vale do Paraíba, centrado em São José dos Campos, estimulou o crescimento regional e, conseqüentemente, o aumento populacional dos municípios do Litoral Norte, intensificando o processo de urbanização e de ocupação de extensas áreas da Mata Atlântica (Pereira, 1967).

Por outro lado, a abertura do Porto de São Sebastião ao tráfego marítimo foi relevante para o desenvolvimento de atividades econômicas e para o adensamento populacional do Litoral Norte. A construção do Terminal Marítimo Almirante Barroso (Tebar) no final da década de 1960 está diretamente associada ao processo de industrialização paulista, principalmente à indústria automobilística (São Paulo, 2005a). Assim, sua implantação foi determinante para o aumento do contingente populacional do Litoral Norte, dada a ampliação do mercado de trabalho regional gerada; contudo, representou um significativo fator de risco ambiental, causador de suces-

sivos vazamentos, com drásticas conseqüências ambientais.

Dessa forma, o "redescobrimento" do Litoral Norte ocorre no período de 1950 a 1970, por força da atividade turística, embora restrita a pequena parcela da população, dadas a ausência de infra-estrutura, a dificuldade de acesso e a urbanização precária. A região passa, então, a responder à necessidade de crescimento das atividades econômicas ligadas ao setor terciário e à demanda de lazer por parte das populações urbanas do eixo Rio-São Paulo, pondo fim à situação anterior de isolamento (Luchiari, 2002).

A partir dos anos 1980, após a pavimentação da Rodovia SP-55 (conhecida como Rio-Santos), o processo de urbanização foi acelerado, surgindo a especulação imobiliária, advinda do adensamento do fluxo turístico; ocorre ainda uma mudança no perfil demográfico da região, com o incremento migratório e a marginalização das comunidades tradicionais, circunscrevendo um processo social excludente.

A paisagem do Litoral Norte, caracterizada por grande diversidade biológica e recursos naturais de extrema beleza, faz da região um pólo da atividade turística. A proliferação de casas de veraneio e condomínios destinados às camadas de alta renda cria uma demanda de serviços que atrai migrantes de outros estados brasileiros (ibid.).

Contudo, a urbanização, à medida que, por um lado, proporcionou a modernização dos setores econômicos, por outro, intensificou a pobreza, a ocupação desordenada, a degradação ambiental e a desfiguração da paisagem natural, encetando um processo de marginalização socioespacial e econômica das populações caiçaras e de migrantes de baixa renda.

No Litoral Norte paulista, a atividade turística é caracterizada pelo turismo sedentário, com a predominância das segundas residências, refletindo uma urbanização pautada no mecanismo de especulação imobiliária que gerou um baixo volume de recursos para a comunidade receptora e a degradação de extensas áreas e ecossistemas naturais decorrente da construção civil (Tulik, 1995).

Apesar de ser a praia um espaço público, transformou-se, pelas leis naturais do mercado com suas formas próprias de organização social, no espaço privado do turismo de elite, espaço que exclui a população tradicional.

Na verdade, esse fenômeno se repete por todo o litoral brasileiro: tendências gerais de agravamento da situação ambiental tornam imperiosa a elaboração de políticas definidas para a utilização do espaço costeiro, considerando-se as vocações regionais. A ocupação desses espaços demanda a atenção do poder público, que, por meio de uma atuação planejada, deve criar mecanismos de intervenção sobre os espaços litorâneos.

Nesse contexto, faz-se pertinente a avaliação do planejamento ambiental

da zona costeira, através de seus instrumentos, como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (instituído em 1988), o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – voltado aos ecossistemas do Litoral Paulista – e os Planos Diretores, de âmbito municipal, que consubstanciam elementos para a implantação do zoneamento ecológico.

Para efeito de zoneamento, o Litoral Paulista foi dividido em quatro setores: Litoral Norte, Litoral Sul, Baixada Santista e Vale do Ribeira, sendo que cada setor tem cinco zonas que compreendem desde áreas de proteção a cidades consolidadas.

O Zoneamento Ecológico-Econômico, previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, está sendo implementado pelos municípios do Litoral Norte, que englobam Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela.

Aspectos da infra-estrutura socioambiental

Os territórios ocupados pelos quatro municípios do Litoral Norte correspondem a apenas 0,8% da área abrangida pelo estado de São Paulo, mas sua zona costeira apresenta cenários de rara beleza paisagística e incomparável riqueza de ecossistemas. A Tabela 1 apresenta as respectivas áreas de cada um desses municípios.

Tabela 1: Área dos municípios do Litoral Norte paulista (km^2)

Município	*Área*
Caraguatatuba	480
Ilhabela	336
São Sebastião	479
Ubatuba	682
Litoral Norte	1.977

Fonte: São Paulo (2005a).

Dos 1.977 km^2 de área delimitada pela região, 85,8% são ocupados por florestas, com ecossistemas associados à Mata Atlântica, incluindo tanto as áreas de preservação do Parque Estadual da Serra do Mar quanto as áreas naturais tombadas das Serras do Mar e de Paranapiacaba.

A partir das décadas de 1960 e 1970, com o aumento do interesse turístico pelo Litoral Norte, a infra-estrutura tornou-se uma questão preocupante no que respeita a serviços públicos, uma vez que o crescimento da população fixa e flutuante trouxe, em seu bojo, novas necessidades de saneamento básico, transporte e habitação para a região.

Nesse sentido, o equacionamento da questão é complexo, dada a importância do fator sazonalidade. A título de análise, podemos examinar alguns indicadores relativos a essas áreas. A Tabela 2 apresenta a evolução do número de habitantes do Litoral Norte, no período de 1940 a 2000, considerando as populações urbana e rural.

Tabela 2: População urbana e rural do Litoral Norte paulista, no período de 1940 a 2000

Ano	*População urbana*		*População rural*		*Total*
	Nº habitantes	*%*	*Nº habitantes*	*%*	
1940	5.300	22,6	18.200	77,4	23.500
1950	7.000	28,8	17.300	71,2	24.300
1960	14.300	44,0	18.200	56,0	32.500
1970	39.800	83,3	8.000	16,7	47.800
1980	83.426	95,8	3.656	4,2	87.082
1990	137.556	98,6	1.963	1,4	139.519
2000	217.623	97,3	6.146	2,7	223.769

Fonte: São Paulo (2005a).

Como podemos constatar, o período de 1960 a 1980 caracterizou-se pelo arranque do processo de urbanização do Litoral Norte, em que se observa, inclusive, uma mudança no perfil populacional a partir de 1970, quando a sua predominância deixa de ser rural, para tornar-se eminentemente urbana. Esse evento pode ser explicado pelo "redescobrimento" da região, ocorrido na década de 1970, quando o Porto de São Sebastião dinamizou a economia local, além da expansão da malha viária que veio alavancar a exploração turística, impulsionando a indústria da construção civil e, com isso, atraindo correntes migratórias que aceleraram o processo de urbanização e mudaram o perfil demográfico da região.

Em relação à infra-estrutura de saúde, se avaliarmos o coeficiente por mil habitantes de leitos do Sistema de Saúde (SUS), constataremos índices muito abaixo dos desejáveis –mesmo se comparados ao coeficiente médio do estado de São Paulo –, conforme os dados constantes da Tabela 3.

Tabela 3: Saúde – leitos SUS (coeficiente por mil habitantes), no período de 1995 a 2003, nos municípios do Litoral Norte paulista

Ano	*Caraguatatuba*	*Ilhabela*	*São Sebastião*	*Ubatuba*	*SP*
1995	0,47	1,14	1,90	0,32	2,53
1996	0,45	1,14	1,81	0,31	2,61
1997	0,94	1,15	1,72	0,30	2,72
1998	0,90	1,15	1,64	0,29	2,44
1999	0,87	0,76	1,45	0,27	2,14
2000	0,84	N.D.	1,37	0,26	2,10
2001	0,81	N.D.	1,30	0,25	2,11
2002	0,78	N.D.	1,24	0,24	2,04
2003	0,76	0,76	1,19	0,23	1,97

Fonte: São Paulo (2005a).

Em relação a esse indicador, a tendência de queda apresentada no estado de São Paulo também ocorre nos municípios em estudo a partir de 1998, sendo o município de Ubatuba o que apresenta maior carência de leitos hospitalares por mil habitantes.

No Litoral Norte, os principais casos de doenças ambientais são de cólera, dengue, esquistossomose, hepatite viral, leishmaniose tegumentar, leptospirose e malária, de acordo com a lista de doenças cuja notificação é obrigatória tanto pelo sistema público como pela rede privada de saúde, através do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan).

A Tabela 4 sumariza as doenças ambientais de maior incidência na região. Entre elas, a dengue causa maior preocupação, por apresentar um crescimento exponencial em São Sebastião, Ilhabela e Caraguatatuba, além de ser doença de difícil monitoramento. Com o aumento do fluxo turístico, que implica a intensificação do consumo de embalagens descartáveis, criam-se condições propícias à reprodução do mosquito e, conseqüentemente, ao aumento do número de casos da doença na região. No ano de 2002, 75% dos casos foram registrados no município de São Sebastião.

Tabela 4: Número de casos das principais doenças ambientais registrados no Litoral Norte paulista, no período de 1998 a 2002

Ano	*Dengue*	*Esquistossomose*	*Hepatite viral*	*Leishmaniose*	*Acidentes animais peçonhentos*	*Diarréia*
1998	77	306	172	30	94	1.007
1999	39	192	134	29	93	2.633
2000	5	154	140	18	109	4.032
2001	1.453	88	69	11	103	3.981
2002	2.050	98	219	37	172	8.419

Fonte: São Paulo (2005a).

A esquistossomose ocorreu com maior freqüência em 1998, declinando a partir de 1999, e incidiu sobretudo em São Sebastião e Ubatuba. A hepatite viral apresentou um aumento significativo em 2002, quando o município de Caraguatatuba foi responsável por 78% dos casos registrados. A incidência de leishmaniose tegumentar passou a declinar a partir de 1998, aumentando no ano de 2002, quando 70% dos casos registrados ocorreram em São Sebastião. A leptospirose e a malária estão controladas, uma vez que em 2002 não surgiu nenhum caso na região. Em relação a acidentes com animais peçonhentos, Ubatuba lidera o número de casos (55% em 2002). Observa-se, ainda, um significativo aumento dos casos de diarréia no período em pauta. A maioria deles

manifestou-se nos municípios de Ubatuba e Caraguatatuba, responsáveis, respectivamente, por 50,0% e 37,5% dos casos registrados em 2002.

Os dados apresentados delineiam um quadro preocupante no tocante a saúde ambiental, mostrando a premência da implementação de políticas públicas voltadas ao tratamento e abastecimento de água, ao tratamento e disposição de efluentes líquidos, bem como à disposição final dos resíduos sólidos. A água que não recebe tratamento adequado pode se transformar em veículo de doenças e mortes, uma vez que contém coliformes fecais, prejudiciais à saúde.

Por outro lado, os esgotos são veículos de agentes etiológicos das febres tifóides e paratifóides, de hepatite infecciosa – tradicionalmente presente na região –, das parasitoses intestinais, que se manifestam sob a forma de diarréias agudas, também bastante freqüentes, conforme atestam os dados contidos na Tabela 4, que, na verdade, refletem a má qualidade da água consumida pela população e a precariedade do sistema de esgotamento sanitário e do tratamento dado aos resíduos sólidos domiciliares.

Esses últimos podem constituir grave fator de risco à saúde, se dispostos em terrenos suscetíveis à contaminação dos cursos de água, em áreas de mangues destruídos ou devastadas de sua cobertura vegetal original. Resíduos dispostos de forma inadequada favorecem a presença de bactérias e insetos transmissores de doenças, que se reproduzem vertiginosamente nesse tipo de *habitat*.

Além desses fatores, considere-se que a areia é responsável pela contaminação por diversos tipos de microorganismos e parasitas patogênicos, nocivos à saúde, em função da presença de dejetos, do lixo descartado de forma inadequada e da poluição causada pelas águas residuárias e pluviais, situação agravada nos meses de verão, quando grandes contingentes de turistas chegam à região.

A importância dos problemas levantados nos leva a investigar a estrutura de saneamento ambiental da região, compreendendo os serviços de abastecimento público de água, de esgotamento sanitário e de coleta e destinação dos resíduos sólidos domiciliares – fundamentais à proteção da saúde e à melhoria da qualidade de vida da população.

Conforme mencionamos, o Litoral Norte paulista apresentou uma expansão urbana desordenada a partir dos anos 1970, quando se registrou um grande salto populacional, de 47.800 habitantes, em 1970, para 269.071, em 2005, sem incluir a população flutuante dos feriados e do período de alta estação. A isso, associe-se o fato de as habitações encontrarem-se dispersas ao longo da costa litorânea, onde os condomínios de segunda residência ocupam a orla e os moradores fixos residem em habitações precárias e irregulares nos topos de morro, em locais de difícil instalação de equipamentos de infra-estrutura.

De acordo com a Constituição Brasileira, os serviços de água e esgoto são da competência dos municípios, embora

acordos institucionais permitam operações conjuntas entre órgãos federativos. No caso do Litoral Norte, a maioria dos sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgotos é operada pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). A Tabela 5 compara os percentuais de domicílios urbanos atendidos por abastecimento de água e tratamento de esgoto nos quatro municípios da região, de acordo com os últimos dados divulgados.

Tabela 5: Participação percentual do número de domicílios urbanos atendidos por abastecimento de água e tratamento de esgoto nos municípios do Litoral Norte, no ano de 2003 (em %)

Domicílios	*Caraguatatuba*	*Ilhabela*	*São Sebastião*	*Ubatuba*
Atendidos – Água	91,0	71,0	61,0	79,0
Atendidos – Esgoto	25,0	3,0	29,0	18,0

Fonte: Sabesp (2004).

Esses dados revelam a baixa qualidade do saneamento básico na região, mais evidente ainda quando se sabe que na pesquisa são considerados os domicílios urbanos, incluindo portanto as residências secundárias e excluindo boa parte dos domicílios permanentes, não contemplados com equipamentos de infra-estrutura.

Considere-se ainda que, em razão da ausência da ação pública na região, soluções foram implantadas, de início, pela esfera privada e por ações individuais, para captação de água para consumo, disposição de efluentes líquidos e destinação de resíduos sólidos de forma inadequada, redundando em graves conseqüências para o meio ambiente e para a saúde da população (Sabesp, 2004).

Por outro lado, apesar de ampliações recentes da rede de abastecimento de água terem sido realizadas pela Sabesp, registra-se um significativo número de residências e edifícios que se abastecem individualmente ou por meio de sistemas comunitários ou condominiais, que abarcam, exatamente, os grandes contingentes de turistas que afluem às praias do Litoral Norte nos meses de verão.

Segundo informações do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), no ano de 2000 existiam 70 sistemas particulares de abastecimento coletivo de água na região, a maior parte sem o devido tratamento e todos sem registro nas prefeituras locais (Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2002).

Apesar da dificuldade em determinar o seu número exato, muitos são os sistemas de abastecimento de água individualizados, uma vez que, mesmo depois da implantação do sistema público de abastecimento, diversos domicílios, indústrias e estabelecimentos comerciais continuaram utilizando formas alternativas de abastecimento, sem qualquer

tipo de tratamento da água. Desse modo, altos riscos de contaminação ameaçam a região, em decorrência da ausência de mecanismos de proteção aos mananciais e das próprias características do meio físico (ibid.).

Assim como a questão do abastecimento de água, o problema do esgotamento sanitário – diretamente associado à disposição dos efluentes líquidos de origem doméstica – também se agravou em função do processo de urbanização desordenado e da exploração turística na região.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o tratamento de esgoto é considerado um indicador significativo de sustentabilidade ambiental, na medida em que o acesso a esse serviço público é fundamental para a proteção das condições de saúde da população, pois permite controlar as doenças relacionadas à água contaminada por coliformes fecais (IBGE, 2004).

Na busca de soluções, procedeu-se, sistematicamente, à disposição dos esgotos domésticos *in natura* no solo ou nos corpos de água, através do sistema de fossas ou de sumidouros. Ambos os métodos trazem conseqüências ambientalmente indesejáveis: o primeiro, por depender de serviços de "limpa-fossas", que quase sempre dispõem o lodo retirado de forma irregular, clandestinamente, e o outro, por contaminar o lençol freático. Sem contar que, muitas vezes, o método mais usual acaba sendo a disposição direta de esgotos nos cursos de água e nas redes de captação pluviométrica, causando danos irreparáveis para a qualidade dos rios e praias.

A Tabela 6 mostra os índices de atendimento à população, no ano de 2002, apresentando os percentuais relativos aos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, operados pela Sabesp, no âmbito municipal.

Tabela 6: Índices de atendimento à população do sistema de saneamento básico implantado pela Sabesp, nos municípios do Litoral Norte paulista, no ano de 2002 (em %)

Índice de atendimento	*Caraguatatuba*	*Ilhabela*	*São Sebastião*	*Ubatuba*
Abastecimento de água	98,0	98,0	85,0	92,0
Esgotamento sanitário	46,0	4,0	50,0	32,0

Fonte: Sabesp (2004).

Ressalte-se, contudo, que esses números devem ser interpretados com cuidado, uma vez que os índices indicam o percentual da população que é contemplada pela rede implantada, explicitando, portanto, uma tendência e não valores exatos, porquanto se desconhece em que medida os equipamentos de saneamento básico estão sendo efetivamente utilizados. A opção pelo uso dos

serviços públicos de saneamento básico implica custos decorrentes da desativação do sistema anterior e da ativação do novo sistema e, por isso, nem sempre acaba ocorrendo.

Dessa forma, por falta de esclarecimento ou mesmo de recursos financeiros, muitos proprietários de casas e edifícios não adotam os serviços públicos de abastecimento de água e, principalmente, os de esgotamento sanitário, eternizando, assim, o processo de degradação ambiental no Litoral Norte.

Por outro lado, a concretização das previsões de atendimento à população está vinculada a uma série de fatores de ordem financeira, jurídica, técnica e política, que muitas vezes dificultam o cumprimento de metas propostas pelo estado. Exemplificando: questões de natureza política e técnica impediram a instalação de um novo emissário submarino em Ilhabela e o embargo judicial das obras relativas à implantação da estação de tratamento de esgotos em Paúba, em São Sebastião, constituíram obstáculos à melhoria do índice de atendimento à população, projetada pela Sabesp para o biênio 2003-2004 (Sabesp, 2004).

A destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos – predominantemente de origem doméstica – representa outra contundente problemática ambiental a ser resolvida no Litoral Norte, dados os aspectos sanitários e de saúde pública envolvidos.

A questão assume contornos difusos, em termos de gerenciamento, considerando as demandas diferenciadas das populações fixa e flutuante, além da própria situação física: a geografia rica em espaços sinuosos e declividades acentuadas dificulta a logística do transporte. Também há carência de áreas potencialmente aptas para a implantação de unidades de tratamento e disposição final, dadas as restrições geográficas, hídricas e ambientais da região.

Os locais de disposição de resíduos sólidos da região são avaliados anualmente pela Cetesb, desde 1977, e classificados segundo o Índice de Qualidade de Resíduos (IQR), que abrange três categorias de condições: inadequadas, controladas e adequadas. [1]

A Tabela 7 mostra a evolução do IQR nos quatro municípios do Litoral Norte. Verifica-se que todos os locais usados para disposição de resíduos sólidos na região encontram-se na categoria de condições inadequadas, sendo que os de situação mais crítica situam-se em Caraguatatuba e Ilhabela.

Nas três últimas décadas, vêm sendo implantados sistemas públicos de varrição e coleta de lixo, além de programas do estado e campanhas de conscientização encetadas por organizações não-governamentais sobre a necessidade da manutenção de praias limpas, em que se implementam sistemas de coleta seletiva e reciclagem dos materiais e se

[1] De acordo com a classificação adotada pela Cetesb, valores de IQR compreendidos entre 0 e 5,9 correspondem a condições inadequadas; entre 6,0 e 7,9, a condições controladas, e entre 8,0 e 10,0, a condições adequadas (Cetesb, 2004).

realizam ações de educação ambiental. Ainda nesse contexto, não se pode perder de vista a problemática habitacional da região; construções em áreas naturais consideradas nobres, em geral, geram processos agressivos, como desmatamentos, destruição de *habitats* da fauna local, aumento de efluentes e de resíduos sólidos, dispostos, na maioria das vezes, de forma inadequada, comprometendo os recursos naturais e a qualidade de vida da população.

Tabela 7: Índice da Qualidade de Resíduos Sólidos Domiciliares nos municípios do Litoral Norte paulista, no período de 2000 a 2003

Ano	*Caraguatatuba*	*Ilhabela*	*São Sebastião*	*Ubatuba*
2000	4,5	3,9	3,8	5,5
2001	3,0	3,9	4,7	5,8
2002	3,8	3,8	5,2	5,8
2003	3,6	3,7	5,2	5,8

Fonte: São Paulo (2005a).

A questão da habitação se reveste de particular importância, dado o crescimento populacional registrado na região, que supera o crescimento médio apresentado pela população do estado de São Paulo; no entanto, a construção de habitações não vem se expandindo na mesma proporção, em virtude de uma série de restrições de ordem ambiental e jurídica, uma vez que a maior parte do território do Litoral Norte é composta por unidades de conservação. As leis de uso e ocupação do solo apresentam cláusulas restritivas quanto à densidade de ocupação, tipo de habitação e número de pavimentos de edificação. Somem-se a isso um relevo extremamente acidentado e questões fundiárias que envolvem usucapião e retificação de áreas.

Esse conjunto de fatos acaba por conduzir ao descontrole da utilização dos recursos naturais e à apropriação indevida de áreas, acarretando graves conseqüências para o meio ambiente, com a proliferação de moradias inadequadas – que compreendem favelas, cortiços e domicílios improvisados.

A Tabela 8 apresenta a situação comparativa desses tipos de moradia referente aos anos de 1991 e 2000, segundo dados elaborados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

De acordo com os dados oficiais divulgados pela CDHU, os 324 domicílios em favela existentes em 1991 foram erradicados; os domicílios em espaço insuficiente ou cortiço com menos de quatro cômodos e/ou com falta de instalações sanitárias predominam nos quatro municípios da região. Os 369 domicílios improvisados existentes em 2000 abrangem moradias em edificações construídas para outros fins.

Tabela 8: Evolução da demanda habitacional popular nos municípios do Litoral Norte paulista, nos anos de 1991 e 2000

Domicílios	*Ano*	*Caraguatatuba*	*Ilhabela*	*São Sebastião*	*Ubatuba*
Favela	1991	7	–	89	228
	2000	–	–	–	–
Cortiço	1991	109	19	38	137
	2000	291	153	350	435
Improvisados	1991	83	29	69	221
	2000	100	69	41	159

Fonte: São Paulo (2004).

O atendimento habitacional realizado pelo estado, no Litoral Norte, vem ocorrendo, principalmente, por meio do programa Núcleo Habitacional por Empreitada, dirigido à população com renda familiar situada entre 1 e 10 salários mínimos, com foco em famílias assentadas em área de risco e reassentadas em processo de desfavelamento. Sua implantação está vinculada à contratação de empresas especializadas e a parcerias com as prefeituras, que doam terrenos e são responsáveis pela instalação da infra-estrutura de água, esgoto, energia elétrica, pavimentação e equipamentos públicos nos conjuntos habitacionais (São Paulo, 2004).

Indubitavelmente, existem limites naturais e legais na região, que dificultam a implementação de ações voltadas à escolha de áreas adequadas para a disposição de resíduos sólidos, para o destino de efluentes líquidos, para a construção de estações de tratamento de esgoto, de estradas e de habitações.

Nessa perspectiva, a melhoria da infra-estrutura regional está diretamente relacionada à questão do gerenciamento costeiro, dentro da proposta de harmonizar a conservação ambiental com a melhoria da qualidade de vida da população.

Gerenciamento costeiro

A sobrevivência socioambiental da zona costeira paulista, em que a natureza está presente em sua plenitude de recursos numa área de 27.000 km^2, englobando 36 municípios e a maior parte da Mata Atlântica remanescente no estado de São Paulo, requer, por parte do Poder Público, o acionamento de mecanismos de intervenção aos níveis jurídico e administrativo.

No estofo da legislação estadual, os municípios litorâneos foram amparados por diversos dispositivos legais, que cria-

ram regiões naturais protegidas, a partir do Código Florestal, e definiram áreas a serem preservadas em caráter permanente – incluindo a proteção física do solo, dos mananciais e nascentes, e a conservação dos ecossistemas locais e do ambiente das populações indígenas – de acordo com a Lei Federal 4.771, de 15/09/65. Nessa ótica, incluem-se, também, a criação das Unidades de Conservação, como o Parque Estadual da Serra do Mar e o Parque Estadual de Ilhabela, em 1977, e ainda o gerenciamento dos recursos hídricos, regido pela Legislação de Proteção às Águas Interiores no Estado de São Paulo (Lei Estadual 8.468/76).

Na esfera da Administração Pública, a opção de planejamento estadual recaiu sobre um programa de gerenciamento costeiro, por meio da Secretaria do Meio Ambiente, com base na Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Com base nessas diretrizes, iniciam-se, no estado de São Paulo, estudos concernentes ao zoneamento econômico-ecológico da zona costeira, sendo, então, o Litoral Paulista dividido em quatro setores, a partir do pressuposto de que não constitui um todo ambiental homogêneo: Litoral Norte, Litoral Sul, Baixada Santista e Vale do Ribeira – que exerce forte influência sobre o Litoral Sul, por conta do Rio Ribeira, que deságua na zona de estuário, considerada o berçário da vida marinha.

Entre 1988 e 1989, paralelamente à revisão do PNGC, é instituído em São Paulo o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, apresentando subsídios técnicos que passam a ser incorporados no âmbito federal. Em 1993, é enviado à Assembléia Legislativa paulista o projeto de lei para institucionalização do Plano, recebido com ressalvas por parte de setores representativos do capital monopolista, sob a alegação de que as restrições aos processos de desmatamento contidas no Plano estariam prejudicando o livre empreendimento e, com isso, impedindo a expansão das receitas municipais.

Por força dessas pressões, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro só foi institucionalizado em 3 de Julho de 1998, através da Lei 10.019, cuja finalidade era disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da Zona Costeira, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais e à proteção dos ecossistemas.

A formulação do gerenciamento costeiro abrange, então, um conjunto de instrumentos de política pública, em consonância com a política nacional de meio ambiente, quais sejam: o Zoneamento Ecológico-Econômico, o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, o Plano de Ação e Gestão e o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira.

O Zoneamento Ecológico-Econômico, definido pela Lei 10.019/98 como o instrumento básico de planejamento, constitui a principal ferramenta de ordenamento territorial, estabelecendo normas disciplinadoras para a ocupação do

solo e o uso dos recursos naturais que compõem os ecossistemas costeiros e indicando também as atividades econômicas mais adequadas para cada zona. Nos termos contidos no artigo 2º, item III, sua gestão deve ocorrer de "forma integrada e participativa, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, fixas e flutuantes, objetivando o desenvolvimento sustentado da região" (São Paulo, 2005a).

O Plano de Ação e Gestão é composto por um conjunto de programas e projetos setoriais integrados, compatíveis com as diretrizes contidas no zoneamento, proposto para alcançar as metas de qualidade ambiental estabelecidas para determinada região costeira. De acordo com a visão oficial, o Plano deve ser concebido e executado com base na participação dos atores sociais interessados na gestão da área costeira.

Sua metodologia pressupõe o desenvolvimento de três fases de elaboração: a primeira, em que devem ser realizados o levantamento dos problemas e a identificação dos agentes causadores; a segunda, em que devem ser elaboradas propostas visando à solução dos problemas identificados; e a última, em que devem ser estipulados os recursos necessários à sua implementação e estabelecidos prazos e metas. Trata-se, portanto, de um documento técnico, um termo de referência, legitimado por meio de Decreto Estadual (São Paulo, 2005b).

A lei que instituiu o Plano Estadual previu a constituição de um sistema colegiado de gestão, com participação dos governos estadual e municipal e da sociedade civil, consubstanciado no grupo de Coordenação Estadual, ao qual se integram quatro grupos setoriais, correspondentes às regiões do Litoral Paulista. Contudo, a composição e o funcionamento do grupo de Coordenação Estadual e dos Grupos Setoriais de Coordenação, referidos na Lei 10.019/98, são instituídos apenas em 7 de novembro de 2002, por força do Decreto Estadual 47.303.

O modelo adotado diz pretender implementar uma gestão democrática do meio ambiente, de forma transparente, mediante um processo participativo comunitário, na formulação de políticas públicas para a zona costeira paulista.

Contudo, representantes de ONGs discordam da apregoada transparência do processo. A Fundação SOS Mata Atlântica diz não ter tido acesso aos mapas de zoneamento, prometidos em audiência pública, não tendo condições, portanto, de avaliar exatamente em que tipo de zoneamento cada área seria enquadrada.

Segundo a versão oficial proposta, compete aos grupos a elaboração dos planos de ação e gestão, compreendendo programas e projetos que promovam o desenvolvimento sustentável da região e que atendam, prioritariamente, às demandas identificadas durante o processo de zoneamento. Esses planos devem, ainda, estar articulados com as ações municipais e regionais dos demais órgãos públicos, contendo objetivos, fontes de recursos, divisão de responsa-

bilidades e metas socioambientais pretendidas.

A lei estadual determinou que os zoneamentos setoriais fossem regulamentados mediante decreto, o que de fato, até o momento, ocorreu apenas com o setor do Litoral Norte (Decreto 49.215, de 07/12/2004). Esta foi, também, a primeira região costeira a instalar o Grupo Setorial de Coordenação, integrado por representantes do estado, das prefeituras e da sociedade local, atendendo ao disposto no Decreto 47.303/02, que criava os grupos setoriais com a finalidade de elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico.

Observa-se, portanto, uma grande morosidade no avanço das etapas de efetivação das propostas contidas nos instrumentos jurídico-institucionais: dez anos de discussão foram decorridos entre a institucionalização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (1988) e a do Plano Estadual (1998), e mais seis anos se passaram entre a deste último e o Decreto que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte (2004) – o único setor, até agora, com proposta efetivamente formalizada.

Nesse intervalo, o quadro de degradação ambiental se agravou, uma vez que é produto, exatamente, da falta de um ordenamento territorial. O zoneamento poderá organizar o desenvolvimento futuro do Litoral Norte, mas a ausência de planejamento já deixou conseqüências irreversíveis. O zoneamento não é retroativo; nas áreas já irregulares, o intuito é congelar a ocupação, evitando novas construções e efetivando a progressiva regularização.

À margem do aparato jurídico, as questões sociais não resolvidas no âmbito municipal vão deteriorando as condições urbanas, já que os principais obstáculos são os problemas sociais que afloram, levando muitas áreas de proteção ambiental a serem ocupadas irregularmente ou convertidas em loteamentos ilegais, em razão de uma política de habitação popular deficitária. Associe-se ao fato a necessidade de uma forte ação municipal para que o zoneamento seja posto em prática e fiscalizado.

Considere-se, ainda, a importância do Plano Diretor como instrumento municipal para implantação do zoneamento, alinhado às diretrizes propostas no Plano de Gerenciamento Costeiro. Muitas cidades, porém, ainda não têm esse mecanismo bem definido, tampouco estrutura de controle suficiente para fiscalizar a devida aplicação das normas estabelecidas.

Na verdade, a distância temporal é ainda maior, se considerarmos que os primeiros trabalhos realizados para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte datam do final da década de 1980, quando a Secretaria do Meio Ambiente sistematizou uma série de informações para a "Proposta de Macrozoneamento do Litoral Norte".

Nos termos da lei estadual proposta para o enquadramento das áreas nas zonas definidas pelo Zoneamento Eco-

lógico-Econômico, deverão ser considerados os seguintes aspectos: vegetação, relevo, uso e ocupação do solo, tendências de ocupação, atividade econômica, eixos de desenvolvimento, comunidades tradicionais, legislação estadual e municipal, Planos Diretores e cenários desejados. Prevê-se que as conclusões intermediárias deverão ser pautadas em audiências públicas, com a participação dos diversos setores organizados da sociedade, de forma que a conclusão técnica fundada no consenso social seja, finalmente, submetida à análise jurídica.

Essa complexa tramitação decorre em meio aos problemas ambientais existentes na região, que se acumulam ao longo do tempo: desde o fato de sediar o porto de São Sebastião e o Terminal de Petróleo Almirante Barroso, com interferência nos demais municípios da região, por conta do tráfego intenso e dos derramamentos de óleo, até a questão do desequilíbrio entre o crescimento das populações fixa e flutuante e a capacidade de infra-estrutura de saneamento básico e abastecimento da região.

A convivência entre a vocação turística do Litoral Norte e a presença do Porto de São Sebastião é um dos assuntos que o zoneamento regula mas não resolve. A atividade portuária intensificou-se na década de 1960, quando, com a saturação do Porto de Santos, toda a comercialização de petróleo precisou ser transferida para um porto mais adequado. A ampliação do Porto de São Sebastião é motivo de preocupação para o município de Ilhabela, atingido não só pelo impacto visual do porto como também pela ocupação irregular por trabalhadores daquela cidade de suas áreas de preservação.

Considerações finais

O descompasso entre as discussões que permeiam o processo decisório e as resoluções justifica-se pela intensidade dos interesses conflitantes em jogo – como o difícil consenso entre preservação ambiental *versus* especulação imobiliária.

Enquanto as prefeituras pensam num desenvolvimento pautado em urbanização, construção de estradas e indústrias, a construção civil se volta para a garantia da maximização de lucros do mercado imobiliário, e o setor industrial planeja ampliar sua produção, ocupando novas áreas.

Por um lado, existe a preocupação em assegurar a paisagem natural e contemporizar a atividade de exploração turística com a qualidade do meio ambiente. Já na região dos "sertões", o problema recai na apropriação progressiva dos espaços naturais por migrantes atraídos pelas oportunidades de trabalho da região, instalando-se em habitações precárias, irregularmente localizadas, sem con-

dições mínimas de saneamento, configurando um quadro de intensa degradação dos recursos naturais e de descaracterização da paisagem litorânea.

Durante as reuniões acerca do zoneamento, enfatizaram-se o processo de ocupação do Litoral Norte, caracterizado por condomínios de alto padrão com baixa densidade demográfica, e as atividades turísticas presentes, desde pousadas, complexos hoteleiros e grandes estruturas de apoio à navegação até as trilhas em Unidades de Conservação.

As prefeituras convivem com o dilema de expandir a zona urbana, de aumentar a arrecadação e de manter a paisagem privilegiada e a qualidade ambiental das praias, mangues e matas, como o grande atrativo turístico da região. Nessa ótica, a solução apontada centra-se no apoio às atividades náuticas para turismo e esportes e no ecoturismo.

Destaca-se, também, a preocupação com a questão da agricultura de subsistência, no sentido de proteger a atividade agrícola da crescente expansão urbana predatória. Em relação à pesca, optou-se pela criação de uma zona destinada ao desenvolvimento da atividade pesqueira e da maricultura.

O Zoneamento Ecológico-Econômico foi, então, dividido em dois zoneamentos complementares: o terrestre e o marinho, considerando as características socioambientais, as diretrizes de gestão, as metas de conservação e os usos e as atividades permitidas em cada uma das zonas.

Resta investigar se esse aparato jurídico, regulador, formalizado na legislação estadual, é efetivamente cumprido no âmbito municipal. A participação da administração municipal será de capital importância para a eficiência do zoneamento ecológico-econômico do Litoral Norte de São Paulo, uma vez que as diretrizes macroestruturais dependem dos planos diretores municipais para o ordenamento urbano.

Referências

IBGE. *Anuários estatísticos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000-.

_____. *Indicadores de sustentabilidade*. Brasil: IBGE, 2004.

Instituto de Pesquisas Tecnológicas (São Paulo). *Plano de gerenciamento dos recursos hídricos do Litoral Norte*. São Paulo: IPT, 2002. (Relatório Técnico).

Luchiari, Maria Teresa Duarte Paes. Turismo e cultura caiçara no Litoral Norte paulista. In: Rodrigues, Adyr Ballestrari (Org.). *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, 2002.

Moraes, Antonio Carlos Robert. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1999.

PEREIRA, José Carlos. *Estrutura e expansão da indústria em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1967.

SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo). *Ações da unidade de negócios do Litoral Norte*. São Paulo, 2004. (Informação Técnica).

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Atuação do CDHU no Litoral Norte do Estado de São Paulo*: subsídios ao Plano de Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2004.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. *Litoral Norte*. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2005a.

_____. _____. *Zoneamento ecológico-econômico*: Litoral Norte. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2005b.

TULIK, O. Residências secundárias: as fontes estatísticas e a questão conceitual. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 22-35, 1995.

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre urbanização e degradação ambiental no Litoral Norte de São Paulo e investigar se as políticas públicas de gestão ambiental e os instrumentos de planejamento do Estado contribuíram para a melhoria da qualidade de vida na região. Trata-se de uma região de expressiva diversidade biológica, abrangendo os municípios de Caraguatatuba, Ubatuba, São Sebastião e Ilhabela, que têm como recursos paisagísticos, além da costa litorânea, a Serra do Mar e a Mata Atlântica. Essas características constituem um forte apelo à implantação de empreendimentos imobiliários voltados ao turismo. Os conflitos entre diferentes usos do espaço clamam pela ação do Estado, por meio do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, cujas alternativas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico pretendemos avaliar.

Abstract

The aim of this work is to analyze the relation between urbanization and environmental degradation at the North Coast of São Paulo and to investigate if public policies on environmental management and State planning apparatus have contributed to improve quality of life in the region. That is a region with eminent biological diversity, ranging the cities of Caraguatatuba, Ubatuba, São Sebastião and Ilhabela, that have as their landscape resources, beside the coast itself, the Serra do Mar (Sea Mountain) and Mata Atlântica. The conflicts between different space usages demand a State action, through the State Plan of Coastal Management, whose alternatives to the promotion of social economic development we seek to analyze.

***Palavras-chave*:** gerenciamento costeiro, degradação ambiental, qualidade de vida.

Keywords: coastal management, environmental degradation, quality of life.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em outubro de 2008

Elizabeth Borelli é Doutora em Ciências Sociais: Sociologia, Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Professora da Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença

Jefferson O. Goulart

A incorporação do capítulo da política urbana à Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183) e, treze anos depois, sua regulamentação infraconstitucional através da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), provocaram incontido otimismo em relação ao revigoramento das práticas de planejamento urbano no Brasil. A euforia se justificava: no plano normativo, a afirmação de um paradigma de novo tipo e suas balizas institucionais estabeleceram dupla renovação nas políticas públicas de desenvolvimento urbano, a saber, a exigência de formatos decisórios participativos e a disponibilidade de instrumentos transformadores orientados pelo atendimento da função social da propriedade e da cidade. Em síntese, um novo marco regulatório e um novo modelo em que forma e conteúdo se orientam para a efetiva democratização do espaço.

Não haveria motivos para contestar o caráter inovador e os objetivos promissores desse novo marco institucional – notadamente do Estatuto da Cidade. Há, porém, uma larga distância que separa o *dever ser* da *matéria bruta*. Exemplo importante é o requisito de processos participativos na elaboração de Planos Diretores – a peça central desse novo padrão. Há participação e participação. E há também atores institucionais e civis de diferentes filiações político-ideológicas ou graus de organização. Assim como não podem ser ignoradas as regras que cimentam e presidem esses mesmos processos.

O presente artigo analisa três experiências de Planos Diretores Participativos no interior paulista – Piracicaba, Bauru e Botucatu – e considera a hipótese de que o marco institucional não é suficiente *per se* para assegurar processos

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 99-121

efetivamente participativos ou com efetiva potência transformadora na gestão urbana, ou seja, outras variáveis devem ser levadas em conta, especialmente a conduta do governo de turno, a capacidade de organização autônoma da sociedade civil e mesmo a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que se incorporam aos respectivos Planos Diretores. A hipótese analítica leva em conta supostos aparentemente triviais, quais sejam: a simples adoção de instrumentos normativos é insuficiente para alterar substantivamente a dinâmica do desenvolvimento urbano, assim como governos de diferentes filiações doutrinárias adotam orientações programáticas também distintas que se traduzem em políticas públicas igualmente diversas.

Se no passado recente o planejamento urbano brasileiro não padecia de falta de Planos Diretores, não é menos verdadeiro que, agora, o Estatuto da Cidade enseja outro paradoxo: temos uma avançada legislação urbanística, mas carecemos de políticas e meios adequados para implementá-la.

Na era contemporânea em que se discute aparente aproximação entre esquerda e direita, a conjectura ganha maior importância. As perguntas subjacentes seriam: tais postulados ainda fazem diferença no exercício do poder? Variáveis programáticas e partidárias produzem mudanças politicamente relevantes? As respostas a tais indagações são valiosas para um balanço preliminar da experiência de implantação do Estatuto da Cidade.

Políticas públicas, sociedade civil e poder local

Na análise de políticas públicas, o Estado é focalizado para além de sua dimensão abstrata e ganha materialidade na ação dos governos. E como advertiu James Madison, *se os homens fossem anjos não seria necessário haver governos*. Nesse campo analítico ocorre a prevalência do processo sobre o objeto e sua significação, de sorte que a investigação sobre o Estado assume sua dimensão mais concreta, isto é, detém-se no que efetivamente fazem os governos sob determinadas regras:

> Definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (Souza, 2007, p. 69)

Não basta, porém, simplesmente interpretar o que faz um governo e quais foram os interesses e as motivações que o levaram a fazer determinada opção e materializá-la em uma política pública.

Certamente a inclinação à *accountability* (inerente à racionalidade da política), as pressões políticas e sociais de grupos de interesses (próprias de sistemas democráticos) e mesmo seus compromissos programáticos (não exclusivamente partidários) explicam tais escolhas. Mas esta é apenas uma parte das perguntas que merecem respostas. A particularidade de políticas públicas participativas, definidas em um ambiente institucional democrático, é que estas comportam novos atores em sua formulação e implantação, ou seja, o universo de decisores transcende o rol das burocracias estatais e dos agentes governamentais, além dos grupos de interesse tradicionalmente influentes. Tal característica distintiva pode ser associada a vários fatores, dentre os quais: (i) à aguda crise fiscal do Estado provedor (se é que esta definição possa ser apropriada para o caso brasileiro[1]), a qual inaugurou um período adverso de restrição de gastos; (ii) à democratização institucional do País e da própria sociedade, movimento que obrigou os governos a serem mais transparentes e suscetíveis às pressões e à influência da sociedade civil; (iii) ao arranjo federativo que promoveu progressiva descentralização de políticas públicas e sociais às esferas subnacionais de governo[2]; e (iv) às próprias exigências institucionais de procedimentos participativos.

Políticas públicas podem traduzir plataformas eleitorais, procuram responder às demandas da sociedade e representam, em alguma medida, um retorno a um dado problema que requer resolução, ou seja, constituem códigos normativos tomados por alguma autoridade governamental com o propósito de regrar determinadas relações institucionais. Em sentido amplo, "a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz", e, ademais, também "envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes". Nesses termos, pode-se inferir que tais "estudos focalizam processos, atores e construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados da política" (Souza, 2007, p. 80).

Como o foco é o processo protagonizado por atores concretos, torna-se indispensável identificá-los e pensar sobre o papel das instituições, isto é, como as decisões atinentes foram tomadas. Políticas públicas participativas, portanto, têm a marca distintiva de incluir múltiplos atores em seus procedimentos decisórios. No caso dos Planos Diretores

---

1 Não se pode negar que, desde o advento do populismo, houve uma significativa expansão de direitos sociais e trabalhistas, sobretudo para as camadas urbanas mais diretamente vinculadas ao processo de industrialização. Não obstante, o padrão brasileiro é bastante diverso da universalização de direitos experimentada pelos países que se destacaram pelo clássico modelo do *Welfare State*, notadamente os da Europa ocidental. Sobre o debate do Estado de Bem-Estar, ver Draibe (2007).

2 A respeito, ver Arretche (2000).

Participativos (PDPs), além das burocracias técnicas, dos agentes governamentais dos Poderes Executivo e Legislativo, há o elemento novo da representação de entidades da sociedade civil e de múltiplos movimentos sociais. Logo, para efeito de uma delimitação metodológica, pode-se indagar: sob quais convicções e interesses cada grupo de atores tomaria suas decisões? Agiriam exclusivamente para atender a suas satisfações particulares? Seus cálculos prescindiriam de um espaço negocial privilegiado em que o debate substantivo conduziria a decisões universalistas, enfim, a um jogo de soma positiva? Determinadas regras induziriam à partilha de incentivos? Respostas consistentes a essas e a outras perguntas somente podem ser construídas à luz do exame empírico, porém, são balizas indispensáveis.

Preliminarmente, é possível relativizar a expectativa de que todo e qualquer movimento da sociedade civil seja gerador natural de solidariedade, isto é, que promova universalização de direitos. Tal hipótese constitui problema recorrente, e a questão teórica subjacente reside na caracterização da sociedade civil, a saber, se uma *nova esfera pública* é capaz de redefinir as relações entre Estado e sociedade civil de uma perspectiva democratizante. Autores identificados com as teorias da *nova sociedade civil* identificam o problema na inefetividade do direito, ou seja, reportam-se à ineficácia de campanhas civis como método suficiente para repactuar o padrão de relacionamento entre sociedade civil e sociedade política, enfatizando que os movimentos sociais não lograram êxito integral no intento de generalizar interesses na esfera política (Avritzer, 1994). Essa perspectiva deposita crença excessiva na capacidade transformadora dos atores sociais, pois, embora reconheça a predominância do particularismo, minimiza a dinâmica operada no interior das instituições políticas, propugnando por uma nova modalidade de institucionalização que, de forma subjacente, expressaria um potencial generalizador. Assim, o conteúdo normativo do conceito de sociedade civil reclama um papel de *fortalecedor da sociedade* para os movimentos sociais em dois níveis: tanto na difusão de bens produzidos na economia de mercado como na democratização do Estado, por meio de múltiplos formatos de controle social – no caso, formulação e implantação de políticas públicas.

É indispensável, porém, recorrer a uma perspectiva pluralista e ao universo empírico para demonstrar que, em nosso caso, noções como "autonomia" e "direito de ter direitos" via de regra estiveram ausentes das práticas políticas. Afora este hiato entre delimitação teórica normativa e *matéria bruta*, há que se registrar certa tendência de atribuir ao associativismo civil elevado grau de imanência no desafio de reformatar o sistema democrático, ignorando o peso dos atores institucionais como governos, burocracias e partidos políticos. Nesses termos, parece prudente relativizar a expectativa de que o caráter *permanente* da sociedade civil ou mesmo sua potencialidade como geradora natural de *solidariedade social* sejam suficientes para determinar o alcance dos arranjos de-

mocráticos ou mesmo a delimitação do espaço público.

O ferramental explicativo deve ser explicitado, inclusive, para compreender as razões que conduziram a essa agenda do Plano Diretor. Os motivos da referida *agenda setting* são diversos e complementares. Além da premência urbanística de uma legislação municipal mais atualizada e mesmo da disposição política de governos para enfrentar um tema sabidamente desgastante, subsiste uma exigência legal: o Art. 41 do Estatuto da Cidade institui a obrigatoriedade de que municípios com mais de vinte mil habitantes formulem Planos Diretores compatíveis com o novo marco institucional (ou adaptem os existentes). Nesse cenário, tal agenda se tornara institucionalmente indispensável para o município, sob pena de seu representante legal responder a ação processual oferecida pelo Ministério Público (Art. 50):

> os municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista desta Lei que não tenham Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Ainda há outra originalidade crucial, pois o Art. 52 institui a exigência de que "o prefeito incorre em improbidade administrativa quando [...] impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do Art. 40 desta Lei", a saber: "no processo de elaboração do plano diretor, Legislativo e Executivo garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população [...]". Além da exigência do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade impõe a realização de processo mais democrático e transparente, enfim participativo.

Evidencia-se assim o caráter inovador do Estatuto da Cidade ao exigir processos participativos de elaboração, implantação e fiscalização do Plano Diretor. Seu caráter participativo, contudo, não assegura que o papel e o peso político dos atores sejam obrigatoriamente simétricos, situando-se no mesmo nível a ascendência de agentes governamentais e de representantes sociais. Na prática, isto jamais ocorre. Além das normas institucionais que definem prerrogativas, pesam outras variáveis cruciais como a condução propriamente política dos procedimentos e mesmo a capacidade cognitiva e organizativa dos atores.

Não obstante a efetiva assimetria de recursos de poder no universo de decisores, o fato é que novos atores sociais emergem à arena decisória, e aqui não há espaço para ingenuidade ao se constatar que, enquanto alguns grupos historicamente privilegiados tiveram acesso ao Estado e às políticas por ele desencadeadas, outros ficaram à margem das decisões e dos seus benefícios materiais. Trata-se do patrimonialismo, caracterizado pelo predomínio político restrito e por privilégios sociais através de uma burocracia estatal pesada, no qual inexistem fronteiras precisas entre as esferas do público e do privado. Há, pois, inequívoca relação entre patrimonialismo e autoritarismo na história política nacional que deita raízes no poder local.

No histórico brasileiro, formam-se basicamente dois pólos de organização social: de um lado, o setor privado capitalista e, de outro, o setor patrimonial burocrático, cujo jogo político expressa a contradição estrutural na forma de dois estilos de atuação e envolvimento político, a saber: cooptação e representação. A cooptação (hegemônica durante largo período) é facilitada por uma forte tendência das elites a se preocuparem mais com o acesso a posições de poder e de prestígio em sistemas políticos centralizados e mais impermeáveis, de sorte que movimentos de autonomização foram sistematicamente cooptados, quando não simplesmente reprimidos. Já a representação (associada à modernização da sociedade e de seus costumes políticos) requer a existência de grupos minimamente autônomos, orientados pela defesa de interesses próprios, seja qual for seu recorte (étnico, econômico, social, religioso e mesmo político).[3] A dinâmica política local reflete e redefine essa tendência com suas condicionantes particulares.

A propósito desse debate, trata-se de situar o *lugar* do poder local, tomando como ponto de partida a observação de que esse tema e o da descentralização são *invenções* do pensamento de esquerda de filiação socialista, particularmente de suas linhagens espanhola e francesa (Kowarick, 1995). Tradição esta que penetrou no imaginário político e sociológico latino-americano especialmente sob o impacto da reflexão althusseriana. Não importa avaliar se essa absorção intelectual transcorreu com as devidas mediações teóricas ou se reproduziu uma interpretação metodológica esquemática ou ainda se assumiu formas heterogêneas. Interessa aqui dar destaque à sua influência no pensamento social e político que incide sobre o esforço interpretativo da realidade urbana brasileira:

> Os mais importantes ganhos analíticos que esta literatura trouxe para os estudos urbanos disseram respeito à incorporação dos conflitos da cena urbana, assim como à afirmação da idéia de que o espaço é um elemento que influencia a sociedade, é construído socialmente. A incorporação dessas duas idéias levou à descrição de um campo muito mais politizado do que o considerado nos estudos clássicos sobre a cidade. (Marques, 2003, p. 33)

A validade do instrumental dessa corrente teórica reside na análise das macrodeterminações das privações e carecimentos socioeconômicos que fazem do espaço urbano um cenário de agudas desigualdades, no qual emergem movimentos sociais inspirados pela ampliação dos direitos de cidadania. Assim, o cerne das explicações sobre a vulnerabilidade, a espoliação e a apartação socioespacial verificadas nas cidades repousa na macrodinâmica das estruturas capitalistas. Em síntese, o urbano aparece como lugar privilegiado de reprodução do capital, reservado ao Estado e às suas agências o papel precípuo

[3] A respeito do patrimonialismo na política brasileira, consultar os autores de formação weberiana que desenvolveram o tema: Faoro (1995) e Schwartzman (1998).

de criar e replicar as condições para a consecução de tal desígnio.

Essa vertente teórico-metodológica não pode ser ignorada, mas tem poder explicativo circunscrito: seus problemas repousam na tendência à interpretação esquemática, já que, tendo o Estado um caráter de classe, não haveria estímulo em investigar suas ações, pois estas teriam um sentido previamente estabelecido. Logo, a política é destituída de validade, afinal quaisquer governos estariam impelidos a reproduzir as desigualdades estruturais. Essa lógica não valoriza adequadamente os movimentos políticos e dá importância insuficiente à análise das condutas igualmente concretas dos governos, contribuindo, mesmo que involuntariamente, para não desvendar a própria dinâmica política do Estado.

Essa abordagem de filiação marxista – inspirada na sociologia urbana francesa – advoga de forma subliminar a tese de que o Estado é *estruturalmente capturado*, daí certo desinteresse pela investigação de sua dinâmica político-institucional. Embora tal crítica seja pertinente pela insuficiência analítica, há que se considerar: ainda assim foram desenvolvidos estudos seminais relacionando o papel do Estado à configuração do espaço urbano e às políticas públicas (habitação, saneamento etc.), mas essas análises não prosperaram no exame mais acurado da dinâmica política do poder local, privilegiando a atenção sobre os movimentos sociais e a ação das agências estatais dos níveis superiores de governo. O interesse predominante pelo funcionamento dessas instituições se justifica pelo fato de que as políticas de financiamento e de desenvolvimento urbano, na prática, eram fortemente centralizadas no plano federal, de sorte que o peso institucional do poder local era modesto.

No presente estudo, sem prejuízo das macrodeterminações, impõe-se incorporar as variáveis político-institucionais que operam na escala municipal: a dinâmica política local importa e faz diferença nas definições urbanas. Do ponto de vista estritamente institucional – das normas e atores que conformam o processo decisório em âmbito local –, é mais produtivo trabalhar com a perspectiva que identifica na sociedade um complexo plural povoado por múltiplos interesses e grupos heterogêneos, cada qual com diferentes prerrogativas a mobilizar, os quais se manifestam em várias dimensões, inclusive nos partidos políticos e nos governos. Em um sistema de democracia representativa, no qual vigoram regras de concorrência eleitoral e operam grupos de interesse, Executivo e Legislativo são os principais atores a formar decisões.

Enfatizar o papel dos atores estatais significa assumir uma opção analítica pluralista (no sentido de que importa e é mesmo decisivo interpretar a conduta dos atores que operam no sistema político) e mesmo institucionalista (no sentido de que as normas são determinantes para aferição dos resultados produzidos). Em outros termos, adotar a noção de que "a condução das políticas públicas e o seu conteúdo são resultados das lutas políticas entre grupos, objetivando

controlar o governo e as suas organizações", de modo que a opção pela vertente pluralista se revela mais consistente e apropriada porque "deixa espaço para que as análises concretas indiquem as ações e os conteúdos das estratégias dos políticos, ou 'os que buscam o poder', para usarmos a expressão de Dahl" (Marques, 2003, p. 31, 49). A essa definição acrescente-se que são os que *exercem poder* porque foram legitimamente eleitos e têm soberania para tanto. A política importa, como importam e fazem diferença as regras democráticas que moldam as decisões sobre políticas públicas.

A escolha de um modelo analítico preferencial não significa uma opção metodológica inflexível, mas uma hipótese teoricamente mais apropriada para o objeto em exame, mesmo porque sínteses e aproximações de referências podem produzir explicações mais abrangentes e convincentes. Deve-se aduzir que o tema do poder local desconstitui certa tradição de que mudanças substantivas só são possíveis mediante a *tomada do poder central*, ou seja, decisões importantes são tomadas nessa esfera em que também se opera a própria socialização da política. Prossegue-se adotando o argumento de que a dinâmica decisória do poder local comporta prerrogativas que moldam os padrões de desenvolvimento urbano. Tal proposição é especialmente válida no contexto de um arranjo federativo que, no caso do Brasil, reconhece o município como ente soberano desde a Constituição de 1988.

Antecedentes e o novo paradigma

É no cenário democratizante do processo constituinte que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana se articula e submete uma emenda de iniciativa popular que instituía, de forma absolutamente pioneira, princípios e diretrizes de política urbana – referência ausente em toda a tradição constitucional brasileira, mesmo porque nosso histórico federativo envolvia, no fundamental, o relacionamento entre União e estados. No caso da reforma urbana, era fecunda a mobilização crítica ao *status quo* do planejamento urbano (Cymbalista, 2007).

Importante considerar que essa movimentação da sociedade civil se inscreve em um contexto mais geral de transformações que alteram, de um lado, as relações entre governantes e governados à medida que estes assumem um papel progressivamente ativo nos debates e definições de políticas públicas e, de outro, o padrão relativamente simplificado da dinâmica intergovernamental precedente, na qual vigorava um elevado centralismo político que ofuscava as esferas subnacionais de governo, cenário no qual "de meros executores de políticas formuladas e controladas pelo governo federal", tanto política como administrativamente, "governos municipais assumiram progressivamente novas funções e atribuições, passando a res-

ponsabilizar-se pela formulação de políticas públicas nas mais diversas áreas" (Farah e Barboza, 2000, p. 7).

O pioneirismo de formatos participativos de gestão pública e mesmo o noviciado da assunção de novas responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas, além de seu potencial generalizador, não só elevam as prerrogativas do poder local a um patamar inédito de responsabilidade como traduzem um movimento de pulverização de recursos decisórios. Em suma, trata-se de compreender experiências particulares à luz de uma transformação genérica cuja originalidade reside na emergência de novos atores e no aumento de importância dos governos subnacionais.

Assim foram inscritos os capítulos 182 e 183 na Constituição Federal, os quais compõem a seção da política urbana. Em meio ao clima de reconhecimento da cidadania, ia-se consagrando um novo direito constitucional: o direito à cidade. Somada a esta, segue-se outra originalidade: o município também seria reconhecido como ente federado, dotado de autonomia e soberania. Criavam-se, assim, os marcos institucionais inovadores para as políticas urbanas no país, eivados pelos signos democráticos e da reforma urbana.

Embora avançado e inédito como outras seções constitucionais, o capítulo da política urbana não seria auto-aplicável, requerendo nova legislação infraconstitucional a regulamentá-lo. Depois de tramitar por mais de uma década no Congresso, objeto polêmico de intensas disputas, seria finalmente aprovado o Estatuto da Cidade, a Lei Federal 10.257, de 10/07/2001.

O Estatuto da Cidade expressa dupla originalidade. Em primeiro lugar na forma, por preconizar formatos participativos de gestão – quer na formulação, quer na implantação de políticas públicas –, de sorte que o universo de decisores transcende o padrão tradicional no qual são reconhecidos apenas os atores institucionais investidos de autoridade conquistada através dos mecanismos clássicos da representação política, como o sufrágio. Seu Art. 2º preconiza "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

Já no plano do conteúdo, as novidades se traduzem em instrumentos urbanísticos rigorosamente coerentes com os princípios da função social da propriedade e da cidade, atribuindo um novo papel aos Planos Diretores. Estes, não por acaso, receberiam do Ministério das Cidades o complemento substantivo de "participativos". Com efeito, não se trata de diferença meramente semântica, pois passaram a ser valorizados como o instrumento basilar das políticas urbanas municipais. Em termos objetivos e qualitativamente diversos, não seriam as tradicionais peças ficcionais que predominaram em décadas passadas: "na prática, o Plano Diretor tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição

dos direitos de propriedade no município" (Cymbalista, 2007, p. 28).

Para além da abstração normativa, é importante abordar alguns exemplos simbólicos e práticos de enorme potencial transformador. De maneira geral, são ferramentas que subvertem a tradição das intervenções públicas no espaço urbano, ou seja, o eixo principal consiste em proteger as populações estabelecidas em assentamentos precários ou de origem ilegal e/ou irregular, assegurando suporte de infra-estrutura e direitos que lhes foram historicamente negados. Podem ser sintetizadas em algumas idéias-força centrais, a saber: autonomia para o município legislar sobre seu território; direito à cidade para todos; exercício da função social da cidade e da propriedade; combate à especulação imobiliária; democratização da gestão da cidade. Princípios que contrastam fortemente com a tradição hegemônica do planejamento urbano brasileiro, tão habituado a práticas e normas tecnocráticas, centralizadoras e privilegiadoras das elites locais por meio de toda sorte de recursos de dominação e exclusão socioterritorial (Villaça, 2001).

As experiências tradicionais dos Planos Diretores ignoravam a dimensão participativa e seguiram a concepção hegemônica segundo a qual temas dessa natureza são prerrogativas de grupos oligárquicos:

> Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de "plano" e "planejamento". O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. [...] Pelo menos durante cinqüenta anos – entre 1940 e 1990 – o planejamento urbano brasileiro encarnado na idéia de plano diretor não atendeu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. (Ibid., p. 222-224, grifo no original)

Planos Diretores não serviram apenas aos propósitos de regular a ocupação urbana sob os interesses dos governos e das elites, e de ocultar os conflitos mais importantes, mas também se distinguiram pela intenção de legitimar essa ordenação, isto é, o fato de terem se resumido a *discurso* não é casual, na medida em que esta constitui exigência elementar do que é recôndito e central: a dominação. É nesse sentido que se constata a dimensão ideológica dessa tradição de Planos Diretores tecnocráticos, descolados da realidade e que visavam a consagrar a idéia de naturalização dos problemas sociais – notadamente desigualdades socioespaciais. Ademais, tivemos processos politicamente fechados:

> Os intensos processos de modernização e urbanização no Brasil ocorreram ou sem participação popular (no regime militar) ou com partici-

> pação popular controlada pelas elites (nos regimes populistas). A transformação das massas em cidadãos políticos modernos que participam de forma significativa nas decisões políticas e eleitorais não fazia parte de nenhuma dessas racionalidades governamentais e dos planos que geraram... Autoritarismo e profunda desigualdade social são marcas do Brasil moderno. (Caldeira e Holston, 2004, p. 233)

A percepção de falência desse paradigma antes resumido, a complexidade e a urgência dos problemas urbanísticos, a exigência legal de um outro Plano orientado pelos princípios do Estatuto da Cidade e mesmo a decisão política do governo de fazê-lo, todos esses fatores conduziram à construção de um modelo de novo tipo.

A sensação de fracasso do planejamento urbano e dos Planos Diretores está relacionada a várias razões: concepção equivocada entre planejadores (técnicos e governantes) que ignorava a cidade real; descontinuidades administrativas; ausência ou uso inadequado de instrumentos de desenvolvimento urbano; divórcio entre intervenções socioeconômicas e físico-territoriais; renitente confusão entre público e privado que deita raízes em nossa tradição política, de sorte que o republicanismo também pode ser reconhecido como um mal-entendido. Essa tradição está fortemente associada aos elos históricos e conceituais do urbanismo moderno que lhe deram origem (modelos "Cidade Jardim", *radial* e da "cidade bonita"). Em que pesem boas intenções aqui e acolá – como na notável aproximação entre o modernismo e o comunismo, cuja síntese foi Brasília, com seus paradoxos de escala monumental –, não se deve ignorar a promoção de disparidades socioespaciais mediante o uso de métodos dissimuladores e mesmo da aplicação desigual e discricionária de instrumentos legais.[4] A propósito:

> Todo pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiaids, ou pela *Carta de Atenas*, que veio a nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos "problemas urbanos". (Villaça, 2001, p. 187)

Essa digressão sumária a respeito da tensão entre tradição e inovação atendeu a dois objetivos principais: 1) demonstrar a emergência de um novo paradigma de Plano Diretor preconizado pelo Estatuto da Cidade, cuja ruptura com o modelo precedente se manifesta tanto no enunciado da participação como na disponibilidade de instrumentos inovadores com efetiva capacidade transformadora no sentido de assegurar

[4] Sobre o quadro geral do país e de grandes metrópoles, consultar Maricato (2000) e Villaça (2001).

a função social da cidade; 2) advertir que, sob esta nova mentalidade, há um vasto campo de disputa potencialmente mais transparente através do qual o universo de participantes e de decisores de uma política pública urbanística pode ser efetiva e substantivamente ampliado.

Planos Diretores Participativos (PDPs)

A seguir, passamos à descrição analítica dos estudos de caso de implantação de PDPs, cujas originalidades e semelhanças autorizam alguns indicativos importantes.

Piracicaba

A formulação do novo Plano Diretor de Piracicaba teve início na gestão do prefeito José Machado (PT), em 2003. O Executivo adotou metodologia participativa, cuja primeira etapa consistiu em levantamento técnico para identificar a realidade e suas tendências, afora diagnóstico participativo por meio de oficinas de capacitação para lideranças comunitárias na confecção de mapas temáticos. Além de seminários preparatórios e entrevistas com entidades da sociedade civil, foram contabilizadas dez audiências públicas, duas Conferências e dois Congressos da Cidade.

O formato do Plano é integralmente inspirado no Estatuto da Cidade e há evidente quebra de paradigma em relação à concepção precedente, pois o desenvolvimento agrega variáveis inovadoras como qualidade de vida, função social da propriedade e gestão participativa. De maneira geral, as ferramentas da reforma urbana foram incorporadas, desde a metodologia baseada na caracterização de grandes áreas adensáveis ou não – macrozoneamento definido pelas variáveis ambientais e de infra-estrutura – até a introdução de instrumentos objetivos: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Transferência do Direito de Construir; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Direito de Preempção; Consórcio Imobiliário; Estudo de Impacto de Vizinhança; Zonas Especiais de Interesse Social etc.

O projeto do Plano Diretor formulado na gestão petista foi concluído com o II Congresso da Cidade, formatado juridicamente e remetido ao Legislativo em dezembro de 2004. A partir desse momento há uma mudança política marcante na condução do processo, pois as eleições municipais de outubro resultaram na vitória de Barjas Negri (PSDB). Com a mudança governamental, nova proposta foi encaminhada à Câmara de Vereadores em dezembro de 2005. Embora mantido o escopo geral, as mudanças processadas comprometem sua exeqüibilidade.

Alguns itens exemplificam a mudança política. Na proposta original (PT), o perímetro urbano permanece limitado, com os propósitos de conferir uma desti-

nação socioeconômica aos vazios (cerca de 50% da área urbana), integrar a cidade nos planos social e territorial e evitar a expansão desordenada, enquanto o projeto posterior (PSDB) flexibiliza o perímetro do Distrito de Tupi (Lei Complementar 195, de 12/03/2007) sob o discutível argumento de promover a regularização de loteamentos da zona rural, além de a administração pública ter indicado adensamento industrial em áreas inadequadas através da criação da Zona Especial de Urbanização Específica (Zeue). Antes mesmo de o Plano Diretor entrar em vigor, o governo aprovou alteração na legislação urbanística (Lei Complementar 175, de 2/8/2005). A subseção IV do Plano Diretor qualifica a Zeue como território destinado à implantação de distritos industriais e regularização fundiária/urbanização de loteamentos clandestinos. Ocorre, porém, que o Distrito Industrial Noroeste induz adensamento de área que colide com o macrozoneamento original, uma vez que se trata de espaço de restrição por razões de infra-estrutura e de fragilidade ambiental.

De outra parte, as modificações nos parâmetros urbanísticos tornaram-nos mais permissivos, mudança que contraria o macrozoneamento e as deliberações pactuadas no II Congresso da Cidade. A alteração mais gritante incide sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir: além da ampliação do Coeficiente de Aproveitamento Básico na Zona de Adensamento Prioritário (de 3 para 4), a nova proposta simplesmente faz desaparecer o Coeficiente de Aproveitamento Máximo nas demais Zonas urbanas. Na prática, o instrumento ficou inviabilizado.

Por último, mas não menos importante, o método. É legítimo que o novo governo modificasse a proposta original, porém, não só propostas ratificadas pelos Congressos da Cidade foram abandonadas como as novas negociações transcorreram em formato segmentado e restrito. A orientação política do novo governo prevaleceu desprezando o componente participativo. Embora o novo Projeto de Lei tenha mantido os instrumentos do Estatuto da Cidade, as diferenças de forma e conteúdo são evidentes. O exame comparativo revela que a existência de instrumentos urbanísticos legalmente constituídos não é suficiente para modificar substantivamente o padrão de desenvolvimento urbano, resultando em políticas públicas que contrariam os enunciados do Estatuto da Cidade incorporados ao Plano Diretor. As dinâmicas das disputas políticas e mesmo dos vínculos sociais demonstram que a mudança governamental e uma simples alteração de critérios para aplicação de instrumentos urbanísticos concorrem decisivamente para torná-los ineficazes. As diferenças entre esquerda e direita oferecem uma visão preciosa para interpretar a natureza e os alcances de políticas públicas na gestão municipal.

A inscrição de princípios e sua aplicação como instrumentos urbanísticos reconhecidos como norma legal não asseguram seu pleno aproveitamento, porque alterações quantitativas podem torná-los ineficazes – inócuos. Mister considerar duas variáveis fundamentais

para aferir as possibilidades práticas do potencial transformador do Estatuto da Cidade: capacidade de mobilização social para fazer valer interesses e orientação política do governo de turno.

Derradeira consideração diz respeito à facilidade com que o Executivo aprovou a matéria na arena legislativa, o que revela a impotência do Legislativo no tratamento de matérias complexas, quer por seu despreparo técnico e político, quer pelas bases institucionais que asseguram ao Executivo a prerrogativa da iniciativa política. Não se pode ignorar, ainda, a inclinação dos mandatos parlamentares ao governismo, afinal esse padrão põe em perspectiva a oferta de incentivos vantajosos: como atores políticos racionais, vereadores também operam cálculos com o propósito de maximizar seus interesses – desde a manutenção da patronagem política e o atendimento de suas clientelas até a própria reeleição (Andrade, 1998). Importante observar, contudo, que esse padrão não obedece à lógica da clivagem esquerda-direita, ou seja, sua presença independe do perfil doutrinário do Executivo. O comportamento dos governos e das bancadas legislativas na construção de maiorias poderia constituir um objeto adicional de análise, mas esse tema, embora essencial do ponto de vista do processo decisório, foge ao presente escopo.

Bauru

O Plano Diretor Participativo de Bauru transcorreu de 2005 a 2006, no governo do prefeito José Gualberto Tuga Angerami – eleito pelo PDT, do qual se desligou no meio do mandato. A metodologia participativa contabiliza: 114 reuniões com presença total estimada de 4.800 pessoas, média de 42 pessoas por evento; etapa 1, "sensibilização" (seduzir interlocutores quanto à conveniência e relevância dos debates sobre a legislação urbanística e plano diretor); etapa 2, leituras comunitária e técnica (diagnóstico "científico" e participativo); etapa 3, apresentação de propostas e escolha de delegados para congresso da cidade; etapa 4, congresso (expressiva maioria da representação popular, debate e votação da proposta de lei artigo por artigo).

O processo teve início em maio de 2005, quando foram constituídas as equipes internas responsáveis pela preparação e execução das ações, primeiramente o Grupo de Trabalho (composição mista entre representantes do governo e da sociedade civil) e depois o Grupo de Apoio (equipe de suporte basicamente integrada por membros dos órgãos administrativos da prefeitura). As primeiras ações foram de caráter interno, de coleta e sistematização de informações, incluindo o contato com a nova legislação e seus complexos instrumentos, e em seguida de preparação e sensibilização dos interlocutores. Depois, então, passaram a ocorrer reuniões preliminares com interlocutores comunitários com o propósito de formular o diagnóstico da cidade mediante leituras técnica e participativa. O passo seguinte consistiu em agrupar propostas e sugestões no intuito de formatar os eixos do novo Plano Diretor. Com o processo já mais amadurecido,

reuniões plenárias em bairros rurais e urbanos e outras para entidades se encarregaram de eleger delegados para o congresso conclusivo. E assim foi completado em setembro de 2006, após duas sessões congressuais, com uma plenária final à qual foi submetida e ratificada a minuta do correspondente Projeto de Lei.

Importante destacar dois aspectos. O primeiro, de natureza mais política do que propriamente organizacional, é que, embora o Grupo de Trabalho tivesse composição ampla e suporte do Grupo de Apoio, coube ao Núcleo Gestor o efetivo controle de todos os procedimentos, dentre os quais a adoção dos critérios de participação, a sistematização do diagnóstico local e a formulação da minuta do Projeto de Lei do novo Plano Diretor. Ainda que o Grupo de Trabalho fosse integrado majoritariamente por representantes da sociedade civil, o fato é que a condução político-gerencial do Núcleo Gestor foi decisiva para o conjunto de ações que conformaram a experiência do PDP.

O segundo aspecto refere-se à escala quantitativa da participação: "durante todo o processo do PDP foram feitas 114 reuniões contando com a presença de aproximadamente 4.800 pessoas, alcançando média de 42 pessoas por evento" (Drummond, 2007). Dahl (1989) adverte que a quantidade de participantes do *demos* não representa necessariamente um aperfeiçoamento da poliarquia: ignorância dos participantes em relação à agenda, ativismo intenso de minorias ou quaisquer outros fatores podem ser empecilhos suficientes para neutralizar a participação. É imperativo, no entanto, reconhecer o esforço em promover arenas participativas, bem como admitir o êxito desse empreendimento, afinal debater a legislação urbanística é um feito certamente inédito na história do planejamento urbano bauruense. Quantidade não é sinônimo de qualidade, contudo, é indispensável admitir que o processo foi expressivamente participativo, especialmente em sua dimensão discursiva.

O mérito do PDP – apesar de suas muitas dificuldades políticas, comunicacionais ou administrativas – reside em sua tentativa de ampliar o universo de atores encarregados de pensar a cidade. E, para além de pensá-la, também de produzir normas capazes de promover ampliação de direitos. Desse ponto de vista, não se pode ignorar que o objetivo central foi razoavelmente alcançado, isto é, milhares de anônimos tiveram a oportunidade de se tornarem cidadãos ativos.

Grosso modo, o PDP pode ser dividido em quatro períodos principais: no primeiro, "Sensibilização", buscou-se principalmente seduzir os interlocutores quanto à conveniência e relevância dos debates sobre a legislação urbanística, em geral, e o Plano Diretor, em particular. Nesse período, embora o público-alvo fosse representado pelas lideranças comunitárias, seria decisivo também convencer os próprios integrantes das equipes política e técnica da prefeitura.

No segundo momento, além da coleta de dados para formatar um diagnóstico

amplo e completo do município, a "leitura comunitária" assumiu um caráter pedagógico inclusivo pois, mesmo para os participantes que não dominavam a linguagem e os recursos técnicos usuais do planejamento urbano, sua percepção sobre a cidade seria decisiva para identificar lacunas, problemas e mesmo proposições. Um bom exemplo, nesse caso, é a diversidade de formas para explicitar o que é ou o que deveria ser a função social da propriedade. Já na terceira etapa, a apresentação de propostas procurou combinar o conjunto de demandas da comunidade com as exigências próprias da legislação. Aqui novamente se investiu em capacitação, haja vista a complexidade dos temas e instrumentos em debate – em sua maioria inéditos para todos. A proporção de delegados eleitos obedeceu às normas adotadas assim como refletiu a maior capacidade de mobilização de alguns setores.

Cabe uma observação sobre a derradeira etapa, a do Congresso que aprovou o texto do anteprojeto do Plano Diretor. Foram necessárias duas sessões congressuais (27/5 e 03/06/2006) porque a metodologia adotada previa a leitura de artigo por artigo, a apresentação de destaques (modificativos, supressivos ou aditivos), a apreciação das considerações e, finalmente, a votação da matéria submetida aos delegados credenciados. Evidente que essa liturgia prolongou os debates e exigiu mais tempo, período que se estendeu ainda mais porque o Núcleo Gestor submeteu a versão já alterada pelas exigências jurídicas a novo encontro em 16/09/2006. Seis dias depois de todo esse percurso, o Projeto de Lei (75/2006) foi finalmente protocolado na Câmara de Vereadores.

Esse longo trajeto, contudo, não logrou êxito na aprovação imediata do respectivo Projeto de Lei: em sua tramitação no Legislativo municipal, tudo indica que faltou protagonismo político ao governo, cuja liderança teria sido decisiva para promover nova rodada de negociações, mesmo que concessões fossem previsíveis para sua aprovação. É legítimo inferir que o PDP deixou de ser prioridade para o Executivo.[5]

Botucatu

O PDP de Botucatu foi desenvolvido na segunda gestão consecutiva do prefeito Antônio Mário de Paula Ferreira Ielo (PT), de 2005 a 2007. A metodologia participativa teve início com a preparação da II Conferência Municipal da Cidade, em agosto de 2005. Após esse

[5] Depois que o presente artigo foi redigido, o Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo foi finalmente aprovado pela Câmara de Vereadores após 23 meses de tramitação: protocolado em 22/09/2006, ganhou a forma da Lei 5.631, de 22/08/2008. Tal trajetória revela dificuldades evidentes no processo decisório, sintetizadas na ausência de canais e de interlocutores capazes de protagonizar negociações eficientes, tanto que, mesmo aprovado, o PDP sofreu vários vetos. Os itens alterados e motivos dos vetos referiam-se, principalmente, à flexibilização das restrições à verticalização, ou seja, à inviabilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir mediante relaxamento do Coeficiente de Aproveitamento Básico.

evento, iniciou-se a formação de um Grupo de Trabalho que conduziu o processo de mediação com a sociedade. Foram realizadas 36 reuniões do Grupo de Trabalho, com cerca de 300 participantes no total. Em seguida, ocorreram 46 assembléias conjuntas do orçamento participativo e do PDP, de junho a agosto de 2006, que chegaram a reunir aproximadamente 2.600 participantes.

Mapeamento social dos participantes revela que a esmagadora maioria tinha vinculação com a sociedade civil. Conforme os registros oficiais sobre os participantes, 2.150 pessoas participaram do processo, das quais apenas 523 tinham identificação da classe-categoria-segmento social que representavam. Não obstante, o número total de participantes teria chegado à casa das 2.600 pessoas na contabilização da coordenação do PDP. São números expressivos para a cidade, cuja relevância não se resume meramente à escala, ou seja, o principal aspecto a se destacar é o sentido pedagógico da experiência:

> Embora um Plano Diretor tenha poder bastante limitado, é preciso então considerar que somente através de uma gestão que desenvolva políticas públicas inclusivas se terá mais garantias de um planejamento eficiente para promover desenvolvimento social, ambiental, econômico e urbano. Este é o caso da experiência de Botucatu, cujo mérito reside menos na legislação urbanística e mais no método participativo, enfim na capacitação da sociedade civil. (Higa, 2007, p. 61)

Dentre os instrumentos incorporados à nova legislação, destaque para o Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; o Direito de Preempção; o Estudo de Impacto de Vizinhança; as Zonas Especiais de Interesse Social. Tendo em vista a escala do município e sua configuração urbana, o uso de instrumentos é relativamente mais restrito, como exemplifica a não incorporação da Outorga Onerosa. O Plano Diretor também enuncia diretrizes de várias políticas públicas (cultura, educação, meio ambiente etc.).

Quanto à tramitação, indispensável registrar que a primeira versão foi retirada da Câmara Municipal, em janeiro de 2007, para renegociação com vereadores em razão de divergências no macrozoneamento. Redefinidos os termos do Projeto de Lei e celebrada a correspondente pactuação política, a proposta foi finalmente aprovada por unanimidade em maio do mesmo ano. Sobre essa renegociação:

> O mercado imobiliário utilizou sua força econômica para dar direções ao PDP em um momento em que o projeto já estava para ser aprovado, conseguindo alterar o macrozoneamento e, assim, abrir alguns espaços da cidade para novos loteamentos, entretanto, para que algumas áreas tivessem tal modificação, outros deveriam sofrer uma restrição ainda maior para que pudesse haver maior controle do crescimento horizontal da cidade, além de dar mais "assistência" às áreas ambientalmente fragilizadas. A coordenação do PDP e

> o vereador Caldas asseguraram que o projeto não sofresse modificações que privilegiassem o mercado imobiliário, nem alterações de temas que tiveram sua orientação gerada a partir de grandes conflitos. Dessa forma respeitou-se o processo democrático desenvolvido durante quase dois anos, mesmo com a pressão de um grande ator do poder local. (Ibid., p. 54)

Imprescindível notar que essa modalidade de *lobby* particularista não é incomum, verificando-se empiricamente sua reincidência em outras tantas experiências, independentemente da escala do município. O desprezo por processos participativos supõe que pressões sob o Legislativo tendem a ser mais bem-sucedidas, seja eventualmente pela existência de interlocutores identificados com tais interesses, seja pela suscetibilidade do Executivo em situações cuja agenda envolva maior complexidade e pressão. De todo modo, neste quesito não se podem ignorar os padrões de formação de maioria que caracterizam as relações entre Executivo e Legislativo, que, no caso municipal, parecem indicar estreita similitude com as coalizões construídas no âmbito federal, especialmente no que diz respeito à importância do poder de agenda do Executivo.[6]

Conclusões (provisórias)

Nem sempre experiências particulares são generalizáveis, mas as características identificadas nos três municípios estudados autorizam algumas constatações (ver resumo comparativo do Quadro 1). Decorre daí, portanto, o caráter provisório dessas deduções, as quais não podem ser consideradas definitivas precisamente porque isso implicaria serem cotejadas em um universo político-institucional mais amplo. No mais, um juízo categórico sobre os avanços e limites dessa geração de Planos Diretores requer um certo tempo de maturação e implantação de seus instrumentos, pois é indispensável reconhecer seu caráter processual. De todo modo, é possível enfatizar alguns aspectos preliminares que se destacam:

— A agenda sintetizada pelo Estatuto da Cidade é uma imposição institucional, sob pena de os prefeitos responderem a ações impetradas pelo Ministério Público; isso é suficiente para afirmar que *instituições contam* e que novas normas redefinem o formato de elaboração e implantação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

— O marco institucional, porém, não basta para definir os contornos dessas novas práticas, uma vez que a conduta dos atores institucionais (sobretudo do Executivo) é determinante tanto para o tipo de processo participativo quanto para o conteúdo subs-

[6] A respeito, ver Figueiredo e Limongi (2001) e Limongi (2006).

tantivo dos instrumentos adotados, ou seja, a *política faz diferença*.

— Alguns exemplos evidenciam que a política importa: em Piracicaba, a mudança de governo implicou alteração de conteúdos e abandono da metodologia participativa; em Bauru, a ausência de protagonismo político do governo foi decisiva para a demora na aprovação da nova lei do PDP; em Botucatu, o controle do Executivo e a negociação com o Legislativo asseguraram a aprovação relativamente tranqüila do projeto.

— Historicamente, Planos Diretores serviam à discriminação socioespacial predominante nas estruturas urbanas do país, enfim, apresentavam características tecnocráticas e elitizadas, eram descolados da cidade real e cumpriam a missão de legitimar a dominação. Agora o PD assume caráter central como síntese do novo marco de políticas urbanas, mas isto não é suficiente: à luz da experiência empírica, a própria noção de Plano Diretor como instrumento transformador precisa ser revista teoricamente (Maricato, 2000).

— Políticas públicas participativas ampliam o universo de decisores, mesmo que governos mantenham controle decisório, pois há mais negociação e difusão de informação. O Legislativo deixa de ser o único centro decisório, porém é para onde são encaminhadas pressões de grupos que se sentem prejudicados com os instrumentos do Estatuto da Cidade no ciclo pós-participativo – notadamente os que incidem sobre a estrutura fundiária e a propriedade, tais como o IPTU progressivo, o Uso Compulsório, a Outorga Onerosa.

Quadro 1: Plano Diretor Participativo – resumo

Município	*Piracicaba*	*Bauru*	*Botucatu*
Período	2003-2007	2005-2006	2005-2007
Governo	PT (2001-2004) e PSDB (2005-2008)	PDT (depois sem filiação partidária)	PT
População	360.000	350.000	120.000
Metodologia	Participativa no primeiro ciclo: audiências públicas, conferências e congressos	Participativa: plenárias, sessões públicas, conferências e congressos	Participativa: assembléias do orçamento participativo
Conteúdo	Instrumentos do Estatuto da Cidade com manutenção de dispositivos participativos	Instrumentos do Estatuto da Cidade com manutenção de dispositivos participativos	Instrumentos do Estatuto da Cidade (sem outorga onerosa) com manutenção de dispositivos participativos
Legislação	Conteúdo e metodologia modificados após mudança de governo (lei em 2007)	Projeto protocolado no Legislativo em 2006, ainda sem aprovação	Aprovado por unanimidade (2007), somente depois de renegociação

— A participação promovida pelos atores institucionais (governos e partidos políticos, principalmente) não está imune a práticas de clientelismo e patronagem política no sentido do atendimento privilegiado de demandas paroquiais e particularistas.

— A continuidade e o aperfeiçoamento das práticas participativas dependem do alinhamento dos próximos governos, da disposição negociadora do Legislativo, da organização autônoma da sociedade civil e, naturalmente, da capacidade de tornar efetivos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade incorporados à legislação municipal em cada caso.

— A díade esquerda-direita tem alto poder explicativo na medida em que revela disposição para massificar procedimentos decisórios participativos e implantar instrumentos que promovam democratização de bens e equipamentos públicos urbanos.

Sobre os governos, seu enquadramento político-ideológico e a inclinação ao *pressuposto participativo*, análises conclusivas implicariam pesquisas de escopo mais abrangente em perspectiva comparada. Os estudos disponíveis, porém, permitem inferir que os de esquerda e centro-esquerda têm mais desenvoltura para a invenção de práticas participativas. Mesmo admitindo que esse comportamento não teria sido replicado em escala nacional, imperativo reconhecer que

> la creación de diferentes mecanismos de participación popular fue una de las grandes innovaciones de los partidos de izquierda y centroizquierda que gestionaron ciudades latinoamericanas durante los 80 y 90 (Goldfrank, 2007, p. 53).

Esquerda e centro-esquerda não detêm esse monopólio, mas certamente reúnem as melhores condições para produzir inovações democráticas no poder local, como evidenciam as experiências interpretadas. Claro que as regras contam, mas a condução política é crucial na implantação de Planos Diretores Participativos, ou seja, a redefinição das relações entre Estado e sociedade civil depende decisivamente do comportamento dos atores institucionais.

Referências

ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de governo no município e no estado*: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda*: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. rev. São Paulo: Unesp, 2001.

CALDEIRA Teresa; HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos diretores municipais*: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

DAHL, R. A. *Um prefácio à teoria democrática.* Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

DRAIBE, Sônia Miriam. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo César (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DRUMMOND, Rafael Del Mônaco. *Os descaminhos do Plano Diretor*: da sensibilização à insensibilidade. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº. 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Org.) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GOLDFRANK, Benjamim. ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 212, nov./dic. 2007.

HIGA, C. V. *O Estatuto da Cidade e o processo participativo do Plano Diretor de Botucatu – 2005/2006*. Bauru: nesp, 2007. (Relatório de pesquisa de iniciação científica apresentado à Fapesp).

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo César (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

KOWARICK, Lúcio. Investigação urbana e sociedade. In: REIS, Elisa; ALMEIDA Maria

Hermínia Tavares de; FRY, Peter (Org.). *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: Anpocs, 1995.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo: n. 76, 2006.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, Eduardo César. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo César (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

Resumo

O ensaio focaliza três experiências de elaboração de Planos Diretores em municípios médios do interior paulista (Piracicaba, Bauru e Botucatu). Todas tiveram em comum: (1) a adoção dos instrumentos previstos no novo marco regulatório de política urbana representado pelo Estatuto da Cidade e (2) a marca de uma dinâmica participativa. Embora seus contornos não sejam definitivos, essa originalidade contrasta com o padrão oligárquico e tecnocrático que prevaleceu na história do planejamento e das práticas urbanas no Brasil. Instrumentos urbanísticos inovadores com base legal, porém, não asseguram automaticamente seu êxito no desenho institucional que normatiza as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Estas

Abstract

The essay focuses the experience in making Master Plans in three medium cities of the São Paulo State's inner (Piracicaba, Bauru e Botucatu). All of them had in common: (1) the use of the rules from the new regulation mark as a Statute of the City and (2) they had adopted a participative dynamics. Although their outline aren't definitive their originality contrasts with the oligarchic and technocratic pattern that had prevailed in the history of urban planning in Brazil. The legal bases of the innovator's urban instruments however don't guarantee automatically the success of standardizing urban policies. The urban policies are defined through the dynamics of political contest. The study renders the na-

se definem, antes, pela dinâmica da disputa política. O estudo interpreta a natureza e o alcance desses experimentos originais.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade, Plano Diretor Participativo.

ture and the range of those original experiences.

Keywords: Statute of the City, Master Plan Participative.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em outubro de 2008

Jefferson O. Goulart é Professor da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Doutor e Pós-Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Presidente do Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP). É Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec).

Morte na cidade ou morte da cidade? Quando um traficante ri

Robert Moses Pechman

Introdução

Fala-se na atualidade de uma nova "conflituosidade urbana". Não se trata mais de uma luta pela cidade, mas uma luta na cidade. A idéia de luta não tem mais o sentido figurado de conflito político, de disputa por formas de cidadania e urbanidade que remetam a imaginários díspares do ponto de vista de uma concepção civilizatória. Contemporaneamente, a noção de luta é literal: é a luta da ordem contra a desordem, dos homens perigosos contra os homens virtuosos, dos bandidos violentos contra a sociedade pacífica. Trata-se então da configuração da violência e da segurança pública como o novo tema da cidade. Nesse sentido, a própria cidade (a vida pública) é o grande inimigo a ser combatido. De um lado, os violentos com seus marcantes apelidos, de outro, os "homens de bem" com seus nomes e sobrenomes. Cada qual se conta uma história diferente do sentido que a cidade tem para os seus. Cada qual, com sua linguagem, com sua narrativa, procura legitimar a cidade que tem a seus pés.

Entre a cidade vigiada e protegida e a cidade de armas em punho, a cidade... apenas a cidade, o lugar de uma possível coexistência entre os diferentes.

Este artigo trata de homens e seus apelidos, melhor ainda, trata da cidade e da cultura que existem por trás desses homens e de seus apelidos.

Venho trabalhando com a perda de sentido que a cidade contemporânea tem experimentado nas ultimas duas décadas. Trata-se do enfraquecimento da experiência pública, que induz a que a cidade seja percebida não mais como

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 123-131

lugar da vida coletiva, mas como arena de "oportunidades" para bons negócios.

Nesse sentido, analiso os novos comportamentos urbanos, principalmente os fundados na violência e na incivilidade, e como eles abrem caminho para se pensar numa cidade sem pacto, sem público, sem alteridade.

De risos e de mortes

Mata-Rindo!!! Mata-Rindo é um dos chefes do tráfico no Complexo do Alemão no Rio de Janeiro. Seu nome se encolheu diante da potência de seu apelido. Mata-Rindo! Mais um apelido como os muitos que brotam das ruas e enchem as páginas policiais de nossa imprensa e nosso imaginário, como Escadinha, Uê, Marcinho VP, Zé Pequeno. Apenas um apelido?

Segundo o dicionário, apelidar é designar, convocar, convidar..., a que festa convida aquele que responde ao chamado de Mata-Rindo?

Apelido, essa coisa que toma o lugar do nome "natural" e impõe um nome "real", essa tatuagem na personalidade, esculpida pela sensibilidade popular, que tão precisamente renomeia o mundo formal e racional e reinventa a sociedade. Apelido, marca registrada da individualidade, essa tentativa de construir uma personalidade que vá muito além da impotência e fragilidade dos nomes. O apelido tem o poder de recolocar a pessoa no mundo, de dar-lhe um novo lugar nesse mundo.

Na terra do Piranhão, do Sambódromo, do Frescão, do Orelhão, na cidade dos apelidos, o de Mata-Rindo desfaz o nome de batismo, seja João ou Mané, para pespegar o nome de guerra em sua nova identidade urbana.

Mata-Rindo, apenas mais um apelido? Que cultura estaria se escondendo por trás de tal alcunha? Assim como o nome e/ou apelido das ruas até o século XIX revelam a vivacidade social da cidade, infensa ao processo de urbanização, que ainda não se "desinfetou" por completo da contaminação da sociabilidade que lhe vai ao redor – a Rua dos Piolhos, a Rua do Amor, a Rua Feliz Lembrança, a Rua Aprazível, a Travessa Sem-Vergonha, o Beco da Música –, assim também os apelidos, nascidos de certa época, de certa sociabilidade, revelariam algo da experiência urbana.

A cidade conta algo de sua história em tudo aquilo a que doa significados. O que pode nos contar, então, uma cidade que doa esse apodo a alguém? Uma cidade que vomita os Mata-Rindo, Fabiano Urubu, Pão-com-Ovo, Tchutuco, Pardal, Cebolinha, tem algo a nos dizer sobre seus filhos e sobre como os nomeou para melhor precisar sua "humanidade".

Que cidade é essa capaz de parir Matas-Rindos, Elias Malucos, Pitbulls, mas que já gerou em suas entranhas Cartolas, Chicos, Violas, Pagodinhos, Cavaquinhos?

Estaríamos diante da perda de sentido da cidade ou da transformação do seu significado? A cidade estaria deixando de ser referência a certas formas de sociabilidade, deixando de ser um mundo comum, abrindo mão de sua autoridade pública e de seu poder pedagógico de fazer da experiência individual, psicológica, afetiva, subjetiva, algo que remetera sempre a um amor-múndi e no limite a alguma ética da coexistência?

Desconfio fortemente que a cidade vem perdendo celeremente sua capacidade de "produzir" cidadania, tornando-se incapaz de exercer sua tarefa pedagógica contra o desacordo citadino. Tentando pensar a tarefa pedagógica da cidade e seus efeitos sobre a cidadania, Eduardo Portella (1995) sugere que não basta ensinar *na* cidade, mas é preciso ensinar *a* cidade. Correndo risco de perder a paixão, a cidade não pode ser pensada só como um sistema de produção e consumo, mas deve ser considerada também – segundo o autor –um lugar de trocas subjetivas, carente de investimentos afetivos. É preciso, então, aprender que a cidade tem que conciliar as relações de produção com a produção de relações, abrindo espaço para que todos, absolutamente todos, possam trabalhar e desejar.

Mas, estamos muito longe disso. Entre nós, nem todos podem trabalhar, nem todos podem desejar. Mesmo os que trabalham, entre nós, pouco podem desejar. Entre nós, no entanto, mesmo que não possam, todos continuam a desejar. O que fazer então num país em que, como a mais-valia, o desejo vai parar no colo de alguns poucos? No país da mais-valia dos desejos e dos gozos, o que um dia fora pacto estilhaçou-se diante do argumento de que desejos e gozos agora são privativos e há que se pagar um preço por isso, assim como pagamos seguro-saúde e escola particular.

Estaríamos, então, vivendo numa espécie de *après-ville*, onde o pacto urbano definhou e só nos restaria "flexibilizar" – assim como a economia faz com a mão-de-obra – o convívio e a tolerância?

Por isso, a meu ver, podemos supor que Mata-Rindo seja o prenúncio de uma nova era, o anúncio de novas formas de "convívio", a morte da ética na cidade. Nesse sentido, Mata-Rindo não é apenas mais um apelido, *ele é* a evocação da morte urbana e da morte humana, *ele é* o codinome da dor.

Mata-Rindo, o nome diz a que veio: o prazer de matar, toda e qualquer interdição, toda e qualquer percepção do outro, canceladas. Mais do que isso, o corpo anulado do outro, vivido não mais como um banquete para os sentidos, não mais como parque de diversões para uma erótica, muito menos como inspiração para uma poética. O corpo vivo do outro, não mais como parceria na "pequena morte", não mais como sujeito nas interações sociais, afetivas, mas como objeto, que faz Mata-Rindo rir

quando mata. Quando Mata-Rindo mata e ri, é a sociedade inteira que se desfaz, a cidade que desmorona, pois o *socius* e o *urbanus* desaparecem por dentro do buraco do seu umbigo.

Meu problema, no entanto, não é com o bandido. Nem sei, na verdade, quem é Mata-Rindo. Li que é acusado de várias mortes, que chefia uma quadrilha de 25 ladrões de carros e *otras cositas más*. Ele, provavelmente, é mais um dos que querem conquistar a cidade em busca de... de tênis, televisão de plasma, celular com música e câmera fotográfica, restaurantes caros... e de mulher, de fama... e de se inscrever no grande livro dos consumidores da sociedade de consumo, cartilha que reza que a existência é conferida apenas aos que consomem. Tal "meliante", como quer a polícia, não quer se "inscrever" na cidade, não busca a imortalidade, como nos fala Hannah Arendt sobre os gregos da pólis, nem quer perpetuar o seu nome como fazem os grafiteiros nos muros da urbe.

O bandido quer exatamente o que toda a sociedade quer: gozar!

Não se trata mais de *ser* da cidade, mas de *ter* a cidade, possuí-la, se apoderar dela, tomá-la, tirar algo dela para se sentir alguém. E, no entanto, ninguém conquista mais sua identidade *na* cidade, mas *pela* cidade. A cidade não é mais referência identitária, ela é apenas trampolim. Salta-se do trampolim e... ops!!!, mergulha-se no mar do consumo e quem era ninguém torna-se alguém, pelas marcas do que consome. Consome-se marca, o consumo é a marca de uma nova forma de identidade.

Na pólis, quando o cidadão morria, ele, antes de ir para sua última morada, tinha direito a uma oração fúnebre que recordava que ele fora cidadão de Atenas e que partira para sua morada eterna, não como indivíduo, mas como um ser daquela cidade, que o honrava e que ele deveria honrar. Ou seja, ali, o que predominava era o lado público do cidadão, aquilo que lhe dava direito a *ser* da cidade. E nós, quando morremos, que herança deixamos além do sobrenome que nos individualiza e nos dá direito ao butim herdado? Como será lembrado o morador das nossas cidades? Cidadão ou herdeiro?

Então, Mata-Rindo não é nenhuma excrescência. Embora visto como excremento social, ele é muito parecido conosco. Mata-Rindo, Pão-com-Ovo, Pitbull, querem o que nós queremos: extrair da cidade o que parece ser a sua essência, que não está mais no *socius* mas no *economicus*.

Não somos mais cidadãos, mas agentes econômicos, não estamos mais abertos ao inesperado dos acontecimentos, às surpresas de cada esquina, mas às oportunidades do mercado, às flutuações dos índices. Nossa cidadania oscila diante do cálculo, nossa urbanidade não reconhece mais no outro um par social, mas um concorrente, um adversário, até mesmo um inimigo, enquanto nossas cidades vão perdendo sentido como forma coletiva de viver. Mais do que isso, elas vão deixando de

doar sentido à cidadania, pois as novas formas de adesão a si e a desinscrição no coletivo, em busca de uma "autenticidade" (Gauchet, 2002) do eu, levam a um declínio surpreendente da dimensão do público e, conseqüentemente, das formas de civilidade.

Diante da emergência de um novo modelo de conduta, uma nova inscrição psíquica se impõe: o narcisismo. O indivíduo deixa de se constituir pela norma coletiva, e o vínculo social deixa de ser vivido como um efeito global de agregação de ações. Aderido a si, cada indivíduo não vê mais que suas vantagens e interesses. Ser você mesmo, experimentar a "autenticidade" na sua radicalidade, se legitima a partir do ideário de que ninguém pode ser contido na apreensão das *oportunidades* que se apresentam de fora, sob o risco de se tornar um... *inoportuno*. Ou seja, a experiência narcísica, como não comporta o outro, abole qualquer acontecimento, logo ignora toda relação e, no limite, toda sociabilidade, toda cidade. Sendo assim, o homem narcísico não se inscreve no tempo da história, no tempo da experiência. Substitui a *oportunidade* ao *acontecimento*. Se no acontecimento ele está sujeito às modulações do social, na oportunidade, qual caçador, está sozinho à espera de algo que mereça ser caçado, pois a oportunidade é da ordem da caça. Na toca, sozinho, vigilante, o narcisista espera sua presa/oportunidade. Ele nunca sai da sua toca para se encontrar e se defrontar com o mundo, só para predar.

Deixando para trás uma cultura em que o vínculo social não se apresenta como decorrente da ação dos indivíduos, mas decorrente de um modelo que *precede* o indivíduo, as sociedades narcisistas constroem/reformam cidades que vão deixando de dar sentido à idéia de social, de sociedade, de sociabilidade, de laço social, de vínculo, de relação e, por fim, às idéias mesmas de urbanidade e de civilidade. Ora, a "civilité", como quer Gauchet, é a forma como admitimos que o social preexiste a nós, ela é o consentimento dessa anterioridade, que torna possível um espaço organizado de coexistência, que se expressa fisicamente no espaço público e socialmente na esfera pública. Nessas circunstâncias, a cidade é um lugar de produção de sentidos para toda uma mecânica social, a única possibilidade da urbanidade.

A incapacidade de reconhecimento da norma coletiva tem, então, como contrapartida, a generalização de novas patologias, doenças da identidade, segundo Marcel Gauchet. Assim, a proximidade dá lugar ao evitamento, a relação cede à conexão, o pleno do laço social deixa entrever o vazio do individualismo, o vínculo perde para a solidão. Esse é o berço esplêndido em que muitos apelidos irão germinar, em que desejos e gozos querem se impor a todo custo.

A cidade fez Mata-Rindo, Mata-Rindo desfaz/refaz a cidade, ou melhor, nos remete a outra cidade, onde é possível matar, rindo.

Quando Mata-Rindo perde seu nome e ganha esse portentoso apelido, a cidadania é que é interpelada sobre a desmo-

bilização da cidade enquanto lócus da negociação política. É soada a hora de repensar o outro, do outro lado do nosso umbigo.

Mesmo porque, se os ouvidos se fizerem moucos à negociação de um novo contrato urbano, a risada estertorante de Mata, enquanto mata, há de ribombar pelos vales e montanhas da cidade, não nos deixando esquecer nunca a dor de se portar um apelido como esse.

Ricos, intolerantes e criminosos

Semanas após haver terminado essas reflexões, ao passar em revista as manchetes dos jornais expostos na banca da esquina, dei de cara de novo com Mata-Rindo. A manchete do jornal que balouçava ao vento gritava em letras garrafais na primeira pagina: "Mata-Rindo é baleado no Alemão e chora". Na parte interna, a matéria, num tom completamente sensacionalista, estampava, em letras maiores ainda, título mais que inusitado: "Mata-Rindo toma um balaço e não ri mais"; informava que "Bandidão que executou PM em Oswaldo Cruz foi ferido na megaoperação da polícia" e juntava a notícia de que "Pitbull foi baleado nas duas pernas" e que "outros mortos na ação seriam Miro, Garrinchinha e Guinha" (*Meia Hora de Notícias*, 30 jun. 2007. Caderno Polícia, p. 3). "Fez-se a justiça!" seria a nossa primeira reação. Fez-se a justiça?

Fui aos meus recortes de jornal, que coleciono aleatoriamente quando o assunto é *comportamento* na cidade e dei uma espiada nas matérias. De novo um sonoro apelido ribomba em meus ouvidos: Trovão! Embora, dessa vez (Ufa!) venha com sinal trocado. É que Trovão é o apelido do inspetor de polícia Torres, peça de destaque nas operações da polícia no complexo do Alemão. Trovão foi matéria de capa, com direito a enorme foto onde sorve deliciosamente seu charuto para comemorar a batalha contra os bandidos do Alemão. Incensado pela matéria como protetor da cidade, Trovão revelou que após as batalhas fumava seu havana para relaxar e, mais ainda, que seu sonho dourado era ir lutar em Gaza ou em Bagdá, pois é um guerreiro por natureza. Sorte nossa, pensei com meus botões, que Trovão está do nosso lado. É uma questão mesmo de sorte, ou do acaso, pois na ética belicosa do inspetor, suponho, tanto se dá estar de um lado ou de outro, pois seu negócio é guerrear, lutar, matar. Trovão é o nosso Rambo, ele nos salva, no nosso humilde Vietnã. Trovão! Apenas mais um apelido? Que cidade estaria dando suporte a tal alcunha?

Continuo remexendo os recortes de jornal. A propósito de uma notícia saída em jornal chinês de que o Partido Comunista Chinês havia lançado campanha para melhorar os hábitos da população (de olho nas Olimpíadas de Pequim de 2008), estabelecendo um Comitê de Orientação Espiritual Civilizatória que deveria determinar formas de comportamento público, o jornal *O Globo* estam-

pou foto dos coqueiros da praia de Copacabana onde cinco mijões, ao mesmo tempo, irrigam, cada qual uma árvore, os pobres coqueiros. Comentando a matéria sobre o comportamento dos chineses, o título da notícia carioca era: "Enquanto isso no Rio..."; a seguir assinalava:

> Há os que jogam lixo pelas janelas dos veículos, os que cospem nas ruas, os que assoam o nariz sem lenço [...] e os que fazem xixi em postes e moitas. Por esses e outros o especialista em Antropologia Urbana [...] afirma que seria bem-vinda no Brasil uma campanha nos moldes da lançada na China. [E conclui] Civilidade nunca é demais. (*O Globo*, 19/08/2006, p. 35)

Continuo mexendo nos jornais. "Crueldade sem justificativa(?). Cinco jovens de classe média da Barra espancam doméstica pensando tratar-se de prostituta" (*O Globo*, 25/06/2007, p. 11). Rapazes que moram nos caros condomínios da Barra da Tijuca, "sem explicações" (?), espancaram a vítima violentamente.

Recorte da *Folha de S.Paulo* (4 jul. 2007) em matéria do colunista Marcelo Coelho a propósito do espancamento da doméstica no Rio discute a questão da intolerância na cidade. Aborda fundamentalmente a idéia de "tolerar" os pobres:

> Havia uma comunidade no Orkut (devem ser contadas às centenas) chamada "Odeio pobre". O idealizador dessa pequena organização dava seus motivos: eles falam alto, o carro deles, no fim de semana, encrenca na estrada e atrapalha nossa vida, eles se vestem mal, usam aqueles guarda-chuvas que não funcionam, não entendem o que a gente diz [...].

Pergunta-se o colunista se esses jovens teriam se acostumado à cultura da impunidade que predomina no país, para concluir que isso não explica tudo em relação ao espancamento gratuito da doméstica. E o jornalista conclui que: "Poderiam drogar-se sozinhos, dedicar-se a pichações, depredar caixas eletrônicos na calada da noite. Só que seria pouco...". Eles precisavam mais, concluo eu. Gozados todos os gozos legais que o corpo da cidade oferece e a sociedade de consumo estimula, partiram para um outro corpo, um corpo de outra classe (aquele que espera nos pontos de ônibus resignadamente), um corpo que no uivo da dor lhes restabelecesse a vitalidade do prazer, já amortecido de tantos gozos permitidos. Precisavam, na verdade, de um corpo para estuprar como que para materializar o estupro da cidade, com a ruptura que faziam da lei urbana.

Essa aproximação que faço entre corpo humano e corpo urbano não é aleatória. Segundo Olivier Mongin, no seu livro *La condición urbana*, a experiência urbana é primeiramente corporal, pois o corpo precisa de um lugar para habitar. No ato de habitar, o corpo experimenta a proximidade da vizinhança e, uma vez estabelecida essa base, se lança para a cidade à procura de todo tipo de contato, todo tipo de relação. Da

mesma maneira conclui Richard Sennett em seu *Carne e pedra*:

> O ginásio ateniense (onde os jovens se exercitavam) ensinava que o corpo era parte de uma coletividade maior, a polis, e que pertencia à cidade [...] os atenienses pensavam que a sexualidade era um aspecto básico positivo da cidadania. (Sennett, 1997, p. 44)

Segundo Sennett, Péricles conclamou os cidadãos de Atenas a "enamorarem-se" da cidade, empregando para isso o termo erótico que designava *amantes*, *erastai*. Para Sennett, era no ginásio que se ensinava aos rapazes que o compromisso erótico de quase servidão com a cidade era idêntico ao que poderia existir entre eles – um amor ativo e perfeito. Enamorar-se da cidade equivalia a enamorar-se do amante, o que levava a que se nutrisse pela cidade um vínculo da ordem do erótico. A mesma coisa se dava na morte do cidadão. Este, quando morria, tinha direito a uma Oração Fúnebre, que, mais que exaltar o corpo do morto, exaltava o corpo da cidade.

Ora, para aqueles jovens predadores de corpos e de cidades, que, para espanto da revista *Isto É*, "são ricos, intolerantes e criminosos" e "têm tudo de que precisam" (*Isto É*, 4 jul. 2007. Manchete de capa), assim como para os Mata-Rindo, Pitbull e Trovão, a cidade com suas leis, o corpo com sua ética, ou seja, a cidadania e a urbanidade, nada significam. Como operar, então, para que esse *social* perdido, esse *urbano* desprezado, possa se fazer valer?

Estamos, portanto, diante de uma escolha: cidade ou cidadela. Que apelido dar a uma cidade que está se transformando em cidadela?

Referências

GAUCHET, Marcel. *La démocratie contre elle-même*. Paris: Gallimard, 2002.

MONGIN, Olivier. *La condición urbana*: la ciudad a la hora de la mundialización. Buenos Aires: Paidós, 2006.

PORTELLA, Eduardo. Educação pela cidade. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 120, jan./mar. 1995.

SENNETT, Richard. *Carne e pedra*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

Resumo

Jornais e revistas noticiam a violência urbana, mas não se atêm a isso. Por trás das notícias alarmantes, uma nova pro-

Abstract

Newspapers and magazines broadcast urban violence, but do not keep themselves on that. Behind shocking news,

posta de cidade, uma cidade estreitamente vigiada. Cotidianamente, a imprensa legitima um novo estatuto para a cidade, o de cidadela, lugar de se defender e atacar. Diferentemente da cidade medieval, onde o inimigo estava do lado de fora das muralhas, na perspectiva contemporânea, o inimigo não só está na cidade como *ele é* a própria cidade. Jornais e revistas repercutem um imaginário que revela que a rua *é* perigosa e que o verdadeiro problema da cidade *é* o da segurança pública. Insidiosamente, a vida pública vai sendo interpretada como causa de todos os males e a vida doméstica e a intimidade familiar vão sendo apontadas como linha de fuga para todos os conflitos. Se a própria cidade *é* o perigo, que se combata o perigo, que se neutralize a cidade. É a cidade mudando de sentido ou perdendo o sentido?

Palavras-chave: violência urbana, cidadania, imaginário, urbanidade.

there is a new proposal to the city, a highly monitored city. Daily, the media legitimates a new statute to the city, one of a citadel, a place to defend and to attack. Differently from a medieval city, where the enemy was outside of the walls, in the contemporary perspective, the enemy is not only in the city but it is the city itself. Newspapers and magazines diffuse a imaginary that reveals that the street is dangerous and that the real problem of the city is public safety. Insidiously, public life goes on being comprehended as the cause of all evils and domestic life and intimacy going on to be pointed out as the way of escape of all conflicts. If the city itself is the danger, beat the danger, neutralize the city. Is it the city changing its sense or loosing its sense?

Keywords: urban violence, citizenship, imaginary, urbanity.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Robert Moses Pechman é Historiador, Pós-doutor pela École des Hautes Études en Sciences Sociales e Professor do IPPUR/UFRJ. Dedica-se a estudos da cidade e da cultura, lidando com questões relativas às representações sociais, ao imaginário, à sociabilidade, à violência e ao acontecimento urbano.

Feminilização da pobreza. Tendências não igualitárias na Previdência Social*

Eliane Romeiro Costa
Giovana Guimarães de Miranda

O envelhecimento da população apresenta desafios de diversas dimensões e dificuldades. Como fenômeno sociológico, reflete-se no mercado, no consumo, nas aposentadorias, nas pensões, bem como no conjunto de direitos sociais.

A política pública de atendimento ao idoso influencia o desenvolvimento socioeconômico e cultural. Marco significativo nessa trajetória é a Constituição Federal de 1988, que introduziu em suas disposições o conceito de Seguridade Social, permitindo à rede de proteção social alterar o seu enfoque estritamente assistencialista, para adquirir uma conotação ampliada de cidadania.

Segundo análise de doutrinadores, Seguridade Social é um sistema em que o Estado garante a "libertação da necessidade". O Estado é obrigado a garantir a seus cidadãos a satisfação de suas necessidades mínimas, independentemente da contribuição do beneficiário. Todas as receitas do sistema sairão do orçamento geral do Estado, ou seja, os direitos são garantidos pelo simples exercício da cidadania.

Como o direito à Seguridade Social é público, subjetivo, irrenunciável, inalienável e intransmissível, e uma vez que assegure a satisfação das necessidades essenciais do indivíduo, é capaz de conduzi-lo à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Consoante artigo 194 da Constituição Federal, a Previdência integra o Sistema de Seguridade Social, em conjunto com as ações promotoras de saúde e de

* Parte desta pesquisa foi apresentada no II Seminário Nacional sobre Políticas Públicas, Gênero e Trabalho, organizado pela Universidade Federal de Goiás em maio de 2008.

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 133-144

assistência social. De acordo com o artigo 201, o Sistema Previdenciário visa cobrir o risco social *idade avançada*, garantindo a renda dos que contribuíram para o Sistema e que se encontram afastados da atividade laboral pelo fator velhice.

O valor sistêmico da Seguridade Social e das garantias previdenciárias sugere que todos devam ser igualmente atendidos, pois se trata de isonomia de mínimos legais.

O sentido da previdência como política social – promoção da inclusão social

A previdência social é mecanismo de provisionamento para prevenir os riscos de velhice, morte, doença e invalidez. A aposentadoria constitui um benefício após longos anos de trabalho. A idade para aposentadoria foi tratada na Constituição, mas tradicionalmente nunca foi cientificamente elaborada. A idade para se retirar do labor – *retraite* ou *retire* nas línguas francesa e inglesa – fundou-se na Bíblia: "A soma dos nossos anos é setenta anos e, se somos robustos, oitenta e a maior parte deles são trabalho e vaidade" (Salmos 89); "[...] o orgulho deles é canseira e enfado" (Salmos 90:10).

O seguro social envolve não só políticas fiscal, atuarial, financeira, mas também o gênero, a demografia, o desenvolvimento social e as relações de trabalho. Mede o grau de alcance da cidadania, conexão inexorável com a dignidade da pessoa humana. Necessita de avanços no campo das políticas sociais, sobretudo para ampliar o mínimo existencial não para nivelar os direitos previdenciários mas para efetivamente atender o que de fato o trabalhador individualmente necessita, o que é justo.

A política previdenciária é atribuição dos pais, dos filhos ou do país? Ela enfrenta desafios, sobretudo a inclusão dos trabalhos informais, do trabalho invisível com o tratamento dos doentes, dos idosos, com a infância. Trabalho fantasma sem direito a proteção. A Constituição Brasileira, por seu turno, já cuidou das *pensões sem contribuição*: dos pracinhas, dos seringueiros (soldados da borracha), como também das pensões especiais das vítimas da talidomida, de Caruaru, do césio 137.

A exclusão é privar o indivíduo de suas necessidades físicas e/ou mentais, é "estar fora", à margem, sem possibilidade de participação, seja na vida social como um todo, seja em algum de seus aspectos, é desfiliar-se, não pertencer, é própria dos sobrantes, dos sem direitos. A inclusão torna-se viável quando os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e de conseguir – além de emprego e renda – acesso à moradia decente, a atividades culturais e a serviços sociais, como educação e saúde. Essa tarefa ultrapassa o âmbito dos programas de filantropia desenvolvidos por Organizações Não-Go-

vernamentais (ONGs) e exige o engajamento contínuo do poder público através de políticas proativas e preventivas.

Debruçar-se nas diferenças do Sistema Previdenciário e do Sistema Assistencial, ramos da Seguridade Social, é esboçar um conjunto de direitos de cidadania inerentes ao gozo do *bem de todos* conforme as normas constitucionais ditadas nos artigos 1º e 3º.

A cidadania se reconhece pelo plexo de direitos sociais contidos no artigo 6º/CF. Considera-se exclusão social a ausência e/ou a vivência parcial dos direitos do cidadão. Os excluídos socialmente representam o lado inverso das políticas sociais. São os sem-alimentação, sem-escola, sem-educação, sem-renda, sem-trabalho, sem-transporte, sem-família, sem-previdência, sem-assistência, sem-crédito, sem-moradia, sem-tecnologia, sem *direitos*. A listagem não se encolhe. Coexistem no cenário brasileiro distintas acepções do termo cidadania, como também direitos de cidadania como contradições sociais vislumbradas no acúmulo dos direitos sociais por poucos, ofuscando a ética do *bem-estar* e realizando o *mal-estar* no processo distributivo.

O primeiro critério aventado pela política de inclusão previdenciária, como nova proposta, baseia-se no conceito de segurado do sub-regime do Regime Geral. Trata-se do trabalhador de

> baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo. (Constituição Federal, art. 201, § 12)

A legislação previdenciária do Regime Especial de Inclusão Previdenciária, ou *sub-regime previdenciário,* deverá estabelecer o conceito de *baixa renda* como elemento delimitador do acesso a essa política social, podendo ser coincidente ou não com o conteúdo de baixa renda como critério de elegibilidade para os benefícios de salário-família e auxílio-reclusão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O segundo critério delimita a relação jurídica protetiva do segurado contribuinte individual de baixa renda, cuja alíquota de contribuição será de 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição. Esse contribuinte individual não se confunde com o contribuinte individual e facultativo taxados na Lei 9.876/99, cuja alíquota é de 20% sobre a renda que auferir em uma ou mais empresas e o montante declarado respectivamente. Registre-se que, de acordo com a regra constitucional, os benefícios serão de um salário mínimo e as alíquotas serão inferiores às vigentes no atual Regime Geral Previdenciário. O terceiro critério consiste no caráter do segurado facultativo de baixa renda que, sem renda própria, se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico de sua respectiva residência, não se confundindo, por conseguinte, com o segurado empregado doméstico do Regime Geral de Previdência Social.

A desigualdade ambienta-se global e culturalmente. Forma-se pela concentração de renda, pela feminilização da pobreza sistêmica, pela baixa ocupação feminina em postos de trabalho de maiores salários, pela flexibilização do trabalho, pelo ingresso no emprego formal e a conseqüente contribuição previdenciária tardia, pela redução dos direitos sociais, pelas alterações estruturais nos sistemas previdenciários, provocando mudanças que na prática reduzem benefícios, aumentam contribuições e a idade de jubilamento.

Trabalho, velhice e previdência social

Reconhecem-se as dificuldades de definir o que vem a ser população idosa. A idade na velhice foi estabelecida pelos anos vividos, os 70 (setenta) de *enfado* e *cansaço* bíblicos.

Trata-se da população que vive a última fase da vida, embora não se tenha idéia clara do que marca a transição entre o fim da idade adulta e o começo dessa última fase. Não há dúvida de que muitos processos caracterizam essa etapa, mas o seu início é afetado pelas condições sociais, econômicas, regionais, culturais, de gênero, entre outras. No entanto, para finalidades jurídicas, define-se como população idosa a de 60 anos e mais, tal como estabelecido no Estatuto do Idoso e na Política Nacional do Idoso.

O Estatuto do Idoso, Lei 10.741/03, reconhece um direito iniciado com a proteção social bismarkiana (1883), o do seguro velhice. Descrevendo os direitos dos idosos mencionados em diversos artigos na Constituição Federal, intenta-se articular um conceito de bem-estar na velhice em torno de um certo "espírito da seguridade" com a defesa do conjunto dos aspectos da vida que incidem no processo biológico-fisiológico do envelhecimento. Necessário repensar o estado de providência grafado na Constituição Federal de 1988. Vários aspectos podem ser articulados em conjunto ou individualmente no Estatuto do Idoso, sem isolá-lo dos debates contemporâneos. É no cenário nacional e global que podemos reunir elementos suficientes para compreender o fenômeno do processo de envelhecimento em sociedades que estão atingindo níveis suficientes de qualidade de vida.

O essencial a ser compreendido pelo intérprete de direitos sociais consiste na distinção doutrinária entre o ramo contributivo, do seguro social, e o não-contributivo, assistencial, em que as políticas públicas para a inclusão social tenham critérios de elegibilidade específicos, tais como: família protegida, conceito exclusivo de dependentes do segurado, composição da renda familiar, critério legal de baixa renda e eleição da população-alvo, quer dizer, dos que serão "incluídos", assistidos. Para as políticas sociais, resta o desafio de eliminar o caráter discriminatório da pobreza, sem reforçar os laços do indivíduo com a condição social de desassistido social, econômica e culturalmente.

Conceito sistemático de pobreza – absoluta e relativa

A situação de pobreza em países como o Brasil está relacionada ao nível de desigualdade e ao modelo de desenvolvimento excludente, que surgem renovados em cada período histórico.

Segundo a abordagem tradicional, a pobreza pode ser apreendida ou medida sob duas formas: a pobreza absoluta e a pobreza relativa. Entende-se por pobreza absoluta a não-satisfação de um conjunto de necessidades consideradas básicas, nutricionais e não-nutricionais. Por sua vez, abaixo da linha da pobreza relativa, estariam os indivíduos que, embora tenham superado as necessidades básicas, vivem com um nível de renda inferior a um determinado parâmetro definido a partir da renda média de um país.

Para o Brasil, que não definiu uma linha oficial de pobreza, optou-se por mensurar o número de pobres a partir do critério de pobreza relativa, adaptado à realidade nacional. Dessa forma, foram consideradas pobres todas as pessoas que vivem em famílias com renda inferior a 50% da renda média familiar *per capita*.

Analisando a distribuição dos pobres nas grandes regiões brasileiras, percebe-se o peso da pobreza no Nordeste, que concentra 42,5% dos pobres brasileiros. No Sudeste, em função do peso demográfico de São Paulo e Minas Gerais, estão 32,4% dos pobres. A região Sul concorre com 11,0%, e a Norte, com 7,4%. O Centro-Oeste é a região que apresenta o menor número de pobres, 6,7% do total do País.

A demanda social num país de fraca distribuição de renda como o nosso, registrada e divulgada pelos estudos dos organismos oficiais como Ipea, IBGE, Pnud, Pnad, tem demonstrado a urgência na consolidação da política de inclusão previdenciária de um tipo de trabalhador, o informal urbano, que se encontra fora do âmbito das regras do atual Regime Geral de Previdência Social (RGPS), portanto desprovido de proteção previdenciária e não alcançável pelas políticas assistenciais de combate à pobreza e à miséria.

As desigualdades de gênero na sociedade brasileira – dados estatísticos

A Síntese dos Indicadores Sociais de 2001 traz um perfil da mulher brasileira, com dados sobre escolaridade, média de filhos, ocupação, rendimento, posição nos diferentes tipos de família e situação na previdência social. Quando o assunto são escolaridade e rendimento do trabalho, as diferenças entre homens e mulheres são expressivas. Mesmo que tenham a mesma média de anos de estudo, os homens ganham mais que as mulheres. Essa desigualdade de rendimentos se

mantém em todos os estados e regiões e em todas as classes de anos de estudo: tanto as mulheres com escolarização igual ou inferior a três anos de estudo quanto as que apresentam maior grau de escolarização (11 anos ou mais de estudo) ganham menos do que os homens na mesma faixa de escolaridade: respectivamente 61,5% e 57,1%.

Em relação às pessoas ocupadas por grupos de idade, observa-se que nas faixas de 30 a 39 anos e de 40 a 49 anos, a distribuição de mulheres trabalhando é maior do que a de homens na mesma faixa etária (26,5% e 20,8% contra 24,5% e 19,1%, respectivamente).

Proporção de mulheres idosas aposentadas

A proporção de mulheres aposentadas (45,9%) é menor que a de homens (77,7%), conseqüência do seu ingresso tardio no mercado de trabalho. As regiões que apresentam as maiores proporções de aposentadas são: Nordeste (63,1%), Norte (51,6%) e Sul (44,8%). No caso dos aposentados, são: Sul (80,8%), Nordeste (79,9%) e Sudeste (77,9%). Nesta última, o percentual de aposentadas (36,5%) é bem inferior ao dos homens.

Entre as pessoas de 60 anos ou mais, o percentual de pensionistas homens (0,8%) é bem inferior ao de pensionistas mulheres (20,7%), em razão da quantidade de viúvas nessa faixa etária. Destaca-se, também, o percentual de mulheres que acumulam a condição de aposentadas e pensionistas (8,8%), superior ao dos homens (1,1%).

Mais de 1,6 milhão de mulheres acima de 60 anos de idade ainda trabalham

A pesquisa revela também que há uma grande proporção de pessoas de 60 anos ou mais que não recebem aposentadoria e nem pensão: 20,4% dos homens e 24,6% das mulheres. Muitos ainda continuam no mercado de trabalho, têm outro tipo de rendimento (aluguéis, por exemplo) ou são dependentes. Entre as mulheres, 1,6 milhão (40,9%) ainda trabalham. Entre as que possuem aposentadoria e/ou pensão, 17,3% estão ocupadas, contra 23,6% que não possuem nenhum desses benefícios. Entre os homens, os percentuais são, respectivamente, 36,3% e 77,2%.

71,3% das mulheres que trabalham ganham até dois salários mínimos

As informações sobre o rendimento do trabalho confirmam que a remuneração das mulheres é inferior à dos homens. A população feminina ocupada concentra-se nas classes de rendimento mais baixas: 71,3% das mulheres que trabalham recebem até 2 salários mínimos, contra 55,1% dos homens. A desigualdade salarial aumenta conforme a remuneração. A proporção de homens que ganham mais de 5 salários mínimos é de 15,5%, e a de mulheres, 9,2%. Essa desigualdade permanece em todas as

regiões do País. No Sudeste, a proporção das mulheres que ganham até dois salários mínimos é de 61,1%, e no Sul, de 72,0%. Entre os homens, as proporções são de 41,8% e de 49,1%, respectivamente.

A proporção das mulheres dedicadas aos trabalhos domésticos (19,2%) e a das que não recebem remuneração (10,5%) são bem maiores do que as dos homens (0,8% e 5,9%, respectivamente). Há mais mulheres trabalhando como militares ou estatutárias (9,3%) do que homens (5,1%), o que pode ser explicado pela grande quantidade de mulheres profissionais de saúde e educação empregadas no setor público. Mais de 70% da população feminina ocupada concentra-se em atividades do setor serviços (prestação de serviços, comércio, administração pública e outros serviços). A distribuição dos homens é mais homogênea, destacando-se a atividade agrícola, que reúne quase 25% da população masculina ocupada do País.

Convenção internacional de proteção social à mulher

Em 1919, na primeira Conferência Internacional do Trabalho, promovida pela recém-criada Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi formulada a primeira convenção internacional, que tratava de questões relacionadas à proteção à maternidade, dando início à discussão e à formulação de uma série de instrumentos internacionais dedicados à proteção dos direitos da mulher no campo previdenciário. Desde então, a legislação de vários países vem reconhecendo, explicitamente, o direito de proteção à mulher trabalhadora, no que tange à saúde, durante e imediatamente após a gravidez, tendo em vista a garantia de sua inserção no mercado de trabalho e de seus proventos. As convenções da OIT, lidando com outras contingências previdenciárias, como morte, invalidez e idade avançada, viriam a ser instituídas bem mais tarde, em 1933.

Pode-se dizer que as motivações relacionadas à discussão dos direitos da mulher no âmbito da previdência social são derivadas de dois tipos de diferenças básicas entre os sexos: as biológicas e as socioculturais. Tais diferenças podem ser entendidas, também, a partir de seus efeitos, refletidos em desigualdades de acesso a benefícios previdenciários e desigualdades normativas ou de legislação previdenciária.

Diferenças biológicas

As diferenças biológicas entre os sexos, para efeitos de previdência social, ligam-se primordialmente à reprodução, cabendo à mulher, na procriação, funções como a gestação e a amamentação dos filhos, as quais demandam tempo e cuidados médicos durante a gravidez e o período pós-natal. É, então, considerada natural a existência de benefícios diferenciados que assegurem proteção à mulher no desempenho dessas funções.

Esses mecanismos de proteção podem abranger diversos fatores, tais como: estabilidade no emprego durante a gravidez e no período pós-natal, afastamento do trabalho no período pré-natal, vencimentos parciais ou integrais durante o período de afastamento, ajuda de custo para as despesas de parto, serviços de saúde antes, durante e depois do parto.

O princípio básico da previdência social é a manutenção de prestações em espécie, benefícios garantidores de subsistência por motivo de perda de capacidade de gerar renda, seja real (por acidente, doença ou morte), seja presumida (por envelhecimento, desgaste por tempo de serviço ou desemprego). Quando se observa a estrutura de mortalidade por idade, é flagrante a sobremortalidade masculina, que resulta numa esperança de sobrevida sempre maior para as mulheres. No entanto, a especificidade feminina no tocante à sobrevivência não tem sido objeto de um tratamento diferenciado.

O mercado de trabalho da mulher estruturou-se, em suas origens, como uma extensão do trabalho doméstico. Foram então privilegiadas áreas como saúde, educação e assistência social. Essa última caracterizada por atividade filantrópica e não-remunerada durante muito tempo. Atividades urbanas consideradas extenuantes não foram abertas à mão-de-obra feminina senão tardiamente e apenas após avanços tecnológicos que eliminaram, pelo menos parcialmente, a necessidade de força física para a realização de certas tarefas.

O caráter temporário e/ou parcial do emprego também tem sido atributo da condição de trabalho da mulher, uma vez que o trabalho doméstico, ao absorver parte do tempo disponível das mulheres, só lhes permite outras ocupações com jornada reduzida. Essa matéria mereceu convenção da OIT (C175/1994), na qual se procurou garantir aos trabalhadores em tempo parcial os mesmos benefícios previstos para aqueles em tempo integral. Nessa convenção, foram apresentadas medidas para facilitar o acesso a regime de tempo parcial para certos grupos específicos, entre eles de trabalhadores com responsabilidades familiares.

Tradicionalmente, a divisão do trabalho entre homens e mulheres foi orientada para homens "provedores" e mulheres "com trabalho doméstico". Apesar do massivo ingresso das mulheres no mercado de trabalho, não houve a concomitante eliminação do envolvimento majoritário da mulher nas lides domésticas. Alguns dos privilégios femininos no campo dos benefícios previdenciários, como idade reduzida na aposentadoria *vis-à-vis* à masculina, estão associados ao discurso e à prática da dupla jornada. Muitos argumentam, no entanto, que a consagração de benefícios privilegiados para as mulheres, acrescida ao fato de elas terem maiores encargos familiares, podem inviabilizar a própria emancipação das mulheres desses encargos.

Fórum da Previdência Social e Pnad 2006

O Fórum Nacional da Previdência Social no ano de 2007 alcançou consenso sobre dois temas: o primeiro, relacionado à questão de gênero, e o segundo, à coordenação entre benefícios assistenciais e previdenciários. As tendências serão: manter a regra de aposentadoria feminina 5 (cinco) anos menos que a masculina, uma vez que as desigualdades de gênero no Brasil ainda persistem na formação da renda, na ocupação – singela e incipiente – das mulheres em postos de chefia, e no acesso (limitado) aos melhores benefícios *securitários*; computar os benefícios dos programas assistenciais à renda familiar *per capita*; e elevar a idade para a velhice protegida na Assistência Social no programa do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Pela proposta do Fórum, os benefícios assistenciais entrariam no cálculo da renda familiar e permaneceriam vinculados ao salário mínimo, conforme diagnosticou Luis Marinho: "No futuro, à medida que a expectativa de vida vá aumentando, é possível aumentar também a idade para o acesso ao benefício."

Registro importante das políticas sociais e dos excluídos da seguridade social são os dados revelados pela Pnad 2006. As novidades neste século consistem no reconhecimento de que as mulheres têm menos de 2 (dois) filhos em todas as classes econômicas e sociais; elas vivem mais, mas nascem mais homens no Brasil; o Sul e o Sudeste mantêm a qualidade e a longevidade superiores em relação às demais regiões brasileiras, e verifica-se queda substancial da natalidade e baixa mortalidade. Esses índices repercutem no pacto de gerações da Previdência e da Assistência Social, culminando numa crise fiscal-demográfica que necessitará de novas políticas de *Welfare*.

Essas políticas conceberam a família como núcleo da proteção social. Nos anos 1930-1970, a Europa atravessou um período denominado pela sociologia de "pai ausente", posteriormente substituído pelo denominado "morte do pai". Essas interpretações sociológicas não explicam a desigualdade social no Brasil, mas justificam em parte o avanço feminino nas ocupações educacionais, laborais; no acúmulo de múltiplas jornadas; na pobreza, bem como no empenho e na necessidade solitária de acumulação de novos papéis como provedoras e educadoras no lar.

Esta é a sua inovação. Provocar, possibilitar políticas contínuas de atendimento relativas aos distintos processos de envelhecimento, evitando a *insegurança social programada.*

Concluindo, é fundamental traçar políticas efetivas de inclusão social para sanar os problemas do desequilíbrio entre as populações feminina e masculina, a fim de que as políticas voltadas exclusivamente para mulheres não sejam meios justificadores de uma realidade de desigualdade e pobreza.

Não podemos olvidar o traço agressivo do fenômeno da globalização e

seus impactos no trabalho, na reorganização da renda da família, no processo de seleção dos bens públicos, privados ou semipúblicos a redistribuir, bem como nas novas formas de interação com o meio ambiente e na exigência de medidas de sustentabilidade. Esse processo incerto influenciará drasticamente as novas gerações de trabalhadores e a redefinição de sociedade previdenciária protegida.

Referências

Balera, Wagner. *A seguridade social da Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. O valor do trabalho social. *Revista LTr*, São Paulo, v. 58, n. 10, out. 1994.

_____. O Tratado internacional e o sistema previdenciário. *Revista de Previdência Social*, São Paulo, v. 178, p. 520-522, 1995.

_____. *Curso de Direito Previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 1998.

_____. *Sistema de seguridade social*. São Paulo: LTr, 2000.

Barros, Ricardo Paes de; Mendonça, Rosane. Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil. 1999. Mimeografado.

Beltrão, Kaizô Iwakami; Camarano, Ana Amélia; Mello, Juliana Leitão e. *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros*: resultados não-esperados dos avanços da seguridade social rural. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para discussão n. 1066).

Beltrão, Kaizô Iwakami; Medici, André Cézar; Oliveira, Francisco Eduardo Barreto de. Mulher e previdência social. In: Seminário Mulher e Cidadania: rumos e descaminhos das políticas sociais, 1994, São Paulo. *Anais*... São Paulo: Abep, 1994.

Beluzzo, Luiz Gonzaga. A inserção na economia global. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, jul. 2008.

Berquó, Elza. Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: Bruschini, Cristina; Unbehaum, Sandra G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

Camarano, Ana Amélia; Pasinato, Maria Tereza. *Envelhecimento, condições de vida e política previdenciária*: como ficam as mulheres? Rio de Janeiro: Ipea, 2002.

Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

Coimbra, Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1990.

Costa, Eliane. *Previdência complementar na seguridade social*: o risco velhice e idade para a aposentadoria. São Paulo: LTr, 2003.

_____. *Mais previdência menos seguridade.* Disponível em: <http//www.ucg.com.br>. Acesso em: 5 abr. 2005. (Site "Publicações" NEPJUR).

LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: LTr, 1986.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à lei básica de previdência social*. São Paulo: LTr, 1995.

MEDICI, André Cézar. Mulher brasileira: muito prazer. In: LABRA, Maria Eliana (Org.). *Mulher, saúde e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.

MEDICI, André Cézar; AGUIAR, M. A. S. *Para entender o mercado de trabalho*: como se mede o emprego, o subemprego e o desemprego. Rio de Janeiro: Ibase, 1986.

NERI, Marcelo. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

PORCHMANN, Marcio. *Mapa da Exclusão Social*. São Paulo: Cortez, 2005. v. 5.

_____. Os retrocessos do atual modelo. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, jul. 2008.

Resumo

A insuficiência de renda e a falta de autonomia para lidar com as atividades do cotidiano pressupõem que os idosos necessitem de algum tipo de proteção social. Há, entretanto, diferenças conceituais entre os gêneros para a previdência social, refletindo em desigualdades de acesso aos benefícios previdenciários. Dessa forma, as políticas públicas previdenciárias assumem especial relevância no intuito de reverter esse quadro de desigualdades.

Palavras-chave: seguridade social, desigualdades de gênero, idosos, políticas públicas.

Abstract

The insufficiency of income and the lack of autonomy to deal with daily activities suggest that the elderly need some kind of social protection. There is, however, conceptual differences about gender under Social Welfare's interpretation, what leads to inequalities of access to welfare benefits. This way, public welfare policies assume special relevance in the aim of reversing this unequal scenario.

Keywords: social welfare, gender inequality, elderly, public policies.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em outubro de 2008

Eliane Romeiro Costa é Doutora em Direito pela Pontifícia Universitária Católica de São Paulo (PUC-SP), Pesquisadora em Direitos Sociais e Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Goiás (UCG).

Giovana Guimarães de Miranda é Bolsista de Iniciação Científica do CNPq e Graduanda em Direito da Universidade Católica de Goiás (UCG).

Favelas, a comercialização de imóveis informais e irregulares para baixa renda

Nelson Baltrusis

Introdução

A apropriação da valorização de pedaços da cidade pelo mercado imobiliário relaciona-se intimamente com os investimentos públicos em infra-estrutura, que criam localizações privilegiadas. Essas localizações funcionariam como *indicadores* que operam alterações do estoque residencial [1] bem como na própria estrutura de preços, transformando as oportunidades imobiliárias da cidade formal em privilégios de poucos. Para Abramo e Faria, essa apropriação resulta em estratégias locacionais do capital imobiliário, que podem incidir em "mudanças nas características das áreas da cidade, produzindo efeitos atrativos e repulsivos, deslocando a demanda" de baixa renda para áreas mais periféricas e precárias da cidade (Abramo e Faria, 2000, p. 421).

Diante dessa perspectiva, o mercado imobiliário informal [2] surge como uma problemática relevante, quando as formas de estruturação de mercado de terras ligadas à legalidade jurídico-administrativa se esgotam. Colocando em jogo, conforme Fernandes (2003), o próprio reconhecimento do Estado ao direito social da moradia. Ao regularizar esses assentamentos, o Estado estaria promovendo o próprio direito à cidade dos moradores.

[1] É comum encontrarmos nas grandes cidades uma grande quantidade de imóveis localizados em áreas centrais e providos de infra-estrutura praticamente vazios ou subutilizados.

[2] O mercado imobiliário informal não se limita às favelas, existem várias formas de informalidade na comercialização dos imóveis.

No entanto, não basta promover a legalidade em tais áreas. Se as políticas de regularização não compreenderem a dinâmica do mercado imobiliário – formal e informal –, elas gerarão

> [...] efeitos perversos, muitas vezes promovendo uma maior segregação sócio-espacial e a gentrificação das áreas – ao invés de promover a inclusão das áreas e suas comunidades. Políticas meramente formais de legalização podem até garantir a segurança individual da posse/propriedade (no sentido de que os moradores não serão removidos/despejados), mas não protegem os moradores da chamada expulsão pelo mercado ou de crescente vulnerabilidade em áreas dominadas pelo tráfico de drogas. (Ibid., p. 1)

Em outras palavras, se as políticas de regularização ou de provisão habitacional não compreenderem o papel do mercado imobiliário no processo de estruturação da cidade, as ações, por mais bem intencionadas, contribuirão para ampliar a desigualdade territorial.

Os municípios da metrópole paulistana se estruturam

> segundo um padrão de urbanização e de segregação espacial marcado por diferenças nas formas de ocupação e produção do espaço. Entre essas formas estão as favelas, que se constituem em assentamentos informais, cuja dinâmica de produção e comercialização fundiário-imobiliária é pouco conhecida. (Abramo e Faria, 2000, p. 421)

Recentemente, alguns trabalhos têm se ocupado em estudar esse segmento de mercado; entre eles, destacamos os de Abramo[3] (2001) e Baltrusis (2000; 2005).

O processo de favelização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) intensifica-se a partir da década de 1980. Até então o número de favelas era pequeno, pois a principal forma de irregularidade eram os loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços em áreas centrais degradadas e ocupações em áreas ambientalmente frágeis ou de risco. O aumento do número de favelas e da população favelada se deve, principalmente, à ocupação de novas áreas e ao adensamento das favelas existentes. Atualmente, o mercado é a principal via de acesso a um barraco numa favela.

No intuito de compreender a importância desse processo de comercialização na estruturação do espaço urbano da cidade e caracterizar o funcionamento do mercado imobiliário informal nas favelas, realizamos uma pesquisa de campo em 14 favelas localizadas em seis municípios metropolitanos: São Paulo, Guarulhos, Diadema, Barueri, Embu e Taboão da Serra (ver Quadro 1).

---

[3] O professor Pedro Abramo tem dedicado o seu trabalho a criar uma teoria econômica do mercado imobiliário informal em favelas. Ver Abramo (2001).

Quadro 1: Caracterização dos municípios e das favelas pesquisadas

Município	*Caracterização*
São Paulo	Entre os municípios da RMSP, é o que apresenta a maior população favelada: 1.160.590, de acordo com os dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) (2000), relatados por Torres e Marques (2002). As taxas de crescimento populacional vêm diminuindo ao longo do tempo; no entanto, a população favelada vem aumentando. Atualmente, estima-se que 11% da população viva em favelas. Via de regra, as favelas paulistanas apresentam boas condições de infra-estrutura, semelhantes às dos bairros periféricos, em que a maioria das casas é de alvenaria. Porém, ainda existe um grande número de habitações precárias. *Favelas pesquisadas*: Paraisópolis, localizada na Vila Andrade, Zona Sul, área de 15 milhões de m², 32 mil habitantes; São Remo, localizada no Butantã, Zona Oeste, área de 35 mil m², população indefinida; Jardim Esmeralda, localizada em Cidade Dutra, Zona Sul, área de 15 mil m², 1.700 habitantes; Maria Cursi, localizada em São Mateus, Zona Leste - I, 1.200 habitantes; Nossa Senhora Aparecida, localizada em São Miguel Paulista, Zona Leste – II, 12 mil habitantes.
Guarulhos	É o segundo maior município da região, com um milhão e cem mil habitantes (Censo Demográfico, 2000), sendo que cerca de 14%, ou seja 152 mil, vivem em favelas (Guarulhos, 2002). As favelas vêm crescendo a uma taxa anual de 13,5%. *Favelas Pesquisadas*: São Rafael, localizada em Jd. Nova Galvão, aproximadamente 6 mil habitantes; Santa Cecília, localizada no Bairro Santa Cecília, aproximadamente 400 habitantes; Presidente Dutra II, localizada em Presidente Dutra, aproximadamente 4 mil habitantes; Bela Vista, localizada no bairro do mesmo nome, aproximadamente 1.600 habitantes.
Diadema	O município, de 30,7 km², dos quais 30% estão localizados em áreas de proteção ambiental, possui 1/3 de sua população vivendo em favelas, 120 mil do total de 356 mil habitantes. A maior parte das favelas da cidade é urbanizada, pois o município foi um dos primeiros a intervir nesses núcleos, desde 1982. *Favelas pesquisadas*: Barão de Uruguaiana, localizada em Jardim Ruyce, área de 8 mil m², 500 habitantes; Vila Olinda, localizada em Taboão, área de 47 mil m², 1.600 habitantes.

Continua

Quadro 1: Continuação

Barueri	Os condomínios fechados e a indústria podem ser indicados como fator de indução à consolidação de favelas. As favelas surgem no município ainda na década de 1960 e se consolidarão a partir dos anos 1980. De acordo com dados da prefeitura, cerca de 17% da população vive em favelas. *Favela pesquisada*: João Rodrigues Nunes, localizada em Jd. Mutinga, aproximadamente 400 habitantes.
Embu	Cerca de 80% do município é composto por pequenas habitações precárias construídas em blocos aparentes, concentradas na zona leste do município. *Favela pesquisada*: Jardim Silvia, localizada no Centro, aproximadamente 400 habitantes.
Taboão da Serra	Cerca de 22% dos domicílios podem ser caracterizados como favelas. *Favela pesquisada*: Irati, localizada na Vila Mafalda, área de 43 mil m², 1.500 habitantes.

A pesquisa identificou os preços dos imóveis ofertados e comercializados nas favelas dessas municipalidades, bem como os atores e a dinâmica de funcionamento desse mercado. Foram entrevistados os chefes de família de todos os imóveis que possuíam placas e/ou indicações de venda e todos os moradores que adquiriram imóveis na favela no último ano, além de técnicos das prefeituras e lideranças das favelas. [4]

Em cada município foi pesquisada pelo menos uma favela. Nos de Barueri, Embu e Taboão, uma em cada um; no de Diadema, duas; no de Guarulhos, quatro; e no de São Paulo, cinco. A escolha obedeceu aos seguintes critérios:

a) Número de unidades – duas pequenas, até 50 unidades; duas médias, entre 100 e 500 unidades; e duas grandes, mais de 500 unidades;

b) Localização – que elas fossem distribuídas por toda a cidade;

c) Tempo de existência;

d) Grau de urbanização e organização.

Este texto se estrutura da seguinte forma: primeiro, procuramos recuperar o processo de favelização na Região Metropolitana de São Paulo. Segundo, buscamos compreender as diferenças significativas no processo de comercialização no mercado imobiliário informal, em relação ao formal, e, assim, realizar uma caracterização das favelas pesquisadas por meio da análise de dados obtidos com a pesquisa de campo.

[4] As entrevistas com os moradores foram realizadas por estagiários dos cursos de Arquitetura e Urbanismo e de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo e da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica. A partir delas, foi possível organizar um banco de dados com os valores dos imóveis comercializados e elencar os principais motivos que influenciam uma família a adquirir ou vender um imóvel em favela.

As favelas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

Nos últimos anos, as favelas vêm se consolidando como uma das alternativas de moradia para a população de baixa renda. De acordo com os dados do Censo 2000, sistematizados pela Fundação João Pinheiro para o cálculo do *deficit* habitacional brasileiro dos 39 municípios da RMSP, apenas 20 possuem favelas. As favelas da RMSP localizam-se nas regiões periféricas do município pólo – São Paulo – e nos municípios próximos a ele formando uma mancha de informalidade, que cresce, via de regra, nas áreas ambientalmente frágeis, como as das represas Billings e Guarapiranga, ao sul e sudeste, e a da Serra da Cantareira, ao norte. Observa-se também a existência de assentamentos próximos aos mercados de trabalho em potencial, sejam eles formais ou informais, e a vias expressas e rodovias.

Os dados do Censo Demográfico (2000) indicam que 10,08% dos domicílios da RMSP estão localizados em favelas. Apesar de a maioria dos municípios metropolitanos possuir favelas, elas se concentram sobretudo nos municípios de São Paulo, Guarulhos, Osasco, Diadema, São Bernardo do Campo, Santo André, Embu, Barueri, Taboão da Serra e Jandira.

O crescimento das favelas na RMSP

O processo de favelização da RMSP é recente, intensificou-se nos últimos 30 anos[5] e pode ser classificado como uma expressão do processo desigual de produção social do espaço nas cidades brasileiras. Do ponto de vista territorial, expressa a desigualdade econômica existente na sociedade brasileira. As favelas, aliadas a outras formas de ocupação, como os loteamentos irregulares e assentamentos precários, demonstram a "vulnerabilidade socioterritorial" de grande parcela da população.

O crescimento das favelas transforma não só o desenho do espaço urbano como as relações socioterritoriais, criando espaços diferenciados, às vezes contínuos, onde podemos observar, de um lado, a convivência, ainda que separados apenas por muros, de ricos e pobres e, de outro, o crescimento de uma cidade periférica carente do acesso aos bens da cidade. Neste sentido, Taschner e Bógus descrevem a região metropolitana como uma cidade dos anéis, de modo que, quanto mais periférico for o anel, maior será a exclusão social e territorial.[6]

---

5 Até a década de 70 do século XX, a principal forma de informalidade na Região Metropolitana de São Paulo era o loteamento clandestino. A esse respeito, ver em especial os trabalhos de Kowarick (1979), Maricato (1979) e Bonduki e Rolnik (1979), entre outros.

6 Para aprofundar essa definição, ver Taschner e Bógus (2000).

De acordo com Taschner e Baltrusis (2003, p. 4),

> [...] os moradores mais pobres são impelidos para regiões cada vez mais distantes, tanto para o entorno da capital como para as cidades limítrofes. A polarização social visível a olho nu ganha novos contornos: a pobreza se espalha por todo o tecido municipal, enquanto que as classes mais abastadas se concentram em verdadeiros enclaves de riqueza, sobretudo na região sudoeste da capital. As demais camadas sociais se distribuem de forma espraiada, empobrecendo em direção da periferia.

No entanto, Valladares e Preteceille (2000) assinalam que o conceito, comum a vários autores e à mídia em geral, de que as favelas são geralmente associadas ao espaço típico de concentração de pobreza urbana, não pode nem deve ser considerado uma regra,

> uma vez que as favelas não se distinguem assim tão fortemente do conjunto do tecido urbano e que as situações de pobreza urbana extrema são mais freqüentes fora das favelas. (Ibid., p. 399)

Vários autores como Maricato (2001), Torres e Marques (2002) e Taschner e Baltrusis (2003) destacam que nas últimas décadas vivemos um paradoxo. De um lado, verificou-se um processo de melhoria da qualidade de vida (em termos médios) da população brasileira. Alguns indicadores sociais apresentaram uma melhora considerável: queda da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida. Para Maricato, apesar de essa melhora não ter sido homogênea para todas as regiões do país, houve nos últimos anos "uma notável e clara melhora de vida de toda a população brasileira" (Maricato 2001, p. 28). Ela pode ser explicada, para alguns pesquisadores, pela pressão que os movimentos organizados exerceram nas décadas de 1970-1980. No entanto, não se mostrou suficiente para reverter o quadro de precariedade de alguns grupos sociais, residentes em partes mais precárias da cidade, para que obtivessem o seu direito pleno de acesso aos bens da cidade.

O espaço das favelas na cidade

Ao observar o mapa da RMSP (Mapa 1), percebemos que as favelas se concentram nos municípios periféricos próximos ao município sede, São Paulo, e se estendem em direção aos municípios fronteiriços. Em alguns casos, nota-se uma tendência de conurbação das favelas dos municípios do ABCD com os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista. Esses fluxos formam pelo menos três blocos consolidados de municípios. No primeiro, localizado a sudeste, encontramos os municípios da sub-região ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá). As rodovias Anchieta e Imigrantes, que cortam a região, estabelecem um eixo de municípios que possuem favelas que extrapolam a RMSP e se interligam com as periferias dos municípios de Santos e Cubatão, na Região Metropolitana da Baixada Santista.

Mapa 1: RMSP – distribuição das favelas

Fonte: Lume/FAUUSP.

Esse mesmo fenômeno acontece no segundo bloco, a noroeste. As rodovias Anhanguera e Bandeirantes, próximas aos municípios de Cajamar, Caieiras, Franco da Rocha e Francisco Morato, estabelecem um eixo de ligação com municípios da Região Metropolitana de Campinas. Nesse bloco, aparentemente não existe conurbação das favelas dessas duas regiões.

No terceiro bloco, a oeste, a rodovia Castelo Branco articula os municípios de Osasco, Barueri, Carapicuíba, Santana do Parnaíba e Itapevi, enquanto a rodovia Raposo Tavares conglomera os municípios de Cotia, Embu, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

Temos ainda a leste os municípios de Guarulhos e Itaquaquecetuba, que não chegam a formar um bloco, mas que são cortados pelas rodovias Presidente Dutra, Ayrton Senna e Fernão Dias. Esses municípios também apresentam uma grande quantidade de favelas e de loteamentos irregulares.

Podemos observar no Mapa 1 que as estradas e as grandes avenidas de ligação se transformaram em verdadeiros eixos de concentração de favelas e assentamentos irregulares, contribuindo para a expansão desse tipo de moradia para os municípios periféricos. Isso ocorre em razão da facilidade de deslocamento, do desenvolvimento das atividades econômicas e da geração de renda, ainda que por meio do trabalho informal, proporcionados por esses eixos. Assim, o comércio de beira de estrada, as empresas de logística de transporte, o acesso ao centro e

outras cidades, o acesso a condomínios residenciais de classe média, a concentração de pólos de desenvolvimento com zonas industriais e/ou de produção podem ser considerados fatores relevantes para a atratividade desses assentamentos nas cidades cortadas por essas rodovias.

Outro elemento concentrador de favelas são as áreas de manancial e de proteção ambiental, caracterizadas pelo baixo valor imobiliário dos terrenos em virtude das restrições de uso impostas pela legislação.

A dinâmica do mercado imobiliário nas favelas da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

A opção por adquirir um imóvel numa favela significa que o comprador irá desembolsar uma quantia considerável de recursos financeiros. O preço médio de um imóvel de alvenaria com dois quartos, sala, cozinha e banheiro, de aproximadamente 40 ou 50 m^2, numa favela bem estruturada e localizada em São Paulo, é de R$ 16.000,00, podendo chegar a R$ 40.000,00[7], portanto, em alguns casos, o preço por metro quadrado pode chegar a R$ 400,00. Por valores semelhantes, podemos encontrar um apartamento na região central da cidade de São Paulo. Por até R$ 20.000,00, é possível encontrar imóveis em alguns edifícios localizados em áreas mais degradadas. Se a opção for adquirir um apartamento novo, empreendido pelo mercado, com cerca de 45 m^2, é possível encontrá-lo por valores a partir de R$ 25.000,00, com condições de financiamento de até 20 anos.

Para alugar um imóvel, há várias opções em diversos locais por valores que variam, em média, de R$ 80,00, por um barraco de madeira de um cômodo numa favela com urbanização precária, a R$ 225,00, por um sobrado com dois ou três dormitórios no centro de uma favela bem localizada. Praticamente os mesmos preços praticados em imóveis com as mesmas características em bairros periféricos. A vantagem de alugar numa favela seria a isenção de tributos e taxas.

Se, de fato, existe uma gama de opções do produto moradia a preços compatíveis com os comercializados em favelas, o que levaria a população de baixa renda a optar por um imóvel na favela? Por que parte da população pobre satisfaz a sua necessidade de morar em assentamentos irregulares, adquirindo ou alugando seu imóvel em favelas no mercado informal? O doutor Miguel Reis, advogado dos movimentos de moradia, considera que "enquanto não houver uma alternativa de política habitacional, uma das opções para a popu-

[7] Dados de pesquisas realizadas por Abramo (2001 e 2002) em favelas do município do Rio de Janeiro e por Baltrusis em favelas de São Paulo, Diadema e Guarulhos.

lação de baixa renda é comprar, vender ou locar seu imóvel em favelas".[8] Para ele, é impossível conter a expansão dos assentamentos irregulares se não houver uma política massiva de produção habitacional que articule vários programas nas três esferas administrativas: federal, estadual e municipal.

O processo de escolha de um imóvel para morar obedece a uma série de fatores racionais, tais como preço, localização, vantagens relativas, e a outras de fatores não-racionais. Abramo (2001) destaca que existe um forte indício de que as preferências locacionais – acessibilidade, vizinhança e "estilo de vida" – teriam uma grande importância no universo familiar dos pobres. O autor destaca que

> [a partir] da localização residencial, os pobres podem ter acesso diferenciado a núcleos de emprego e renda, bolsões de serviços e comércio urbano, transporte coletivo, equipamentos e serviços públicos e a outros fatores de acessibilidade relacionados com a posição da favela na hierarquia de localizações da cidade. (Ibid., p. 1.572)

Os fatores que contribuem na formação do preço

Quando nos referimos ao mercado imobiliário em favelas, estamos tratando de uma estratégia usada pela população pobre para suprir sua necessidade de moradia. Nesse sentido, a localização de um imóvel tem um papel fundamental na estruturação da dinâmica imobiliária em favelas. A localização, entendida aqui como proximidade de emprego e da rede de amigos e parentes, é um componente importante para a escolha de um imóvel, como destacam autores como Abramo (2001) e Baltrusis (2000). No entanto, não é o único. Via de regra, os compradores de imóveis em favelas os escolhem de acordo com interesses econômicos, em função da proximidade do local de trabalho ou de uma rede de solidariedade, em que o comprador possui vínculos parentais, de amizade ou culturais com outros moradores da localidade. Para Abramo (2001, p. 1.566), "os fatores da proximidade de uma eventual fonte de rendimento e os fatores de vizinhança são apontados como motivos de localização de escolha dos pobres urbanos".

A qualidade da unidade habitacional também pode ser apontada como um elemento constituinte da formação do preço. Se um imóvel estiver em bom estado de conservação e com bom acabamento, a tendência é que seu preço seja maior que o de outro em péssimas condições e com acabamento precário. Quando se analisam os preços médios dos imóveis comercializados no último ano, é possível observar com mais clareza essas duas pontas: de um lado, os imóveis em ótimo estado de conservação, de alvenaria, comercializados por preços médios de R$ 26.625,00 e, de

[8] Entrevista realizada no dia 24 de janeiro de 2005 para a pesquisa de doutoramento sobre o mercado imobiliário informal em favelas na RMSP.

outro, os imóveis em péssimo estado, comercializados por preços médios de R$ 2.900,00[9] (ver Tabela 1).

Tipologia

Se a localização e a estrutura de oportunidades podem ser consideradas os principais atributos para a escolha de um imóvel em favela e, conseqüentemente, para o processo de formação de preço na estrutura fundiária e imobiliária de uma favela, a tipologia do imóvel adquirido ou ofertado pode ser considerada um componente diferencial. Os produtos imobiliários ofertados podem ser caracterizados pela diversidade e pela capacidade de atender às diversas necessidades e à capacidade de comprometimento de renda de uma família que pretenda residir num imóvel localizado numa favela.

Para efeito deste trabalho, a tipologia diz respeito ao número de cômodos, ao material utilizado, à qualidade da construção, ao tamanho do lote e à sua forma de implantação, entre outros fatores que também podem ser considerados determinantes na formação do preço. Os imóveis construídos com materiais precários, na parte de cima da laje ou que ocupam uma pequena parte de um lote, alcançam aparentemente preços menores que imóveis bem implantados e acabados em lotes definidos (ver Quadro 2).

Tabela 1: Conservação do imóvel X tipo de acabamento (preços médios em reais)*

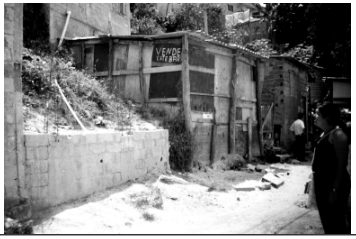
	Alvenaria com acabamento	*Alvenaria sem acabamento*	*Madeira*	*Total geral*
Ótimo		26.625,00	—	26.625,00
Bom	12.000,00	13.843,14	—	12.921,57
Regular	13.500,00	12.660,71	3.416,67	8.248,51
Ruim	25.000,00	8.166,67	—	16.583,34
Péssimo	3.000,00	4.700,00	1.000,00	2.900,00

* Sem considerar o tamanho dos lotes e a área construída.

Fonte: Pesquisa Mercado Imobiliário Informal em Favelas da RMSP (2002-2005).

[9] Convém destacar que essa sistematização não considerou o tamanho dos lotes e a área construída.

Quadro 2: Indicativo de preços X tipologias

		
Barraco de madeira – precário, localizado em área de risco iminente ou ambientalmente frágil R$ 1.000,00 a R$ 3.000,00	Barraco de madeira – bem localizado com possibilidade de reforma R$ 3.000,00 a R$ 5.000,00	Casa de alvenaria bem localizada com possibilidade de reforma R$ 8.000,00 a R$ 15.000,00
Casa ou sobrado – bem localizado sem necessidade de reforma R$ 15.000,00 a R$ 25.000,00	Sobrado – bem localizado com comércio Mais de R$ 25.000,00	Apartamento – bem localizado – locação R$ 250,00

Fonte: Fotos do autor (2000 e 2004).

As condições de infra-estrutura

O acesso do assentamento à infra-estrutura básica agrega valor ao imóvel. Esse acesso pode ser precário ou até irregular. A simples expectativa de melhoria de uma área pode provocar a valorização do imóvel. Valladares já observava que a expectativa de melhoria ou de mudança e, no caso do Rio de Janeiro nos anos 1970, de ser atendido pelo programa de moradia do BNH aumentou a demanda por barracos em favelas, o que provocou "a ação de muitas pessoas que, aproveitando-se da situação, construíram novos barracos em espaços ainda vazios, chegando a incluir em seus projetos cômodos de aluguel" (Valladares, 1978, p. 52).

Atualmente, como constatam vários autores, os indicadores de acesso à rede de infra-estrutura urbana numa favela é muito semelhante aos observados em outros bairros da cidade. Nas visitas técnicas e pesquisas realizadas nas favelas, constatamos que todas as visitadas possuíam acesso à rede de infra-estrutura, mas que em algumas delas nem todos os imóveis tinham acesso regular ou regularizado ao serviço. Nessas favelas, havia pelo menos duas categorias de preços de imóveis: os que tinham acesso regular ou regularizado e que teriam agregado mais valor ao preço final comercializado; e os que tinham acesso de forma irregular e que não teriam incorporado essa benfeitoria ao preço final. No entanto, seria necessário pesquisar mais sobre o tema, pois aparentemente os imóveis que têm acesso irregular aos serviços poderiam ter um preço maior, pois os seus proprietários não arcariam com os custos desses serviços.

Acesso ao trabalho

O fator deslocamento casa-trabalho-casa interfere na escolha individual de imóvel em favela. Aparentemente, existe uma relação entre o local de trabalho do chefe de família e a moradia atual; de acordo com a pesquisa, cerca de 35% dos chefes de família trabalham na própria favela ou em bairros do seu entorno, não necessitando de transporte, pois realizam o percurso a pé ou de bicicleta; 59% usam transportes públicos, ônibus, *vans*, trens e metrôs; destes, 15% utilizam mais de uma condução; e apenas 6% utilizam carro próprio ou motocicleta para se deslocar.

De acordo com essas informações, poderíamos afirmar que, além da proximidade do trabalho, a acessibilidade a transportes públicos ou alternativos poderia contribuir para a formação de preço. Dentro dessa lógica, mesmo uma favela localizada numa região mais periférica pode concorrer com uma mais central, desde que possua uma boa rede de acessibilidade.

A mobilidade residencial, tanto entre favelas como intrafavela, pode ser um componente importante na análise da formação dos preços dos imóveis bem como na estruturação dos espaços da favela e das relações que eles estabelecem com o entorno e com a própria cidade. Convém destacar que *48% dos compradores já residiam em favelas antes de*

adquirir o atual imóvel, dos quais cerca de 35% residiam na própria favela e os 13% restantes, em outras favelas da RMSP. Quanto aos demais (52%), assim se distribuíam: 5,5% residiam no próprio bairro; 41%, em outros bairros da cidade e 4,5%, em outras cidades.

Entre os *moradores de aluguel, 66,5% residiam, anteriormente, em favelas*, dos quais 40% na própria favela e 26,5% em outras favelas. De outros bairros da cidade, provieram 26%, e de outras cidades da RMSP, 16%; os 7,5% restantes ou vieram do mesmo bairro ou de outras cidades fora da metrópole. Isso indica que a demanda por imóveis em favelas é formada, preferencialmente, por pessoas que já residiam ou residiram em favelas.

A proximidade de parentes e amigos, a oportunidade de emprego, a proteção, a fuga da violência, são os fatores mais citados por moradores das favelas para a opção de permanência na localidade, que formaria uma rede social de proteção e solidariedade, garantia para compradores, vendedores e locatários.

Redes sociais e estrutura de poder

As redes sociais de proteção destacam-se como um dos elementos constituintes de uma estrutura de oportunidades na favela, contribuindo para facilitar a resolução de problemas. Nesse sentido, as redes sociais e de solidariedade exerceriam um papel de destaque na dinâmica imobiliária informal na favela. Os atributos dessa rede podem ser mensurados por um valor coletivo de vizinhança, consolidando o que alguns teóricos, como Putnam (1996), denominam de *capital social.* [10]

Para o autor, o capital social apóia-se na associação de indivíduos em redes ou outras formas de organização horizontal, o que retrata a predisposição cívica dos indivíduos e a existência de confiança mútua e de reciprocidade, que dão suporte a essa construção.

O valor desse capital pode ser expresso pela apropriação coletiva dos recursos gerados pela sociedade; no caso das favelas, por meio de uma rede de atividades que funciona à margem do Estado e garante alguns dos "direitos básicos" dos moradores pertencentes a ela, tais como: direito de permanecer na moradia, algum tipo de segurança, possibilidade de trabalho, apoio e proteção. O grau de relacionamento entre os moradores, as oportunidades decorrentes das redes sociais e a possibilidade de se integrar podem contribuir para a escolha de um imóvel numa determinada favela.

Nas favelas, o estabelecimento dessas redes está diretamente relacionado

[10] O termo *capital social* foi popularizado ao longo da última década do século XX, a partir da idéia de que o envolvimento e a participação "em grupos podem trazer conseqüências positivas individuais e coletivas" a uma determinada comunidade. Nesse sentido, o capital social pode ser visto como um bem social, resultante das conexões e acesso dos atores sociais aos recursos existentes nas redes ou grupos dos quais fazem parte (Lin, 2001, p. 86).

à estrutura do poder local. As diversas relações que acontecem no seu interior e as existentes entre as favelas e os agentes externos são legitimadas por interlocutores, também conhecidos como "lideranças".

Assim como acontece com o espaço urbano formal, a favela pode ser apreendida a partir da espacialização das relações sociais e do espaço público.

Para Santos Filho (2004), esse processo ocorre através de

> [...] relações associativas que estabelecem, entre si, pessoas e grupos sociais que se reúnem para perpetuar essa inter-relação através dos seus circuitos de atividades e dividir o produto social, que resulta dessa proximidade intrapessoal, bem como refletir as relações de poder e de hierarquia distribuídos na esfera social, que vão dar forma ao espaço público, que é o local de troca e discussão coletivo.

A estrutura de poder numa favela obedece a uma hierarquia organizada com base nesses interlocutores. Quando falamos de estrutura de poder numa favela, a primeira impressão que nos ocorre é a do poder do tráfico de drogas, representante supremo daquilo que a mídia chama de "crime organizado".

Souza (2000, p. 56) destaca que essa premissa encobre o fato de que a estrutura do tráfico de drogas não se limita

> [...] aos varejistas baseados nas favelas e em outros espaços residenciais pobres; usuários revendedores e traficantes trabalhando com a distribuição de varejo operam a partir dos mais diferentes pontos da "cidade legal", como restaurantes, boates, instituições de ensino, apartamentos de classe média.

Para o autor, no que tange aos traficantes baseados na favela, estamos nos referindo, no máximo, a médios e não grandes traficantes. Destaque-se que o tráfico e ou as ações ligadas ao crime organizado formam uma das bases da estrutura de poder na favela. Porém, apesar de sua presença marcante em muitas favelas, pelo menos nas de São Paulo ele não é o agente dominante. Segundo o doutor Miguel Reis,

> A droga não é um fator determinante nas favelas de São Paulo, é em algumas áreas. Tem algumas áreas, por exemplo, na Zona Leste, onde eu tenho mais contato, que são controladas efetivamente pelo tráfico de entorpecentes, pelo banditismo, pelas quadrilhas organizadas. Mas não é um problema da droga em si, essas favelas sempre tiveram essa característica. Em outras favelas se observa que existe, de uns tempos para cá, um aumento da criminalidade, mas é uma coisa muito esparsa, não é uma coisa organizada. [11]

De acordo com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São

[11] Entrevista citada.

Paulo sobre os municípios mais violentos em 2004, a RMSP possui seis entre os dez mais violentos do estado, embora apenas um, Embu, o oitavo colocado no *ranking* dos mais violentos, possua população favelada de mais de 5% do total. Esses números servem para desmistificar a relação entre os índices de criminalidade e o crescimento das favelas. O doutor Miguel destaca que, nos lugares em que trabalha, a presença do tráfico não é determinante, porque

> os grupos organizados, tanto os das comunidades de igrejas, religiosos, como os da própria organização do movimento, são muito fortes e são formados por pessoas que têm uma longa história de luta e construíram uma relação com o poder público, garantindo as condições para que o poder público intervenha na favela. [12]

O grau de intervenção e a presença do Estado na favela limitam a atuação da criminalidade. Quando o poder público está ausente, os grupos ligados ao chamado "crime organizado" tomam conta. O doutor Miguel cita como exemplo:

> O caso da favela do Elba é clássico, porque o poder público nunca investiu lá, porque é uma área muito íngreme, e a única ação seria remover as famílias; só que não se remove, e o número de pessoas vai aumentando e, com isso, conseqüentemente, vai aumentando a criminalidade. Sem urbanização, é mais difícil a policia chegar, é mais difícil os serviços públicos chegarem. Agora, se você atravessar a rua e for à Teotônio Villela, que é uma área plana e que tem uma sociedade de amigos forte, uma sociedade de base forte, a criminalidade não é determinante naquele grupo de favelados. [13]

No entanto, nas favelas mais organizadas, as lideranças controlam o acesso a elas, avalizando os novos pretendentes, indicando as ofertas e até intermediando as negociações entre compradores e vendedores. Não se trata de especulação, mas, como destaca dona Silvoniza, liderança do Movimento de Defesa dos Favelados - SP e moradora da favela Maria Cursi,

> [é uma maneira de] a gente controlar um pouco as pessoas que vêm para aquela viela, para não vir qualquer pessoa, às vezes é uma viela que só mora família, então para vir uma pessoa que seja trabalhadora, a gente faz um pouco este trabalho. Mas não muito dentro desta questão da especulação, que está mais relacionada ao aspecto da organização, de ajudar um ao outro. Porque na favela tem muito isto. Às vezes a gente não está visando muito o lucro, mas mais a questão da solidariedade, da partilha. [14]

---

12 Entrevista citada.

13 Entrevista citada.

14 Depoimento obtido na oficina realizada em fevereiro de 2005 com lideranças do Movimento de Defesa dos Favelados de São Paulo, na sede da Associação dos Moradores da Favela da Vila Prudente, para a pesquisa de Doutoramento sobre o mercado imobiliário em favelas na RMSP.

Apesar da diversidade de agentes e das inter-relações possíveis entre eles, o poder na favela se estrutura apoiado em três eixos: o poder da força (coerção), o poder político e o poder econômico.

Segurança de permanência

Mais do que a posse segura do imóvel em determinada favela, a certeza de que o morador nele permanecerá pode agregar-lhe valor. Uma favela não precisa estar regularizada mas, se estiver consolidada numa área que não apresente risco iminente aos seus moradores, tornará mais fácil a comercialização de seus imóveis por valores mais altos que os praticados numa ocupação recente onde não exista a garantia de posse. Por exemplo, os preços médios encontrados em favelas não urbanizadas e não regularizadas em Guarulhos variam de R$ 3.700,00, na São Rafael, a R$ 600,00, na recente ocupação da área da Sabesp no bairro periférico do Cabuçu, em processo de reintegração de posse avançado.

A incerteza de permanência também pode ser causada pelo ambiente competitivo entre as lideranças comunitárias ligadas a lideranças políticas ou entre os operadores do crime organizado. A disputa pelo poder muitas vezes constrange alguns moradores, que se vêem obrigados a se mudar e pôr à venda seu imóvel. Em várias favelas, observamos alguns imóveis de alvenaria que eram ofertados por valores semelhantes aos de barracos precários de madeira.

Os agentes

O processo de comercialização de terras e de imóveis, tanto em favelas como em loteamentos irregulares, está consolidado e apresenta uma estrutura aparentemente organizada, semelhante à encontrada no mercado formal. De acordo com a Dra. Marinês (advogada, consultora do Departamento de Regularização Fundiária da prefeitura de Guarulhos), a produção e a comercialização de loteamentos irregulares e de imóveis envolvem uma rede de agentes, desde corretores autônomos e pequenas imobiliárias a grandes empresas consagradas. Nas favelas, o senhor José do Alicate (funcionário do Departamento de Regularização Fundiária da prefeitura de Guarulhos) destaca que os agentes que comercializam os imóveis podem ser divididos em dois grupos: "o próprio dono – proprietário do imóvel –, que por algum motivo põe seu imóvel à venda; e os especuladores".[15] Para o senhor José e a Dra. Marinês[16], os "especuladores" estão divididos em três categorias: os ligados à associação dos moradores, os ligados ao tráfico – as firmas – ou crime organizado e os autônomos. Na favela de Paraisópolis e nas favelas de Diadema, observamos a existência de um tipo muito ligado ao poder econômico, que abrange, entre outros, donos de depósito de

[15] Na verdade, o que a Dra. Marinês e o senhor José denominam como "especuladores" são, de fato, agentes intermediários das relações de compra e venda de imóveis nas favelas.

[16] Entrevista realizada em 12 de janeiro de 2005 para a pesquisa de Doutoramento sobre o mercado imobiliário em favelas na RMSP.

materiais de construção, supermercados e açougues.

Para a Dra. Marinês, quando a associação dos moradores se transforma numa imobiliária, gera um problema, pois "a associação deixa de cumprir seu papel de intermediação entre as demandas por melhorias e o poder público, e passa a se preocupar em especular com as possibilidades de melhorias" [17]. Outro problema comum é a disputa pelo poder; como exemplo, a Dra. Marinês cita o caso da associação da favela Santa Edwidges que se transformou numa imobiliária. A disputa pelos recursos oriundos dessa função de imobiliária assumida pela associação "acirra a disputa pelo controle da entidade, criando instabilidade nas relações entre o poder público e a favela e entre os moradores da própria favela". [18]

Podemos dizer que os agentes do crime organizado operam em todas as favelas; [19] no entanto, a sua participação varia de acordo com as relações entre as atividades que exercem e a comunidade. Nas favelas onde o crime organizado opera com mais intensidade, as transações imobiliárias estão subordinadas às determinações dos traficantes; são eles que decidem quais os moradores que devem permanecer na área, quais os que devem se mudar e quais os que podem vir a residir no núcleo. Via de regra, os traficantes que atuam dessa forma procuram assumir o poder político na favela expulsando as lideranças comunitárias. De acordo com o senhor José do Alicate, foi o que aconteceu na ocupação de Anita Garibaldi, em Guarulhos, organizada pelo Movimento dos Sem Terra Urbanos: as lideranças do movimento foram expulsas, e os traficantes assumiram o controle. Na favela São Rafael, também em Guarulhos, uma guerra de traficantes resultou igualmente na expulsão das principais lideranças. Atualmente, o interlocutor entre as demandas da favela e o poder público é o senhor D., chefe de uma das firmas. [20]

O poder econômico influencia sobremaneira as dinâmicas fundiária e imobiliária na favela, principalmente nas ocupações recentes. De acordo com o secretário de Habitação de Diadema, Josemundo Dario Queiroz, muitos comerciantes financiam a ocupação desde que sejam reservados alguns terrenos bem localizados para que instalem seus negócios: depósitos de material de construção, depósitos de gás, supermercados, açougues, entre outros.

Os autônomos existem em quase todas as favelas, são agenciadores, pequenos corretores e incorporadores, e imobiliárias estabelecidas na própria favela ou nos bairros próximos. Baltrusis (2000), em seu trabalho sobre a dinâmica imobiliária nas favelas de Paraisópolis e

17 Entrevista citada.

18 Entrevista citada.

19 Geralmente, os agentes e operadores do crime organizado (como os traficantes) podem ser encontrados em todos os territórios da cidade, não só nas favelas.

20 "Abrir uma firma" em Guarulhos significa controlar vários pontos de distribuição de drogas, que são denominados de "boca", ou seja, o ponto onde se comercializa o produto.

Nova Conquista, descreve a atuação dos agentes e a estrutura do mercado imobiliário informal que existe nas favelas.

No estudo realizado por Baltrusis (2005), foi possível identificar vários agentes do mercado imobiliário informal, que se assemelham e até se confundem com os do mercado formal.

Na favela de Paraisópolis, o autor constatou a profissionalização dos agentes:

> [...] o mercado imobiliário informal, em Paraisópolis, funciona como uma extensão do mercado formal, como um sub-mercado, porém, com suas características próprias. O depoimento de dona Helena expressa bem essa imagem, para ela a sua imobiliária "funciona como uma imobiliária normal" com corretores, estrutura de divulgação, administração de imóveis, além da compra e venda e locação de vários tipos de imóveis. (Baltrusis, 2000, p. 137)

Já em Diadema, na favela Nova Conquista, existe uma dupla função de alguns agentes, por exemplo:

> [...] o movimento de moradia, ao ocupar um terreno, funciona como uma espécie de loteador, que disponibiliza aquela área para moradia. As intermediações feitas entre as lideranças, o proprietário (ou proprietários) de um determinado terreno, e os moradores, transformam, de um lado, os líderes do movimento numa espécie de agente empreendedor, sem recursos quando assina o contrato de compra do total da área com o proprietário. E, de outro, num agente financeiro, quando a associação assina contratos de cessão de posse, parcelados. (Ibid.)

Os agentes do submercado de locação

Os agentes que atuam no mercado de locação podem ser classificados em pelo menos dois grupos. O primeiro é formado pelos moradores que ampliam sua residência para receber um parente e/ou para abrigar os filhos quando se casam. Depois de algum tempo, a parte ampliada do imóvel fica vaga, e o proprietário a disponibiliza para locação.

Como destaca dona Lia, da favela de Vila Prudente:

> Nas favelas, se você está morando em quatro cômodos e às vezes vem até uma outra pessoa de um outro local, e até da família, o que acontece é que você passa a morar em dois cômodos e aluga aqueles outros dois para quem chegou. Então, se você mora na favela na parte de baixo e bate uma laje e constrói uma outra casa em cima, geralmente faz uma entrada independente e aluga em cima. A gente tem muito isto, diferente da pessoa que comprou quatro ou cinco barracos, mora na favela e tem quatro barracos para alugar. [21]

[21] Depoimento em oficina citada.

O senhor José Rolim, presidente da Associação dos Moradores da Favela Paraisópolis, não acredita que o problema da locação é tão grave quanto parece, pois

> virou uma renda. A pessoa está com 40 anos, já mora aqui há muito tempo, passou a não ter renda e olhou para o fundo da casa dele, estava sobrando e pensou: eu vou fazer umas casinhas aqui pra não morrer de fome. [22]

Nesse caso, a locação seria uma complementação da renda da família, uma estratégia de sobrevivência.

Dona Silvoniza define bem esses dois tipos de locação: a proveniente do imóvel que foi fruto de uma reforma para receber "um parente que chega em São Paulo, aí bate uma laje e vai morar em cima da casa do irmão" [23]; e a proveniente da construção, "aos pouquinhos", depois da derrubada do barraco original, de uma nova residência de alvenaria, com uma unidade em cima, construída depois de terminada a laje. Segundo dona Silvoniza,

> quando a gente vai ver, ele tem dois, três barracos na favela e mora na mansão do outro lado da rua [...] a gente não fala muito, mas sabe que ele faz dinheiro aqui na favela onde já morou. Agora vive aí, do outro lado da rua, mas os barracos dentro da favela, ele continua alugando. [24]

O segundo grupo é composto pelos que possuem vários imóveis para locar. Eles compram casas e ou terrenos nas favelas e empreendem vários imóveis, são especuladores. Nessa categoria encontramos dois tipos de empreendimentos:

a. tipo horizontal – cortiço de quintal. O locador possui um lote grande ou adquire vários lotes e constrói uma viela com uma fileira de casinhas.

b. tipo vertical. O locador empreende uma edificação com três ou quatro andares (os condomínios).

Se, no primeiro caso, podemos identificar uma estratégia de sobrevivência, no segundo, podemos aventar pelo menos duas hipóteses. A primeira refere-se a uma diversificação da atuação dos grandes comerciantes da favela. O sobrelucro gerado pela atividade comercial é investido na produção e na locação de unidades habitacionais, atividade muito semelhante à que ocorria na cidade de São Paulo antes da Lei do Inquilinato. A segunda, mais difícil de ser comprovada, refere-se aos empreendimentos que seriam realizados com os recursos oriundos das atividades ilícitas. Nessa lógica, tais empreendimentos serviriam para "lavar" o dinheiro obtido por essas atividades ilícitas (ver Quadro 3).

---

[22] Entrevista realizada em 12 de março de 2005 para a pesquisa de doutoramento sobre o Mercado Imobiliário em Favelas na RMSP.

[23] Entrevista citada.

[24] Depoimento obtido em oficina com lideranças do Movimento de Defesa dos Favelados (MDF).

Quadro 3: Tipos de intermediários

Intermediários	*Descrição*
Ligados à associação (poder político)	A associação funciona como um "cartório" que controla e registra todas as transações imobiliárias; A associação funciona como uma imobiliária que não apenas controla e registra as transações mas intermedeia as relações de compra e venda.
Ligados ao tráfico – às firmas (poder coercitivo)	Os traficantes definem quem fica e quem sai do assentamento e cobram "pedágio". Geralmente só interferem diretamente se ocorre alguma disputa pelo poder. Caso contrário, contribuem para manter a "ordem" na favela.
Ligados aos comerciantes (poder econômico)	Atuam como uma espécie de agente que financia o desenvolvimento imobiliário. Investem na expansão do parque residencial da favela, expandindo as fronteiras do assentamento e/ou verticalizando.
Autônomos	Em algumas favelas, são corretores que vivem de intermediar as relações de compra e venda; em outras, estabelecem verdadeiras imobiliárias ou possuem uma grande carteira de oferta e demanda.

Considerando que as comercializações realizadas nas favelas fazem parte de um mercado maior – o mercado imobiliário como um todo –, seria possível estabelecer alguma relação entre a dinâmica imobiliária existente na favela e a dos imóveis comercializados em seu entorno?[25] Seria possível afirmar que uma favela situada num bairro de classe média alta, como é o caso de Paraisópolis, apesar de não existir uma relação concorrencial entre seus imóveis e os comercializados no bairro, pode influenciar na formação do preço em cada um dos territórios? *Grosso modo*, acredita-se que os apartamentos voltados para a favela possuem preços médios menores que os voltados para a avenida. E, por outro lado, a possibilidade do emprego (ou do subemprego) dos moradores daquela favela manteria aquecidos os preços dos imóveis comercializados.

Em outros casos, acredita-se que as favelas contribuiriam para o aumento da taxa de desvalorização dos imóveis do seu entorno. No caso da comercialização de imóveis em favelas, é possível que exista uma relação com imóveis localizados fora da favela, não necessariamente com os do seu entorno. Via de regra, os imóveis situados em algumas periferias das cidades, em outros tipos de assentamentos irregulares, ou localizados em

[25] Este trabalho não pretende esclarecer a existência ou não desses nexos. No entanto, acreditamos que estabelecer esses nexos seja uma tarefa fundamental para a compreensão não apenas da dinâmica informal mas do próprio mercado.

regiões centrais degradadas possuem alguns atributos, como as condições precárias ou não satisfatórias do imóvel e do assentamento, a falta de linhas de financiamento para essas transações, uma demanda de baixa renda e o emprego de baixo salário ou subemprego, que são muito semelhantes aos encontrados em imóveis situados em favela.

Considerações finais

Estas considerações foram realizadas a partir da leitura simples dos dados coletados e não esgotam de forma alguma uma análise mais aprofundada sobre o mercado imobiliário informal em favelas. Podemos afirmar que existe uma dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas e que seu comportamento em muito se assemelha à dinâmica existente no mercado formal. Nesse estudo, não analisamos os agentes desse mercado. Porém, existe uma estrutura de comercialização em cada favela pesquisada. Em algumas favelas, ocorre com base nas relações pessoais de amizade ou de parentesco. Em outras, é mais profissionalizada. Em Paraisópolis e São Remo, por exemplo, encontramos uma estrutura hierarquizada e muito bem estruturada.

De acordo com Baltrusis (2000, p. 97)

> [...] o mercado informal imobiliário de moradias apresenta uma relação maior com o mercado de moradias da cidade, na medida em que possui agentes que se assemelham aos agentes do mercado formal. [...] podemos dizer que o mercado imobiliário informal funciona como uma extensão do mercado formal, um submercado com suas características próprias.

Como o sistema de preços obedece a uma hierarquia, podemos dizer que, no mercado informal de moradia em favelas, existem submercados, com tipos de imóveis diferenciados. Um tipo de imóvel para cada tipo de cliente. Essa taxinomia de preços é mais visível em razão da divisão de suas microrregiões.

A expansão do mercado imobiliário informal em favelas ocorre na medida em que não existem políticas que promovam um número de habitações suficiente para atender à demanda. Na RMSP, essa expansão é acentuada pelo crescimento da oferta em loteamentos irregulares. A vantagem do mercado imobiliário informal é possibilitar a oferta de moradia aos segmentos mais excluídos da sociedade. A desvantagem é tornar essa moradia, desprovida muitas vezes de condições mínimas de habitabilidade, a causa de grandes prejuízos para a cidade.

Acreditamos que é necessária toda a atenção a essa dinâmica imobiliária, para que as considerações desta pesquisa

possam contribuir, de alguma forma, para a elaboração de políticas públicas e de instrumentos capazes de dar conta da diversidade territorial da cidade e diminuir, assim, a desigualdade socioterritorial. O mercado imobiliário informal em favelas e o de loteamentos irregulares progridem na medida em que o poder público e os agentes do mercado formal não são capazes de responder à demanda por terra e moradia.

Nesse sentido, uma das ações para conter o círculo da informalidade na cidade seria criar mecanismos para ampliar a oferta de terras e de moradias, produzindo um "mercado imobiliário popular" capaz de atender à demanda e, assim, evitar problemas futuros para o desenvolvimento da cidade. Convém assinalar que as experiências de regularização fundiária garantem a posse da terra, mas por si só não impedem, e creio que nem devem impedir, o processo de comercialização.

Assim, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) podem ser vistas como instrumentos de regularização, mas também de reserva de parte do estoque de terras da cidade, para a produção de habitação de interesse social, como ocorreu na cidade de Diadema. Deve-se, no entanto, tomar o cuidado de não criar enclaves de exclusão.

O mercado de imóveis usados pode ser uma alternativa para uma população de classe média baixa, que, sem ter financiamentos para obter um imóvel formal, pressiona a demanda por habitação de interesse social. Assim, é imprescindível desenhar uma política que lhe permita o acesso a esses imóveis. Cerca de 60% dos moradores em favelas prefeririam morar em outro local.

Referências

ABRAMO, Pedro. Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica na favela: localização residencial e mercado de trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2001.

_____. A Dinâmica da mobilidade residencial dos pobres. Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. (Relatório de pesquisa).

ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina. *Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro*: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a139.pdf>, 2000.

ABRAMO, Pedro; SMOLKA, Martin. Que componentes devem ser incorporados a uma estratégia de acompanhamento pós-intervenção de regularização fundiária. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. *Regularização da terra e da moradia*: o que é e como implementar? São Paulo: Pólis, 2002.

BALTRUSIS, Nelson. *A dinâmica do mercado imobiliário informal*. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.

_____. *O mercado imobiliário em favelas na RMSP e o processo de estruturação do espaço urbano.* São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa e da cidade do Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-ômega. 1979.

CENSO Demográfico: 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária no governo Lula*. 2003. Carta enviada ao Ministério da Justiça sobre a proposta de regularização fundiária exposta pelo Ministro da Justiça.

GUARULHOS (SP). Prefeitura. *Relatório técnico para elaboração do Plano Diretor*. São Paulo: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2002.

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

LIN, Nan. *Social capital*: A theory of social structure and action. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa e da cidade do Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-ômega. 1979.

_____. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. (Org.). *Habitação e cidade*. São Paulo: Fapesp, 1998.

SANTOS FILHO, Raphael Davi. *Espaço urbano contemporâneo*: as recentes transformações no espaço público e suas conseqüentes implicações para uma crítica aos conceitos tradicionais do Urbano. Disponível em: <http://www.vitruvios.com.br/arquitextos/arqui000/esp269>. Acesso em: jan. 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano*: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Tendências Recentes na Política de Desfavelamento Brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 1999.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BALTRUSIS, Nelson. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 9, 2003.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BÓGUS, Lúcia M. M. A cidade dos anéis: São Paulo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo Cesar. Tamanho populacional das favelas paulistanas: ou grandes números e a falência do debate sobre as metrópoles. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 3., 2002, Ouro Preto. *Anais*... Ouro Preto, MG, 2002.

VALLADARES, Licia. *Passa-se uma casa*: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978.

VALLADARES, Licia; PRETECEILLE, Edmond. Favelas, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Stúdio Nobel, 1998.

Resumo

A comercialização de imóveis irregulares, particularmente em favelas e loteamentos clandestinos, expressa uma das faces mais cruéis da reprodução do espaço urbano. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), esse tipo de transação surge como um segmento do mercado de imóveis para baixa renda, contribuindo sobremaneira para a estruturação da metrópole desigual, que concentra os pobres em espaços carentes de infra-estrutura. Este trabalho pretende analisar o segmento do mercado imobiliário para a população de baixa renda na RMSP que produziu, comercializou e adquiriu imóveis em favelas.

Palavras-chave: favela, mercado imobiliário informal, Região Metropolitana de São Paulo.

Abstract

The marketing of irregular real estate in slums and in unlicensed plots shows one of the cruelest faces of reproduction in urban space. At the Metropolitan Region of São Paulo (MRSP), this type of transaction emerges as a segment of the low income market of real state, highly contributing to the structuring of an unequal metropolis that concentrates the poor people in spaces where infrastructure lacks. This work aims to analyze the segment of real estate market toward low income population at the MRSP that has produced, sold and purchased real state in slums.

Keywords: slum, informal real state market, Metropolitan Region of São Paulo.

Recebido em janeiro de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Nelson Baltrusis é Sociólogo, Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Professor do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador.

Rumos da Pesquisa

Metrópoles em crise: vida urbana na América Latina contemporânea e a problemática dos vínculos sociais

Beatriz Silveira Castro Filgueiras

Introdução: o urbano *na América Latina*

Apresentaremos inicialmente uma perspectiva de investigação da cidade inserida no marco de discussão dos traços e conteúdos da modernidade, bem como o esboço de um quadro geral dos modos como o fenômeno urbano tem sido entendido no subcontinente.

Desde os grandes clássicos dos estudos urbanos, o crescimento das grandes cidades é apontado como o início do que poderia ser considerado marcadamente moderno na história da civilização ocidental (Simmel, 1979; Weber, 1979). A cidade é considerada, assim, o lugar por excelência de realização da modernidade: a sede da mais alta divisão econômica, social e territorial do trabalho, da racionalização e secularização da vida, da diferenciação e complexificação social, mas também de um processo de despersonalização que deriva, em parte, da base econômica – e também burocrática – da cidade.

A leitura aqui proposta baseia-se apenas parcialmente nessa associação, na qual os termos da equação parecem servir tão-só para se reafirmarem mutuamente. Busca-se, na verdade, outra associação possível: parte-se do entendimento do urbano como possibilidade de interrogação do moderno e, vice-versa, da investigação do moderno como chave de problematização do urbano.

Nessa direção, propõe-se uma abordagem do urbano no marco de uma contextualização e discussão mais ampla sobre a modernidade latino-americana que vise à formulação e à compreensão de problemáticas e desafios (urbanos)

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 173-192

compartilhados na América Latina; de trajetórias que, apesar de suas expressões diversas, foram e são em grande medida compartilhadas, sobretudo no que tange à "modernidade" da região, cuja definição, muitas vezes, tem como marco inicial a descoberta/conquista do subcontinente (Avila Molero, 2001). A essa modernidade compartilhada associam-se, conseqüentemente, um desenvolvimento e uma problemática urbana também semelhantes em seus movimentos e trajetórias, em sua mitologia/ideologia "fundacional" de novas sociedades que têm seu referente comum no Ocidente liberal, moderno e urbano. Por outro lado, propõe-se também que essa abordagem vise à compreensão e à valorização das especificidades da modernidade e da urbanização latino-americanas, rompendo com as leituras de incompletude e fracasso, que continuam a povoar o imaginário e os discursos sobre a região.

Na América Latina, as cidades desempenharam um papel decisivo na "implantação" da pauta civilizatória da modernidade na direção não só da acumulação econômica mas também da dominação normativa, política e cultural (Latouche, 1996). Romero (2004) chegou a cunhar o termo "cidade ideológica" para definir esses núcleos urbanos constituídos com o objetivo de dominação de um território considerado, pelos colonizadores, culturalmente vazio. Em alguns casos, como o de Lima, tratou-se de re-fundar núcleos urbanos já existentes, sobretudo por meio da reorganização do espaço e dos símbolos arquitetônicos que expressavam o domínio e as relações de poder. De todo modo, as cidades, como centros de concentração de poder, asseguraram a presença da cultura européia, conduziram o processo econômico e moldaram o perfil das regiões sobre as quais exerciam influência (ibid.).

Se a fundação de cidades constituiu-se em estratégia de dominação (cultural, econômica e política) desde os primórdios da colonização ocidental na América Latina, a urbanização como "fenômeno" é essencialmente contemporânea, intensificada, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX – auge do esforço industrializador e desenvolvimentista na maioria dos países da região, tendo a cidade como o vetor privilegiado dessas transformações. Segundo Gorelik (2005, p. 117-118),

> [a modernidade] converteu-se em um complexo técnico de difusão da civilização industrial como modelo de desenvolvimento universal (a modernização). É nesse momento que a cidade pode aparecer como máquina de tração de pautas modernas de vida em regiões que prescindiam delas [...] e a América Latina como região privilegiada para a mudança, campo de provas na medida da hipótese modernizadora: porque, diferente de outras regiões do Terceiro Mundo, se tratava de um continente incorporado *ab initio* à modernidade ocidental, e porque nessa concepção originária a cidade [...] cumpre o papel de ponta de lança em um território hostil.

No contexto latino-americano, o processo de urbanização caracterizou-se pela natureza cumulativa na localização dos investimentos modernizadores, conduzindo a região, em apenas poucas décadas, ao fenômeno da *macrocefalia*; isto é, à elevada (e crescente) concentração das atividades econômicas e políticas mais dinâmicas em alguns poucos pontos do território (Santos, 2005). A explosão demográfica e territorial das grandes cidades latino-americanas deveu-se, em função dessa concentração, a um intenso fluxo migratório de populações vindas do campo ou de outros municípios menores, em busca de sonhadas melhores condições de vida mediante sua incorporação à esfera da economia moderna.

> [...] o crescimento desmedido da população urbana criou um círculo vicioso: quanto mais a cidade crescia, mais expectativas criava e, em conseqüência, atraía mais gente, porque parecia poder absorvê-la (Romero, 2004, p. 361).

Assim, em apenas três décadas, Lima passou de 600 mil habitantes, em 1940, para 2,9 milhões, em 1970; no mesmo período, Bogotá, de 360 mil para 2,54 milhões; Caracas, de 250 mil para 2,188 milhões; e o Rio de Janeiro – que nesse período deixa de ser a capital do Brasil – dá um salto populacional de 1,8 milhão de habitantes para 6,7 milhões (ibid.). Essa lista incluiria, se não todas, a maioria das principais cidades da região.

Transformações que são acompanhadas por processos de segregação e estigmatização da crescente população migrante, na tentativa de delimitar os contornos de uma cultura urbana "original", pura, a ser contrastada com o parasitismo decadente da presença migrante na cidade. Essas populações se vêem responsabilizadas, então, pela precarização da vida urbana, pela deterioração ambiental, pelo aumento da insegurança e do medo, sendo assim associadas à marginalidade e à informalidade pela cidade "formal", em sua busca por distinção e distância desta *nova* cidade: cidade "popular" e "plebéia" (Grompone, 1999), forjada, como lhe foi possível, pela população recém-chegada a uma realidade urbana que logo se evidenciou incapaz de absorvê-la e integrá-la a suas estruturas econômicas, sociais e políticas.

Diante desse crescimento ao mesmo tempo pujante e desmedido, sem precedente na história da civilização ocidental, emerge uma profunda ambigüidade no entendimento e no tratamento da realidade urbana latino-americana. Expressões como "transbordamento popular" (Matos Mar, 2004), "enxurrada zoológica", "cidade monstruosa", "cidade de massas" aparecem como traduções do sentimento de caos e desordem e convivem com exaltações ao desenvolvimento urbano da região, expressão ao mesmo tempo de progresso e modernidade (Prevôt Schapira, 2001).

> No interior do marco teórico e cultural, definido pelas coordenadas nem sempre concordantes do desenvolvimentismo, do funcional-estruturalismo, da planificação regional e da economia espacial, as cidades da

> região eram percebidas com uma ambigüidade que oscilava entre a esperança e a desconfiança: como acessos preferenciais de uma corrente de idéias e estilos de vida que libertaria a América Latina das amarras do tradicionalismo e do subdesenvolvimento, incorporando grandes massas de população rural às novas pautas econômicas, sociais e políticas da vida moderna, mas, ao mesmo tempo, como parasitas monstruosos, que sugavam toda a seiva vital do interior de nossos países. (Gorelik, 2005, p. 121)

Apenas na década de 1980 é que esse processo acelerado de crescimento se modifica, com os processos de democratização e liberalização econômica que trazem mudanças significativas nas relações entre cidade e projeto nacional, Estado e planejamento urbano (Prevôt Schapira, 2001). Momento também no qual se assiste ao aumento exponencial do desemprego e da pobreza urbana, da informalidade e da violência; agora não mais política, mas social (Grompone, 1999). A expressão "crise urbana" se generaliza e emerge, então, como o conteúdo fundamental dos discursos sobre as metrópoles da região.

Assim, a década de 1980 marca o começo de um novo ciclo do pensamento social sobre a cidade na América Latina, perdendo força a dimensão regional, que não mais constitui o centro da reflexão urbana (Gorelik, 2005). Nesse momento, a "cidade latino-americana" deixa de "expressar uma realidade teoricamente produtiva, e desde então sua figura encontra-se atravessada por uma ambivalência paralisante entre dois pólos opostos" (ibid., p. 114): de um lado, encontram-se referências gerais às grandes metrópoles e a seus problemas prementes (pobreza, marginalidade, desequilíbrios regionais, fragmentação e violência); de outro, proliferam estudos particularizados que, com bastante freqüência, argumentam e pretendem demonstrar a esterilidade de esforços comparativos e generalizações. Tendências que vão se consolidar na década de 1990 e que, *grosso modo*, ainda caracterizam o pensamento urbano latino-americano na contemporaneidade.

No que se refere à discussão mais geral sobre a problemática urbana em escala regional, a ambigüidade dá então lugar ao consenso, a uma apresentação do urbano como um "complexo de problemas, e não como questão" (Ribeiro, 2000, p. 240), a partir de um punhado de palavras-chave que servirão para informar o que são e o que enfrentam essas metrópoles, da Cidade do México a Buenos Aires. Nos estudos particularizados, a investigação de casos empíricos específicos serve, no mais das vezes, para comprovar e reafirmar esse diagnóstico de crise ou, então, ao aventurar sua crítica, tende a uma idealização do local, do autóctone e/ou do comunitário – o que também não deixa de ser um modo de *negação* da vida urbana em seus traços constitutivos mais marcantes, especialmente na modernidade contemporânea.

O exercício que se propõe aqui visa enfrentar esse fechamento do pensa-

mento crítico, buscando ferramentas que possibilitem uma reaproximação e uma problematização do *urbano* na América Latina que mantenham e explorem suas contradições e ambigüidades, revelando-o como lugar de desejos, anseios, êxitos e fracassos, negociações e embates que ocorrem permanentemente (Lefèbvre, 1999; Ribeiro, 2000), cujo sentido não está dado de antemão. Valoriza-se, nesse esforço, a vitalidade das práticas urbanas, em sua potencialidade de apropriar-se socialmente das condições herdadas (Ribeiro, 2000), disputando e construindo, "no hoje", futuros possíveis. Nessa direção, Lefèbvre ressalta o alcance da *crítica da vida cotidiana* como procedimento que comporta a crítica dos objetos e sujeitos, dos diferentes setores e domínios, em sua dinâmica e tensão concretas. Ao mostrar como as pessoas vivem e ao confrontar o real e o possível – "(que também é 'realidade')" (Lefèbvre, 1999, p. 129) –, a crítica da vida cotidiana instala um ato de acusação, indicando a emergência e a urgência de uma prática social nova, sem contudo exigir um objeto, um sujeito, um sistema ou um domínio fixos. "O cotidiano, as representações têm o papel de alavancas metodológicas que permitem se interessar *mais pelo instituinte que pelo instituído*" (Dosse, 2003, p. 435, grifo meu).

Mas, antes de entrar nessas questões, cabe discutir e apresentar sucintamente os contornos gerais desse quadro de "crise urbana" nas metrópoles latino-americanas. Desde a perspectiva da tessitura de relações sociais e dos sentidos da vida urbana contemporânea, que processos, transformações, causalidades e implicações estão contidos nesse diagnóstico de crise?

Crise metropolitana e vida urbana: as metrópoles latino-americanas no início do século XXI

Cidade dual, partida, cidade de muros e medos. Cidade-espetáculo, cidade-mercadoria. Cidade fragmentada, hostil, inapreensível. Anticidade. Vários são os termos e os conceitos que buscam apreender a cidade no contexto contemporâneo. No que tange aos aspectos sociais, os estudos urbanos recentes trazem consigo um diagnóstico determinista e fatalista da cidade, em que se poderia ler, nas entrelinhas, o anúncio do fim da vida social urbana, ou do início de uma nova era na qual a cidade não mais é o lugar do encontro e do diverso, mas lugar de passagem, de fluxo e de velocidade, de conexão entre fragmentos internamente homogêneos, controlados e excludentes. Nesse contexto, o aumento das desigualdades, a fragmentação, a segregação e polarização social, a homogeneização do convívio, a mercadorização da cultura e da cidadania, a privatização, a assepsia e o controle dos lugares, bem como a sua banalização e cenarização, são as palavras-chave para a compreensão e a caracterização dessa nova realidade socioespacial.

Ribeiro (2004) resume e descreve os circuitos e subcircuitos que desapropriam

o ambiente construído, promovendo a irracionalidade cotidiana: (1) a *forma dispersa da cidade* – que prioriza as estradas, o transporte e a velocidade –, dissolvendo modos de vida, a heterogeneidade da convivência e a cooperação urbana; (2) os *processos de colonização do urbano*, por meio de intervenções fragilizadoras dos usos tradicionais dos espaços e promotoras de grandes redes de serviços e de novos padrões de lazer; (3) a *urbanização de "encastelamento"*, caracterizada pela privatização dos espaços, fechados por mecanismos de segurança, previsão, controle e seletividade; e (4) a *turistificação do território*, processo que implica a desapropriação cultural e a alienação consumista, ou seja, a venda da cultura, conduzindo à cenarização e banalização dos lugares e à perda dos referenciais urbanos.

Por outro lado, tais processos e transformações traduzem-se em mudanças no plano do lugar, no espaço-tempo cotidiano. Isto é, transformações na forma das cidades impõem transformações nos tempos da vida e nos modos de apropriação dos espaços pela mudança nos seus usos (Carlos, 2004). A explosiva urbanização latino-americana, calcada numa pauta civilizatória e num modelo de desenvolvimento transnacionais, implicou numa ruptura com a base cultural camponesa e na destruição dos vínculos antigos com o espaço, ou seja, no desenraizamento e na perda da identidade cultural (Latouche, 1996). A intensidade e a velocidade da urbanização, a fluidez de um território urbano cada vez mais extenso e difuso, como também a precariedade da infra-estrutura urbana disponível para a maioria absoluta da população, evidenciariam a fragilidade dos novos vínculos com o lugar.

> A metrópole, que se transforma em vertiginoso e contínuo jogo de impressões brevíssimas, aponta a construção de um mundo sem espessura, sem memória, pois a fluidez elimina a sensação do que dura e persiste, destruindo a identidade habitante-lugar (Carlos, 2004, p. 341).

Trata-se do desencontro entre o tempo da vida – "tempo e espaço que medem e determinam as relações sociais" (ibid., p. 328) – e o tempo de transformação da cidade, que, no mundo moderno, produz formas fluidas e cambiantes, implicando no esvaziamento dos espaços apropriados e na imposição de novos usos, e limitando as possibilidades de apropriação criativa do espaço urbano e dos recursos herdados. Essa contradição, inerente às formas de produção do espaço urbano na modernidade, produziria, do ponto de vista do habitante, o *estranhamento* da cidade, o "não-reconhecimento do habitante com os lugares da vida e com o outro" (ibid., p. 330).

Em verdade, esse estranhamento relaciona-se com três processos distintos, porém intrinsecamente articulados. Primeiramente, como apontado, é conseqüência da concentração demográfica e da explosão territorial das grandes cidades, que debilitam a conexão entre suas partes e inviabilizam a construção de um sentido de totalidade para a experiência desse território; "totalidade" esta que só se reconstituiria através dos

meios de comunicação de massa, que se apresentariam, então, como os principais agentes construtores do sentido urbano na contemporaneidade (García Canclini, 2002).[1] Essa "totalidade" a que se refere aqui, antes de sugerir a construção ou a afirmação de um sentido único da cidade e seu território, alude à possibilidade de reconhecimento, pelo habitante, da meada de relações e lugares que o circundam e que, de modo relacional, lhe permitiriam conceber um sentido próprio para sua vivência do urbano.

Num segundo momento, esse estranhamento se relaciona com as novas formas de (re)produção do espaço urbano, com as mudanças nos usos e na própria natureza do território (Santos, 2005), com a aceleração do tempo e a efemeridade das relações sociais. Diante da transitoriedade das formas e conteúdos dos lugares, do *tempo efêmero* e do *espaço amnésico* (Carlos, 2004), vê-se a descaracterização das referências urbanas e de sua memória social, e transformam-se, assim, as relações entre os habitantes e entre eles e a cidade, implicando, conseqüentemente, novas mediações entre habitante e lugar.

Por fim, o estranhamento e a perda de sentido da urbe aparecem, em parte, como conseqüência da associação (teorizada, mas também "vivida") entre heterogeneidade e conflito social e dos modos como essa associação se reflete no espaço e na dinâmica urbana; mas também se devem à seletividade espacial dos processos que incidem sobre a cidade contemporaneamente, constituindo os "bolsões da modernidade atual" em contraste com a maior parte do território urbano, bem como ao funcionamento cada vez mais independente desses "bolsões modernos", dos enclaves que são hoje a base de práticas sociais homogêneas e excludentes e que se restringem, cada vez mais, a determinados segmentos da sociedade (Santos, 1994).

As grandes metrópoles latino-americanas são hoje realidades urbanas cujos conteúdos fundamentais são informados pela percepção de crise, vulnerabilidade e insegurança generalizadas, pelo medo, pela intensificação da violência, pela carência e pela precariedade, que são fenômenos não só socioeconômicos ou infra-estruturais mas que também aludem à impossibilidade de criação de vínculos e relações sociais que transcendam ou que busquem transformar esses conteúdos e percepções. "Esvaídas as relações diretas entre as pessoas, pela precariedade ou pela distância, ali onde poderia haver um campo de negociação e conflito existe contudo um espaço de mal-estar social" (Grompone, 1999, p. 13-14). Metrópoles que temem sua juventude, especialmente em seus segmentos marginalizados – que constituem, no entanto, a grande maioria –, buscando modos cada vez mais rígidos de controle desses jovens e perdendo a capacidade de integração, de negociação, de interlocução, bem como do entendimento mútuo (Grompone, 1998; Lessa, 2001).

---

[1] "Mesmo onde não foram destruídos [...] os lugares que mantinham viva a memória e permitiam o encontro das pessoas, sua força diminui frente à remodelação dos imaginários operada pelos meios de comunicação" (García Canclini, 2002, p. 42).

O crescimento e as mutações em sua manifestação – do "delito como exceção" ao "delito como cotidianidade" – transformaram a violência, nas últimas décadas, em um dos fenômenos mais significativos da cidade contemporânea e na primeira causa de morte nas metrópoles latino-americanas, alçando o subcontinente a uma das regiões mais violentas do mundo (Del Olmo, 2000). Na interpretação dominante dos estudos sobre criminalidade, entende-se esse crescimento da violência como evidência de um "padrão de racionalidade empresarial", no qual a desigualdade socioeconômica associada a um contexto de aumento da riqueza e do consumo revelariam as condições estruturais que subjazem e determinam a crescente onda de delitos de todo tipo (Portes e Roberts, 2005). Nessa "economia da ilegalidade" ou "empreendedorismo forçado" (Valladares et al., 2005), o mercado informal (aí incluídos os transportes clandestinos e a pirataria), o tráfico de drogas e armas, os roubos e furtos bem como outras modalidades de crime contra a propriedade aparecem como os modos de acesso (racional) à renda disponíveis à população marginalizada da esfera do trabalho e da economia formal.

Por outro lado, o crescimento da criminalidade relaciona-se diretamente ao aumento (também exponencial) do medo e da insegurança, ressaltando-se o papel dos meios de comunicação de massa na produção de um "pânico generalizado" entre a população urbana (Del Olmo, 2000). Combinam-se, desse modo, as dimensões objetiva e subjetiva da violência, passando-se da "violência vivida" à "violência presumida" (Grompone, 1999), onipresente, e que ameaça indistintamente os habitantes da cidade, embora especialmente associada aos territórios populares e a seus moradores – os jovens, em particular. Justificam-se, assim, a proeminência dos debates e reclames sobre segurança nos discursos sobre a cidade, o reforço da instituição policial e o recrudescimento das modalidades punitivas, a proliferação de serviços de segurança privada e as estratégias de isolamento, sobretudo das classes mais altas, que introduzem mudanças no padrão arquitetônico das cidades e modificam a natureza e a dinâmica de seus espaços públicos (Caldeira, 2000).

> [...] *a semântica do medo* impõe sua conjugação, seu ritmo, suas formas e suas urgências que obedecem tanto a parâmetros político-administrativos e sócio-econômicos como a dinâmicas comunicativas e morais. [...] Um sem-fim de fatos presenciados ou conhecidos diretamente, mas também pesquisas, relatos, rumores, resenhas midiáticas, ofertas eleitorais, imagens, conselhos familiares, etc., alimentam a multiplicidade de índices semânticos, cognitivos e pragmáticos mediante os quais a violência urbana e a insegurança pessoal se instituem (García e Villá, 2001, p. 71, grifo no original).

Na tentativa de romper com a interpretação dominante e determinista da violência urbana – como conseqüência estrutural de condições econômicas e ecológicas (identificadas aos espaços

populares), associada à "paranóia" decorrente da disseminação do medo pelos meios de comunicação –, Luiz Antonio Machado da Silva (1996; 2004) desenvolve a noção de "sociabilidade violenta" como uma ordem instituída (e institucionalizada) que considera legítimas e ao mesmo tempo naturais as práticas violentas e criminosas em seu sentido amplo: "[...] na ordem da violência urbana as práticas se articulam através de demonstrações factuais de força e não por intermédio de referências de valor compartilhadas" (Silva, 2004, p. 77). Trata-se, em um contexto de exacerbação do individualismo, da transformação da força em mecanismo regulador das relações sociais, organizador de um complexo orgânico de práticas e rotinas cotidianas que transformam a violência em "forma de vida".[2]

Nesse marco de instabilidade, de uma dinâmica social que oscila entre a sociabilidade violenta e a "sociabilidade vigilante" (García e Villá, 2001), se debilitam os sentimentos de solidariedade, seja como causa ou efeito, nas mais diversas "*formas da crescente vulnerabilidade do vínculo civil*: inibir-se, evitar, provocar, proibir, manipular, ameaçar, ofender, agredir, violar, destruir ou aniquilar" (ibid., p. 72, grifo no original). E reinsere-se, assim, a violência urbana numa chave de entendimento muito mais ampla, que não se restringe apenas aos atos delitivos ou criminosos e seu combate, mas que se torna referente do modo próprio de construção das relações sociais na metrópole contemporânea.

Nessa direção, a busca de soluções no reforço das instituições punitivas se revelaria uma estratégia vazia no enfretamento dessas questões:

> [...] talvez seja possível começar pela idéia de que, qualquer que venha a ser o caminho, ele terá que se orientar para medidas capilares, no plano das práticas cotidianas, que estimulem o reconhecimento mútuo, de modo a reconstituir a alteridade cancelada pela forma de vida representada pela violência urbana. (Silva, 2004, p. 79)

Assim, a tessitura de relações e vínculos sociais, comprometidos com a preservação, a continuidade e a manutenção da existência social, apresenta-se como projeto e como condição da organização do tecido social em sua potência transformadora (Ribeiro, 2005b). Iluminar essa tessitura, sobretudo em face do contexto de complexificação e fragmentação do tecido social, permite conferir "uma pertinência *política* à questão do sujeito" (Certeau, 1994, p. 52, grifo no original), valorizando as relações e as práticas cotidianas como dimensões cruciais da dinâmica social, em sua capacidade de marcar e re-significar processos históricos e de construir sentidos outros para a experiência urbana. Apresenta-se, assim, como desafio a investigação dos padrões cognitivos, normativos e ex-

[2] Noção e interpretação que ainda crescem em sentido e historicidade considerando-se a violência como parte "inerente" à trajetória da América Latina, sua história, sua estrutura, suas raízes sociais e culturais (Del Olmo, 2000; Valladares et al., 2005).

pressivos da vida social, da "dimensão hermenêutica dos sistemas sociais", de modo a compreender a dominação e os bloqueios à liberdade, mas também, e sobretudo, a busca por sua reafirmação e expansão (Domingues, 2002).

Os vínculos sociais e a construção de lugares: pela reabertura do pensamento crítico

Em face desse desafio, propõe-se aqui uma abordagem dos vínculos sociais inserida na *problemática do espaço* (Lefèbvre, 1999), isto é, a partir dos modos como os habitantes se apropriam do espaço citadino, dão-lhe conteúdo e sentido: como e que vínculos constroem pragmática e subjetivamente *lugares* na cidade, como os habitantes se relacionam com e nesses espaços. No entanto, apesar desse ponto de partida particular e particularizante, que facilmente levaria apenas a destacar trajetórias e conjunturas singulares, inclusive no interior de uma mesma cidade, busca-se uma perspectiva que valorize e explore a polissemia do lugar e suas múltiplas conexões de sentido, como possibilidade de tangenciar, empírica e analiticamente, em sua concretude dinâmica, a complexidade das relações entre as ações/práticas individuais, a tessitura de vínculos sociais (que supõe necessariamente *inter*ação e *inter*subjetividade), as estruturas – espaciais, sociais, econômicas e políticas – e a possibilidade de mudança social – como experiência e como projeto.

Não coadunamos, portanto, com a percepção de que a investigação dos *lugares* impõe ao analista o confinamento do pensamento numa singularidade monológica, isto é, que só permite dialogar com ela mesma. Ao apostar na importância do resgate das trajetórias e tramas particulares dos lugares, ressaltamos que suas potencialidades analíticas e políticas não residem na valorização de sua singularidade absoluta: o lugar, exatamente por sua trama complexa de tempos, técnicas, usos, relações, sentidos e projetos, revela de maneira especial a articulação e a imbricação (incessantes e permanentes) de ordens, escalas e fenômenos diversos, em seus movimentos, processos e realizações sensíveis.

Trata-se, assim, de revisitar o lugar no mundo atual e encontrar seus (novos) significados, a partir de uma nova compreensão do território, não mais no sentido de suas condições materiais ou de suas formas, mas no da expressão da vida de relações que constroem socialmente os lugares (Ribeiro, 2005a). Exercício que implica o reconhecimento (i) da multiplicidade de formas de apropriação do território, em articulação tensa e permanente conflito; (ii) do universo de relações que emerge dos conflitos entre usos distintos do território; e (iii) das lutas entre representações, símbolos, valores e interpretações sobre o mundo social (ibid.). Trata-se, portanto, da problematização da análise e do olhar, de modo a compreender como a multiplicidade

de práticas e apropriações possíveis amplifica e publiciza a potencialidade política do lugar, tornando-o palco privilegiado do reconhecimento das contradições e fissuras que caracterizam a contemporaneidade.

Num contexto marcado por maior abertura às mudanças e pela articulação entre contingência e incerteza, a ampliação e a intensificação dos processos de intercâmbio simbólico aparecem como traço fundamental da vida social, independentemente da escala geográfica, seja local, nacional ou global (Domingues, 2002). Nessa nova realidade espaço-temporal, identidades e relações sociais perdem sua conexão com processos de longo prazo e com ritmos lentos de mudança, tornando-se abertas, reflexiva e permanentemente reconstruídas, tanto individual quanto coletivamente. Em função dessas transformações, vemos, na modernidade contemporânea, o aprofundamento da complexificação social, cujo pluralismo demanda novas formas de coordenação social e solidariedade (ibid.).

Aqui, o conceito de subjetividade coletiva (id., 1999; 2002) pode contribuir para a compreensão de práticas e relações que, de modo descentrado – ou seja, sem movimento intencional e consciente, mas relativas a *movimentações* difusas e espontâneas–, tecem os vínculos por meio dos quais se gestam memórias e identidades coletivas. Subjetividades coletivas constituem-se, assim, em lugares de solidariedade (id., 2008) que, diante da instabilidade da sociedade moderna, permitem a criação de alternativas – mesmo que frágeis e tentativas, apoiadas apenas na ação espontânea (Ribeiro, 2005b) – que atestam a "persistência de razões do mundo irredutíveis à metafísica ocidental" (Latouche, 1996) e que, embora dialoguem, têm de libertar-se dela.

Interação e dialética são a chave, portanto, para a compreensão de que a contradição entre passividade e atividade, entre dominação e apropriação, nunca é totalmente resolvida a favor das primeiras (Domingues, 1999). Embora, quanto maiores as pressões, vigilâncias e disciplinas, menor a possibilidade de apropriação criativa, as práticas e relações socioespaciais alcançam ou detêm relativa liberdade/autonomia daquelas determinações, podendo re-significá-las, contrapor-se a elas e estabelecer seus limites (Lefèbvre, 1984). Desse modo, postula-se que o conteúdo hermenêutico da vida social, orientado para a identidade, mas também os padrões cognitivos e normativos – que atualizam e inscrevem a memória social na dinâmica do lugar – cumprem grande papel em "reencaixes concretos" (Domingues, 2002), possibilitando o pertencimento, o reconhecimento e a solidariedade.

E é assim que, diante do atordoamento resultante da intensidade e das particularidades daqueles processos que incidem sobre a vida urbana na contemporaneidade, da perda de sentido e do estranhamento, o lugar, como "quadro de uma referência pragmática do mundo" (Santos, 2002, p. 322), adquire valor simbólico para os habitantes, expressando a luta pela existência, pela apropriação

dos espaços e pela construção de significados na cidade. Segundo Grompone (1999, p. 85-86),

> [...] outras pessoas com diferentes valores e critérios de sociabilidade se encontram empenhadas na tentativa mesma de estabelecer uma idéia do local, expostas em verdade a fracassos e incertezas, mas obstinadas a buscar sua própria paisagem. Estas paisagens que coexistem entre o diálogo e o contraste.

Continuamente reconstruído por meio das práticas sociais e cotidianas (Certeau, 1994), o espaço é entendido, então, como produto da ação social, expressão da correlação de forças sociais e econômicas, e campo de disputa política (Lefèbvre, 1995). Desse modo, o espaço é entrecortado por diferentes modos de apropriação simbólica, pela assimetria de usos e por diferentes possibilidades de construção dos lugares, que permitem o surgimento de mecanismos de interação mediados pela diferença (Leite, 2004). Não se trata, no entanto, de práticas que *necessariamente* constroem sistemas ou estruturas alternativas de poder, nem que ignoram as normas e valores sociais vigentes, mas de práticas que ocorrem por meio da apropriação crítica e seletiva dessas normas e estruturas. Nesse sentido, podem referir-se não à competição entre projetos (sociais e políticos) distintos mas ao resultado de interações sociais, no espaço vivido, que constroem significados e objetivos próprios e diversos (Salcedo, 2002).

Por outro lado, reconhece-se que as estruturas e conteúdos do espaço não podem ser explicados exclusivamente em função da ação/agência humana. Essas estruturas serão resultado de trajetórias que devem ser entendidas em função da atividade de "agentes" ou "atores" sociais (coletivos, no mais das vezes) que, por impulsos sucessivos, projetam e modelam extensões do espaço de modo relativamente descontínuo (Lefèbvre, 1999). As qualidades e propriedades do espaço (estruturais ou não) resultarão dessas interações, "[...] de suas estratégias, seus êxitos e derrotas" (ibid., p. 119).

O lugar, segundo Milton Santos, "território usado", [3] deve ser entendido como um diálogo entre passado e presente e um intermédio entre o mundo e o indivíduo. Uma "realidade tensa, um dinamismo que está se recriando a cada momento, uma relação permanentemente instável" (Santos, 2002, p. 314), a partir da qual os indivíduos interagem no mundo e o re-significam, tecendo relações e construindo a vida em sociedade.

> O lugar sempre representa um produto humano; sempre envolve uma apropriação e transformação do espaço e da natureza que é inseparável da reprodução e transformação da sociedade no tempo e no espaço. Como tal, o lugar é caracterizado pelo fluxo ininterrupto da prática – e portanto da experiência – humana no tempo e no espaço. (Pred, 1985, p. 337)

[3] "O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado" (Santos, 2005, p. 138).

Expandindo essa argumentação, podemos entender os lugares como "espaços praticados" através dos circuitos simbólicos que os demarcam, sendo a convergência de sentidos, ou o compartilhamento de significados, o mecanismo de demarcação da sua especificidade e de suas fronteiras. Essa convergência de sentidos, contudo, não implica a existência de um consenso, mas possibilidades de entendimento, ou seja, o compartilhamento (mínimo) entre o que representa um lugar e os códigos culturais que o qualificam (Leite, 2004). Assim, os lugares seriam definidos pelo significado social que lhes é atribuído e que se expressa na sua dinâmica social particular.

O lugar define-se, portanto, pela apropriação humana do espaço, comportando dimensões físicas/materiais, econômicas, sociopolíticas, históricas e culturais. Nesse sentido, incidem sobre ele *horizontalidades* e *verticalidades* que se criam paralelamente (Santos, 2005). As verticalidades referem-se aos feixes de relações que, conectados a processos, a projetos e a intenções de maior escala, o tomam como objeto passível de sua intervenção reguladora. As horizontalidades, por sua vez, são entendidas como o domínio de um território e um cotidiano compartilhados (por indivíduos, coletividades, instituições) que podem, tendencialmente, criar suas próprias normas (ibid.). Verticalidades e horizontalidades que não são apenas constitutivas do lugar mas que tensionam, todo o tempo, a sua dinâmica concreta.

A espacialidade passa a ser considerada, então, uma das dimensões centrais da interação social e da construção de relações e vínculos sociais. A atenção à sua natureza problemática – isto é, sua abertura à contradição, ao conflito e à transformação –permitiria construir interpretações outras dos modos como ação e estrutura, micro e macrocontextos, passado e presente interagem na constituição e na dinâmica da vida em sociedade. Permitiria também reconhecer a "polivalência" do espaço, isto é, reconhecer que os indivíduos podem ser *diferentemente* influenciados por seus contextos, que necessariamente envolvem formas e relações espaciais, de modo que seus efeitos e implicações nunca são inteiramente constantes (Sayer, 1985).

> Essa constatação de que a espacialidade (social) compreende, ao mesmo tempo, uma dimensão concreta, geralmente vinculada ao seu caráter produtivo e disciplinar, e uma dimensão simbólica que, em diferentes intensidades, convivem num mesmo todo, leva-nos à conclusão de que é impossível apreender a complexidade do processo de territorialização da sociedade sem procurarmos conhecer esta múltipla interação, pois o espaço nunca é transformado a partir de uma intenção perfeitamente determinável e direcionada a uma "função" estanque. Assim, quando analisamos o "espaço econômico" ou o "espaço político", na verdade estamos tratando de faces de um mesmo e indissociável fenômeno que, do mesmo modo que corresponde à materialização objetiva de uma "produção" ou de um "poder", envolve também, e simultaneamente,

> leituras simbólicas suficientemente abertas para incluir a possibilidade permanente de criação de novos significados. (Costa, 2002, p. 87)

Essas disputas podem ser entendidas como formas de apropriação política dos lugares, pressupondo a publicização e a politização das diferenças que atribuem sentido e qualificam os diferentes espaços (Leite, 2004), que não são imunes, portanto, às assimetrias e desigualdades que perpassam sua construção social. Entende-se, assim, que "lugares políticos" se reafirmam publicamente por meio de disputas simbólicas e de práticas voltadas à recuperação de sua potencialidade sociocultural, insistindo em romper com a homogeneidade social e arquitetônica, instaurando práticas plurais e reapropriando-se do espaço urbano enquanto espaço público (ibid.). Poderíamos dizer que se trata de reafirmações do território urbano, de tentativas de manter o sentido da cidade como expressão da sociedade local (García Canclini, 1997), por meio da busca do significado e da memória (Santos, 1994).

Propõe-se, assim, explorar essa polissemia do lugar que, como argumentamos, lhe confere seu caráter efetivamente público e político. Não se trata, contudo, de tentar buscar na tessitura dessas relações uma *nova* dominação, mesmo que idealmente fundada em um "interesse comum", mas de valorizar a coexistência de interesses diferenciados na construção e na dinâmica dos lugares. Nesse sentido, vislumbrar a compreensão de uma outra urbanidade possível, isto é, a possibilidade de construção de outros sentidos e vivências da cidade, não deve restringir-se a práticas discursivas e a racionalidades comunicativas, orientadas para a construção de consensos. O consenso, aliás, não é nem uma direção inequívoca nem um pressuposto na tessitura dessas relações. "O desafio de alcançarmos o entendimento mútuo com aqueles muito diferentes de nós mesmos é sempre um desafio às nossas sensibilidades viscerais, não apenas às nossas mentes e vocabulários" (Calhoun, 1995, p. 294). Desse modo, sua condição de possibilidade se encontra além, ou melhor, *antes* da comunicação formal (ibid.), em sensibilidades e negociações práticas, num cotidiano compartilhado que consiste, afinal, no tempo conflitual da co-presença (Santos, 2005).

> Como convênio tácito de uso e de reciprocidade no respeito e na dignidade de que pode ser partícipe (como sujeito, mas também como objeto ou como contexto) de uma interação, o vínculo civil aparece como um dos fundamentos *sine qua non* da urbanidade citadina [...]. Analisar a importância que adquiriram os problemas de violência urbana e de insegurança pessoal nas cidades latino-americanas deve permitir não ficarmos presos nas dialéticas entre vítimas-vitimários nem de segurança-insegurança que dominam, em geral, o panorama cognitivo, midiático, policial e político cotidiano. O vínculo civil é o mínimo denominador comum de toda sociedade urbana contemporânea. (García e Villá, 2001, p. 72)

Debruçar-se sobre a problemática dos vínculos sociais na metrópole latino-americana contemporânea constitui, portanto, uma aposta; uma aposta de que o enfrentamento da crise societária que marca a vivência dessas cidades e a possibilidade de sua transformação deve ter como ponto de partida um esforço de compreensão e valorização de sociabilidades que apontam à (re)construção dos vínculos sociais de urbanidade, este "mínimo denominador comum" que, por sua vez, pode ser a base fundadora de experiências e projetos que contenham outros futuros possíveis.

Conclusão

Neste artigo, buscou-se uma reaproximação da problemática urbana na América Latina, num primeiro momento, no sentido do resgate e da valorização da dimensão regional no pensamento social sobre o urbano, no marco de uma modernidade e uma urbanidade compartilhadas, em sua historicidade, movimentações e intencionalidades. Num segundo momento, diante do diagnóstico de crise generalizada que marca o discurso sobre as metrópoles latino-americanas na contemporaneidade, exploramos a problemática dos vínculos sociais como eixo potencial de reabertura do pensamento crítico, aqui proposta e articulada tendo o conceito de lugar como seu principal lastro.

Em suma, tentou-se aqui articular um entendimento do espaço e, particularmente, do *lugar* como "conceitos mediadores" (Bhaskar, 1998), como modo de aproximação e investigação da tessitura de vínculos sociais na metrópole contemporânea, sobretudo no sentido da construção de outros significados e outras relações possíveis; de solidariedades que se constituem, ainda que tentativamente, "inventando para si novas bases de legitimação" (Latouche, 1996, p. 113). Um esforço, enfim, de compreensão e valorização analítica e política do vínculo social e da construção, pragmática e subjetiva, de lugares como potência e como possibilidade. Nas palavras de Grompone (1999, p. 90),

> Trata-se de algo além de um mero jogo de sensações e significados. Supõe que homens e mulheres arremessados a uma sociedade globalizada podem prescindir do discurso uniformizado dos poderosos (no qual a racionalidade instrumental se converte em racionalidade de domínio) e reclamar por sua vez um lugar. O que se está vivendo no plano da experiência pode tomar no futuro a forma de um projeto, talvez com fissuras e inconseqüências, mas aberto ao horizonte e partindo da crítica à ordem existente.

Se, como afirma Caillé (1998), o problema da tessitura dos laços e vínculos sociais emerge com intensidade em situações/contextos de incerteza estrutural, a

compreensão dessa tessitura constitui importante tarefa no enfrentamento dos desafios (urbanos) contemporâneos. Para desvendá-los – os vínculos e laços sociais –, não se recorre nem a indivíduos, nem à sociedade, mas à interação, à inter-relação e às práticas sociais, em sua concretude dinâmica. Tenta-se, enfim, compreender os vínculos sociais no sentido da construção de uma nova epistemе que implique um resgate do humano e o reconhecimento do compartilhamento do presente (Domingues, 2002).

Para escapar dos determinismos e voluntarismos absolutos, a noção de *subdeterminação* pode contribuir para a problematização do olhar, ao designar "ao mesmo tempo a pluralidade dos possíveis e a existência de constrangimentos que têm como efeito que alguns possíveis aconteçam, e outros não" (Dosse, 2003, p. 333). Este movimento (do pensamento, mas também da ação), como processo de agregação de sentidos, implica o resgate e o entendimento da territorialidade e da historicidade na reflexão necessária sobre a interação social, sobre a construção e a preservação de vínculos sociais e sobre a tessitura da vida em sociedade em sua potência transformadora (Ribeiro, 2005b). Resgate que se revela importante na própria conceitualização de tais processos e, certamente, na possibilidade de agir politicamente sobre os mesmos (Massey, 1985), descortinando o *possível* por meio da afirmação social e política de sociabilidades distintas, mas não desvinculadas do contexto no qual se inserem, que expressam desejos e esboçam projetos de futuro diferentes. Se vivemos de fato um momento de crise societária generalizada, é imperativo que a sua constatação não seja um objetivo ou "o" fim em si mesmo, mas que nos incite a "descobrir e pôr em prática novas racionalidades, em outros níveis e regulações mais consentâneas com a ordem desejada, desejada pelos homens, lá onde eles vivem" (Santos, 2005, p. 154).

Reconhecer que não há homogeneidade nos processos de objetivação e subjetivação e que, portanto, existem lugares para a criatividade e a resistência é um primeiro passo. A compreensão dos vínculos e relações sociais – muitas vezes frágeis e tentativos, fundados na ação espontânea – que garantem a preservação da sociabilidade (Ribeiro, 2005b) pode contribuir para a formulação de sua possibilidade. Por fim, o desafio de repensar a noção mesma de mudança social permitiria vislumbrar, diante de um "cenário único" que não possibilita alternativas nem mesmo ao pensamento crítico (Latouche, 1996), espaços onde são disputados, prática e cotidianamente, os sentidos da contemporaneidade – tanto sua *direção* quanto seus *significados*.

Referências

Avila Molero, Javier. *Globalización, identidad, ciudadanía, migración y rituales andinos des/localizados*: el culto al Señor de Qoyllur Ritti en Cusco y Lima.

2001. Disponible em: <http://biblioteca virtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/avila.pdf>. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas Clacso.

BHASKAR, Roy. Societes. In: ARCHER, M. et al. (Ed.). *Critical Realism*. Essential Readings. Londres: Routledge, 1998. p. 206-257.

CAILLÉ, Alain. Nem holismo nem individualismo metodológicos. Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 38, p. 5-37, out. 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros*: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CALHOUN, Craig. *Critical Social Theory*: culture, history, and the challenge of difference. Oxford: Blackwell, 1995.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano*: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

CERTEAU, Michel de. *A Invenção do Cotidiano*: artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.

COSTA, Rogério Haesbaert da. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.

DEL OLMO, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, no. 167, p. 74-86, maio/jun. 2000.

DOMINGUES, José Maurício. *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.

_____. *Interpretando a Modernidade:* imaginário e instituições. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. *Latin America and contemporary modernity*: a sociological interpretation. New York: Routledge, 2008.

DOSSE, François. *O Império do sentido*: a humanização das Ciências Humanas. Bauru: Edusc, 2003.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Consumidores e cidadãos*: conflitos multinacionais da globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. Cidades e cidadãos imaginados pelos meios de comunicação. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 40-53, 2002.

GARCÍA, Pedro José; VILLÁ, Marc. De la sociabilidad vigilante a la urbanidad privativa. homogeneización residencial, usos citadinos y ciudadanía en Caracas. *Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México, v. 9, no. 19, p. 57-82, dic. 2001.

GORELIK, Adrian. A produção da "cidade latino-americana". *Tempo*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-133, jun. 2005.

GROMPONE, Romeo. Exclusión y control social: un nuevo mapa peruano. *Nueva Sociedade*, no. 155, p. 166-179, jul./ago. 1998.

_____. *Las nuevas reglas del juego*: transformaciones sociales, culturales y

políticas en Lima. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1999.

LATOUCHE, Serge. *A ocidentalização do mundo*: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

LEFÈBVRE, Henri. *La vida cotidiana en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

_____. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1995.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEITE, Rogério Proença. *Contra-usos da cidade*: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas: Unicamp, 2004.

LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MASSEY, Doreen. New directions in space. In: GREGORY, Derek; URRY, John (Org.). *Social relations and spatial structures*. London: Macmillan, 1985. p. 9-19.

MATOS MAR, José. *Desborde popular y crisis del Estado*: veinte años después. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.

PORTES, Alejandro; ROBERTS, Brian R. La ciudad bajo el libre mercado: la urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. In: GRIMSON, Alejandro; PORTES, Alejandro; ROBERTS, Brian (Ed.). *Ciudades latinoamericanas*: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005. p. 19-74.

PRED, Allan. The social becomes the spatial, the spatial becomes the social: enclosures, social change and the becoming of places in Skane. In: GREGORY, Derek; URRY, John (Org.). *Social relations and spatial structures*. London: Macmillan, 1985. p. 337-365.

PREVÔT SCHAPIRA, Marie-France. Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México, v. 9, no. 19, p. 33-56, dic. 2001.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Faces ativas do urbano: mutações em um contexto de imobilismos. In: _____ (Org.). *Repensando a experiência urbana da América Latina*: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 235-250.

_____. Los circuitos perversos. Nuevos pobres y excluídos en America Latina. *La Era Urbana*. Quito: mar. 2004. (ed. Esp.).

_____. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In: SILVA, Cátia A. da et al. *Formas em crise*: utopias necessárias. Rio de Janeiro: Arquimedes, 2005a. p. 93-111.

_____. Sociabilidade, hoje: leitura da experiência urbana. *Caderno CRH*, Salvador, v. 18, n. 45, p. 411-422, set./dez. 2005b.

ROMERO, José Luis. *América Latina*: as ci-

dades e as idéias. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

SALCEDO, Rodrigo H. El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE*: revista latinoamericana de estudios urbano regionales, Santiago de Chile, v. 28, no. 84, p. 5-19, set. 2002.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SAYER, Andrew. The difference that space makes. In: GREGORY, Derek; URRY, John (Org.). *Social relations and spatial structures*. London: Macmillan, 1985. p. 49-66.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Violência e sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 35-47.

_____. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1979. p. 11-25.

SOJA, Edward W. The spatiality of social life: towards a transformative retheorization. In: GREGORY, Derek; URRY, John (Org.). *Social relations and spatial structures*. London: Macmillan, 1985. p. 90-127.

VALLADARES, Licia et al. Rio de Janeiro en el viraje hacia el nuevo siglo: mercado de trabajo, violencia y formas de movilización y acción coletivas. In: GRIMSON, Alejandro; PORTES, Alejandro; ROBERTS, Brian (Ed.). *Ciudades latinoamericanas*: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005. p. 149-216.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília, DF: UnB, 1979. v. 1.

Resumo

Nos discursos contemporâneos sobre a realidade social nas metrópoles latino-americanas, vulnerabilidade, mal-estar

Abstract

In the contemporary discourses on the social reality of Latin-American metropolis, vulnerability, social uneasiness, segre-

social, segregação, fragmentação e atomização social, medo, violência, informalidade, marginalidade, desigualdade, mercantilização dos lugares e das relações sociais, precarização e privatização da vida urbana, entre outras expressões, conformam o elenco de temas que servem hoje para caracterizar as dinâmicas, os conteúdos e os desafios urbanos, atestando o diagnóstico de crise societária generalizada nas metrópoles da região. Diante desse diagnóstico da "inviabilidade" da vida social nas metrópoles latino-americanas, o presente trabalho explora a importância da investigação da tessitura dos vínculos sociais, abordados aqui a partir da *problemática do espaço*, como eixo fundamental de reabertura do pensamento crítico no entendimento do fenômeno urbano na América Latina.

Palavras-chave: sociologia urbana, América Latina, modernidade, vínculo social, lugar.

gation, social fragmentation and atomization, fear, violence, informality, delinquency, inequality, mercantilization of places and social relations, precarization and privatization of urban life, among other terms, constitute the index of subjects that serve, nowadays, to characterize the urban dynamics, contents and challenges, testifying the diagnosis of a generalized societal crisis in the region's metropolis. Face to this diagnosis of the "non-viability" of social life in Latin-American metropolis, the present article will argue the importance of investigating the intertwining of social bonds, addressed here from the *problematic of space*, as a fundamental axe to the reopening of critical thought in the investigation and understanding of the urban phenomenon in Latin America.

Keywords: urban sociology, Latin America, modernity, social bond, place.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em outubro de 2008

Beatriz Silveira Castro Filgueiras é Socióloga, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e Doutoranda em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM).

A desconcentração produtiva regional no Brasil e a dificuldade de superação dos sobredeterminantes mercantis na economia do estado do Rio de Janeiro no período 1970/2006

Bruno Leonardo Barth Sobral

Introdução

O objetivo do trabalho é analisar a evolução recente da economia fluminense e sua inter-relação com a desconcentração produtiva brasileira no período 1970/2006. A hipótese que se pretende defender é que a força dos determinantes mercantis no estado do Rio de Janeiro impõe sérios obstáculos para uma maior mobilização de seu potencial produtivo. Nesse sentido, serão enfatizadas as condições em que vem aumentando a complexidade da terciarização econômica estadual: apesar de as atividades terciárias estarem apresentando em média baixo dinamismo e precarização do mercado de trabalho, continuam como um dos sustentáculos da estrutura produtiva estadual, principalmente pela necessidade de acomodar as fraquezas da acumulação industrial e agrícola. Por isso, serão ressaltados os rebatimentos da crise estrutural nacional sobre a questão regional, em especial a subseqüente "inchação" do setor de serviços.

Seu conteúdo está organizado por uma primeira seção, que tratará de uma exposição inicial sobre o tema. Examinam-se, em seus aspectos mais gerais, a problemática do processo de desconcentração produtiva no País e a forma como a economia do estado do Rio de Janeiro se alicerçou, sofrendo uma sobredeterminação mercantil, e se articulou historicamente àquele processo de maneira periférica. Nas seções seguintes, serão discutidos com maior detalhe a relevância do setor de serviços fluminense ao longo das últimas décadas e sua associação com as dificuldades para uma maior dominância produtiva no processo de acumulação estadual.

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 193-221

Condicionantes da desconcentração produtiva regional no País e aspectos históricos gerais da sobredeterminação mercantil na evolução econômica do estado do Rio de Janeiro

Se uma das principais preocupações em torno da questão regional é subordinar o processo de acumulação de capital aos interesses redistributivos da sociedade, deve ser buscada uma divisão territorial do trabalho menos concentradora, capaz de transformar dispersão em sinergia em face das diversas iniciativas regionais. Todavia, como aponta Wilson Cano (2008), não pode ser confundida uma desconcentração "virtuosa", que preserva uma coordenação nacional, dando condições materiais de redução das desigualdades sociais por meio da articulação do sistema produtivo em um mercado interno ampliado, com outra "espúria", montada sobre a crise federativa, a fim de gerar vantagens locacionais isoladas que tendem a reforçar a própria heterogeneidade estrutural.

Historicamente, o primeiro caso envolveu o período de 1970 a 1989, no bojo ainda das transformações estruturais em prol da industrialização pesada e da consolidação de um padrão nacional de acumulação via constituição de um mercado interno. Já o segundo caso envolveu o período subseqüente, problematizado pelos impasses do padrão de acumulação nacional, por uma reestruturação produtiva em prol de um ajuste subordinado à globalização, pela implantação de políticas neoliberais e pela redução do papel estruturante do Estado. Diante dessa perspectiva, a desconcentração produtiva adquire novos contornos, porque, além de evidenciar a importância da abertura de novos espaços de acumulação e da busca de redução das desigualdades, explicita a fragilização da referência nacional na acumulação produtiva do País.

Nesse ínterim, destaca-se a histórica ligação da economia fluminense com a consolidação do modo de produção capitalista no País. Ainda que presa estruturalmente a uma condição periférica após a reversão da polarização da economia nacional para São Paulo, foi beneficiada pelos transbordamentos do processo industrial paulista, pelos impactos de grandes projetos industriais e de infra-estrutura estatais, e pelo tradicional prestígio político e cultural da cidade do Rio de Janeiro. Contudo, seu debilitamento econômico ficou patente na década de 1980 com a evidenciação da crise estrutural brasileira, apenas começando timidamente a se recuperar nos últimos anos. Seu desenvolvimento tornou-se essencialmente problemático não apenas pelos rebatimentos desiguais da evolução do capitalismo no País, mas porque tem especificidades, como um vácuo em políticas de maior cunho regional e determinantes mercantis ainda notórios.

Quanto a esse último ponto, nota-se que a economia da cidade do Rio de

Janeiro desde a época colonial foi determinada pela acumulação mercantil, mas tendo o gasto público como um componente autônomo da demanda. Então, vínculos significativos da burguesia mercantil urbana com a presença do Estado foram a sua marca indelével ao longo do tempo. Perante essa estrutura político-econômica, ganhou relevância na dinâmica do País, ainda que não permitisse um maior desenvolvimento de forças produtivas. Assim, nos fins do século XIX, surgiu, a partir da economia urbana carioca, o primeiro centro industrial do Brasil, que, no entanto, não configurou o limiar de um processo de industrialização, em função das dificuldades para a acumulação atingir dominância produtiva. Por conseguinte, como apontou Jorge Natal (2005), a falta de maior desenvolvimento das relações capitalistas de produção obstaculizou a sólida organização regional do processo produtivo.

Nesse contexto, o setor de serviços manteve uma função basilar na organização econômica, em que foram essenciais os efeitos herdados da centralidade política e urbana da cidade do Rio de Janeiro. Todavia, conforme apontou Mauro Osório Silva (2005), isso não impediu uma despolitização quanto os interesses regionais, mesmo com a transferência da capital federal para Brasília, em 1960, tendo representado uma dura ruptura institucional. Já do ponto de vista da evolução estrutural, tendo ocorrido uma considerável terciarização da economia estadual antes de ela ter constituído uma estrutura industrial madura (reforçada ainda mais pela precariedade de sua agricultura após a decadência do ciclo cafeeiro), tornou-se patente uma relação assimétrica entre produção física e de serviços (Melo e Contreras, 1988). Essa terciarização, pois, vem refletindo uma tendência defensiva do processo de acumulação, acontecendo a acomodação de problemas nas demais atividades. Assim, emergiu uma forma de acumulação setorialmente contraditória herdada da formação histórica, mas que explicitará suas vulnerabilidades estruturais diante das adversidades da dinâmica nacional.

A desconcentração produtiva "virtuosa" no País e a dinamização do setor de serviços fluminense durante o processo de industrialização no período 1970/1980

Durante a década de 1970, a industrialização brasileira prosseguiu desencadeando fortes efeitos de complementaridade. Se nesse período a dinâmica nacional já permitia um processo de desconcentração relativa de São Paulo em relação ao resto do País, no tocante à economia fluminense, ao contrário de reverter suas perdas de participação relativa, as manteve consideráveis. Como se pode ver na Tabela 1, havia uma tendência ininterrupta de perdas de participação relativa do Rio de Janeiro no Produto Interno Bruto (PIB), que prosseguiu na década em questão.

Tabela 1: Participação regional no PIB total, período 1939/2004 (em %) (Brasil = 100%)

	1939	*1949*	*1959*	*1970*	*1980*	*1985*	*1989*	*1995*	*2000*	*2004*
NO*	2,6	1,7	2,0	2,2	3,2	3,8	4,9	4,6	4,6	5,3
NE	16,7	13,9	14,4	12,0	12,2	14,1	12,3	12,8	13,1	14,0
MG	10,0	10,4	7,9	8,3	9,4	9,6	9,6	9,7	9,6	9,4
ES	1,2	1,3	0,8	1,2	1,5	1,7	1,7	2,0	2,0	1,9
RJ	20,9	19,5	18,5	16,1	13,6	12,7	10,3	11,5	12,5	12,6
SP	31,2	36,4	37,9	39,5	37,7	36,1	37,8	35,5	33,7	30,9
PR	2,9	4,0	5,4	5,5	5,9	5,9	6,3	5,9	6,0	6,1
SC	2,2	2,5	2,4	2,8	3,3	3,3	4,2	3,6	3,8	4,0
RS	10,2	8,6	8,4	8,7	8,1	7,9	8,2	8,3	7,8	8,1
CO*	2,1	1,7	2,3	2,7	3,6	3,4	3,3	4,0	4,3	5,0
DF	–	–	–	1,0	1,5	1,4	1,5	2,0	2,7	2,5

* NO: inclui TO a partir de 1990; CO: exclui DF, inclui TO em 1939 -1970.

Fonte: FGV, para 1939 -1980; IBGE, Contas Regionais, para 1985-2004. Apud Cano (2008).

Todavia, o fato de sofrer uma desconcentração produtiva no seio da industrialização nacional não significou seu esvaziamento real (Silva, 2004). Ao contrário, os efeitos de arrasto pelo aumento da complementaridade econômica entre São Paulo e as várias regiões permitiram uma ampla expansão e transformações nas diversas estruturas produtivas, inclusive no Rio de Janeiro. Ademais, sua centralidade urbana e política sempre lhe garantia um *status* diferenciado, ainda que fosse uma economia periférica. Sendo assim, entre 1939 e 1980, o crescimento médio fluminense foi de 6,0% ao ano, enquanto o nacional foi de 7,0%, e o paulista, de 7,5%.

Na década de 1970, dada a alta expansão industrial e do mercado consumidor, uma maior oferta de serviços foi estimulada. Demonstrando um bom desempenho, o crescimento médio anual de sua produção foi de 6,8%, enquanto o nacional foi de 8,0%. Por esse motivo, a redução de 70,1% para 66,5% na participação do setor de serviços na renda fluminense refletiu a maior expansão do setor industrial. Ademais, ainda continuou alto o grau de terciarização da estrutura produtiva estadual. Isso fica claro com o aumento de 69,1% para 71,4% de sua participação na População Econômica Ativa (PEA) fluminense. Logo, o setor se manteve como o grande absorvedor de mão-de-obra diante de uma expansão total dos ocupados de 48,4%. Por outro lado, apesar de ter sido reduzida de 20,6% para 18,2%, permaneceu elevada a participação dos serviços fluminenses na produção nacional do setor. Da mesma forma, mesmo

com uma redução de 16,6% para 14,6%, também permaneceu expressiva a participação na PEA nacional do setor. Isso surpreende, porque foi capaz de ainda ter destaque considerável, em um período em que se aceleram a integração do mercado interno e a urbanização no País.

Contudo, a partir da década de 1970, já era discutível a existência de uma dinâmica econômica privilegiada pela sua tradicional concentração de serviços sofisticados, embora se mantivesse caracterizada pela notoriedade dos centros de pesquisas, das atividades culturais, do turismo e dos serviços de comunicação. Isso porque, apesar do prestígio urbano do estado por possuir uma das principais metrópoles brasileiras, esta passou a ser mais questionada em sua suposta vocação para centro do eixo político e núcleo da circulação da riqueza nacional (Lessa, 2000). Afinal, é indiscutível o desgaste que estava ocorrendo na antiga visão de que a cidade do Rio de Janeiro continuaria como a *capital de fato* do País, mesmo após a transferência da capital para Brasília em 1960. Então, foi se reduzindo a capacidade de o estado do Rio de Janeiro ser um grande articulador das atividades políticas e econômicas nacionais, herança do passado em que a capital era a sede do poder federal e maior eixo logístico do País.

Isso fica claro diante da diminuição na participação nacional dos principais segmentos do setor, como mostra a Tabela 2. As atividades de Transportes e de Comunicações tiveram uma redução relativa diante da acelerada expansão urbana observada nas demais economias regionais do País, o que repercutiu na participação do Comércio. Houve também redução na Administração Pública e, em menor medida, nas Instituições Financeiras.

Tabela 2: Participação fluminense no PIB nacional do setor de serviços, período 1970/2004 (em %) (Brasil = 100%)

Ano	*Comércio*	*Transportes*	*Comunicações*	*Instituições Financeiras*	*Administração Pública*
1970	15,2	19,4	–	25,0	27,0
1975	15,9	17,4	–	25,6	23,5
1980	14,8	14,1	–	22,9	21,4
1985	9,2	15,9	28,3	17,4	19,8
1989	7,1	11,3	25,8	16,8	13,2
1995	9,2	10,4	19,7	11,4	17,8
2000	9,4	10,1	11,9	10,9	15,3
2004	8,7	11,5	10,8	9,3	14,4

Nota: O segmento de Comunicações está somado com o de Transportes até 1980.

Fonte: IBGE, indicadores para os anos de 1970, 1975 e 1980; e IBGE - Contas Nacionais e Regionais.

Quanto a essas duas últimas, as diferenças entre elas ficaram claras diante da evolução de sua relevância na estrutura produtiva. Como indica a Tabela 3, ao contrário da Administração Pública, as Instituições Financeiras aumentam sua participação no PIB fluminense. Como aponta Wilson Cano (2008), esse último segmento apresentou grande crescimento em termos nacionais, tanto pelo fato de a taxa de inflação ter aumentado os patamares das taxas de juros, quanto por sua própria expansão em termos reais, acompanhando a urbanização e as grandes transformações produtivas no País. Dessa forma, rebatimentos sobre a economia fluminense eram esperados e foram refletidos no peso relativo desse segmento na economia estadual.

Tabela 3: Participação da Administração Pública e de Instituições Financeiras no PIB fluminense, período 1970/2004 (em %)

Ano	*Administração Pública*	*Instituições Financeiras*
1970	16,2	9,8
1975	13,2	12,6
1980	9,6	12,8
1985	13,5	17,2
1989	11,1	28,1
1995	24,2	7,6
2000	18,8	4,5
2004	17,1	4,6

Fonte: FGV, para os anos de 1970, 1975 e 1980; e IBGE - Contas Regionais.

Como esse comportamento distinto das Instituições Financeiras distorce a participação relativa dos demais segmentos, optou-se no presente trabalho por analisar a estrutura do setor de serviços separando essa atividade. Dado o alto peso também da Administração Pública, optou-se semelhantemente por separá-la. Na Tabela 4, pela ótica de renda, está a estrutura ajustada do setor de serviços. Como se nota, houve perdas de participação relativa de todos os segmentos, com exceção de Outros Serviços (serviços de alimentação, de hospedagem, domiciliares, de reparação, de diversão etc.). Isso reflete uma dinâmica setorial que reforçou seus vínculos com a consolidação do processo de urbanização[1], que se associou a uma elevada prestação de serviços. Portanto, não obstante a expansão positiva de todos os segmentos, a evolução da estrutura produtiva pela ótica da renda na década de 1970 concentrou-se mais nos serviços sociais e pessoais que nos serviços de produção e distribuição.

[1] Como afirma Wilson Cano (2008), essa expansão refletiu não só uma maior geração de empregos como também uma maior formalização do mercado de trabalho, além de um aumento do salário real médio e uma maior presença da mulher no mercado de trabalho.

Tabela 4: Estrutura ajustada do setor de serviços fluminense, período 1970/2004 (em %)

Ano	*Comércio*	*Transportes*	*Comunicações*	*Aluguéis*	*Outros Serviços (1)*
1970	36,8	11,7	–	27,9	23,7
1975	41,1	10,4	–	20,4	28,1
1980	34,5	9,1	–	18,2	38,2
1985	24,7	13,6	8,2	25,6	27,9
1989	19,5	9,2	9,8	32,0	29,5
1995	22,8	4,7	8,0	38,8	25,7
2000	18,4	5,5	8,1	45,3	22,6
2004	20,0	7,6	8,2	41,4	22,8

Nota: O segmento de Comunicações está somado com o de Transportes até 1980.

(1) Incluem também: Alojamentos e Alimentação, Serviços Médicos e Ensino, e Domésticos Remunerados.

Fonte: FGV, para os anos de 1970, 1975 e 1980; e IBGE - Contas Regionais.

Os dados dos Censos Demográficos confirmam a evolução assinalada, demonstrando que, embora tenham se ampliado excepcionalmente em 50,5% as ocupações administrativas e em 87,3% as ocupações técnicas, profissionais e científicas, essa ampliação foi menor que o crescimento de 100,8% na prestação de serviços no estado. Esse resultado era esperado porque, como visto, essas atividades foram as mais exigidas, uma vez que a urbanização estadual já estava consolidada. Cabe assinalar que, embora já estivessem disseminadas formas de ocupação precárias e informais no mercado de trabalho, a notável expansão da prestação de serviços foi diversificada. Desse modo, as ocupações Domésticas Remuneradas, ainda que tivessem passado de 11,5% para 8,6%, mantiveram elevada participação relativa na PEA, apesar do crescimento de somente 7,7%.

O arrefecimento do processo de desconcentração produtiva e a "inchação" do setor de serviços fluminense no período 1980/1989

O fato de a economia fluminense possuir um setor de serviços expressivo não indica necessariamente desenvolvimento. Isso ficou claro em um período de recessão como a maior parte da década de 1980. Sendo exigido o desempenho de uma função acíclica, o setor respondeu de uma maneira pouco dinâmica. Segundo Hildete Pereira de Melo e Osíris Marques (2005, p. 178), isso aconteceu porque,

Na realidade, a presença de um setor serviços quantitativamente relevante, no que se refere à geração da renda e do emprego, pode estar associada tanto a uma economia de serviços moderna, própria a economias em estágios avançados de desenvolvimento, como pode ser resultante da presença de um setor serviços composto, em sua maior parte, de atividades tradicionais, portadoras de baixos níveis de produtividade e refúgio para mão-de-obra de baixa qualificação. Em outras palavras, um setor serviços quantitativamente relevante não expressa, necessariamente, modernidade econômica.

Portanto, uma séria crise econômica somada aos problemas estruturais relacionados à incapacidade de maior absorção de mão-de-obra na agropecuária e na indústria de transformação redundaram em um "terciário inchado" que retratou uma situação de subemprego e de exclusão social. Apesar de essa "inchação" ter favorecido uma funcionalização da pobreza ao baratear a força de trabalho, não impediu que o setor de serviços reduzisse sua capacidade de realimentar dinamicamente o resto da economia. Dito em outras palavras, o setor vai se tornando uma "válvula de escape" para o arrefecimento da acumulação produtiva e a degradação do mercado de trabalho, porém sem ocultá-los. Ressalta-se que esse foi um fenômeno que teve fortes características nacionais.

O setor de serviços visto pela ótica da renda

Avaliando o desempenho do setor pela ótica da renda, nota-se que sua taxa de crescimento médio foi de apenas 2,7%, apesar de ser próxima à média nacional, de 3,1%[2]. Por conseguinte, houve uma redução de sua participação relativa no PIB brasileiro do setor, que passou de 18,2% para 14,5%. Portanto, sua expansão não impediu que o setor continuasse a perder relevância nacional, espelhando o longo processo de descenso relativo da economia.

As participações de seus principais segmentos na produção do País tiveram reduções consideráveis, como visto na Tabela 2. Cabe ressaltar que, excetuando o Comércio e o conjunto composto por Transportes e Comunicações, apenas parcialmente se podem atribuir essas perdas relativas ao maior crescimento da urbanização em outras regiões da periferia nacional. De fato, o maior debilitamento da estrutura produtiva fluminense atingiu o setor de serviços de maneira sistêmica, reduzindo ainda mais seu peso nacional nos mais diversos segmentos. Por outro lado, já estava clara a perda da visão de núcleo articulador das atividades políticas e econômicas do País, o que corroborou para ser o maior perdedor nacional em Instituições Financeiras e Administração Pública. Por conseguinte, o setor de serviços, em vez de garantir um papel de eixo dinâmico da economia

[2] Diante da subestimação do setor terciário, com base em dados obtidos pelas Contas Regionais, inclusive apontada por Wilson Cano (2008), foi estimada a taxa de 2,7% pela variação do PIB do setor de serviços a preços constantes de 2000.

do estado (em especial da economia metropolitana), tornou-se uma destacada "válvula de escape" com resultados socialmente problemáticos.

No entanto, a redução da participação relativa no PIB estadual de 66,5% para 62,6% esteve associada à forte expansão da extração mineral, sendo em grande parte um efeito estatístico. Isso fica patente quando se observa a permanência da histórica relação assimétrica entre produção física e de serviços. Portanto, o freio que esse fenômeno provocava na acumulação interna tornou-se mais intenso em um período de pesada crise econômica, prejudicando inclusive o próprio desempenho do setor diante da maior gravidade da heterogeneidade estrutural.

Por isso, é importante não incorrer em uma falsa interpretação pelo peso das Instituições Financeiras e da Administração Pública no PIB fluminense. Como visto na Tabela 3, a participação relativa das primeiras mais que duplica no PIB estadual, e a participação relativa da segunda volta a subir. No primeiro caso, isso ocorre porque o período é altamente inflacionário, ocorrendo também um enorme gasto com juros em face do crescente aumento da dívida pública. Além disso, é um período em que se inicia também um processo de automação, permitindo ainda uma expansão em termos reais. No entanto, não desconsiderando que as Instituições Financeiras mantinham parte da sua importância na economia fluminense, começou a ficar mais visível uma maior concentração do mercado financeiro nacional em São Paulo. A esse fato se somaria a transferência que já vinha se realizando de importantes parcelas do segmento para o Distrito Federal. No segundo caso, da mesma forma, não se deve interpretar que estivesse ocorrendo um fortalecimento do papel econômico da Administração Pública. Afinal, sua maior expansão ocorreu nacionalmente, não sendo uma especificidade estadual. O motivo para isso, em um período em que não houve aumento de carga tributária, seria o aumento do volume de gastos correntes do governo pelo pagamento de juros[3].

Novamente se considerou uma estrutura ajustada do setor mantendo a separação daquelas duas variáveis. Como se observou na Tabela 4, houve transformações qualitativas por meio das quais algumas atividades tradicionais perderam participação relativa, como é o caso do Comércio. Ao analisar Transportes e Comunicações ainda de forma agregada, observa-se que mantiveram juntos sua participação, indicando que a recessão limitou seu maior avanço. Contudo, uma vez possível, a partir de 1985, analisá-los desagregadamente, nota-se uma tendência de queda na participação dos Transportes. Ademais, a dinâmica da estrutura de serviços esteve mais ligada à prestação de serviços,

[3] Wilson Cano (2008) aponta também uma descentralização dos recursos tributários na qual houve o aumento das receitas e gastos nos outros âmbitos de governo (estadual e municipal) diante das mudanças na legislação. Os efeitos disso tornaram-se manifestos após a Constituição de 1988.

de maneira que continuou mais concentrada nos serviços sociais e pessoais que nos serviços de produção e distribuição. A própria expansão expressiva dos Aluguéis, além de refletir os problemas inflacionários, certamente foi favorecida pelo agravamento do déficit em moradias, tendo em vista a grande concentração da urbanização fluminense[4].

Quanto aos Outros Serviços, percebe-se uma tendência de queda, em certa medida estranha, quando os dados são analisados de forma agregada. Para tentar esclarecer esse estranhamento, foram analisados também de forma desagregada, mas apenas a partir de 1985[5]. Assim, enquanto os demais só tiveram perdas e ganhos, Serviços Médicos e Ensino ainda apresentaram aumento de participação relativa, compatível com o aumento da demanda diante da complexidade do processo de urbanização. Já o fato de o resíduo do setor (incluindo reparação, conservação, higiene pessoal, diversões, cultura etc.) ter apresentado tendência de redução não causa surpresa, tendo em vista o maior desempenho dos demais segmentos, indicando mais uma redistribuição estatística do que uma redução de sua contribuição na prestação de serviços, pois o setor teve um crescimento de 31,9% entre 1985 e 1989. Todavia, ainda parece muito estranho, como também avaliou Wilson Cano (2008), uma tendência nacional de queda do peso dos Domésticos Remunerados. Uma tentativa de interpretá-la seria considerar, além da piora progressiva dos salários e do notório efeito das taxas de inflação, um decrescimento de sua produção no período 1985/1989 (-3,8%).

O setor de serviços pela ótica do emprego

Para completar a avaliação do setor de serviços na década de 1980, resta ainda realizar uma análise pela ótica do emprego a partir dos Censos Demográficos[6]. Chama a atenção que 88,6% da expansão da PEA estadual ocorreu no setor de serviços (maior do que a média brasileira, de 83,3%). Ressalta-se que foi significativa a expansão tanto no Comércio como nos Domésticos Remunerados, respectivamente de 58,1% e de 19,8%. Contudo, apesar de esses setores representarem 27,7% e 9% da expansão total da PEA, não houve apenas a precarização do mercado de trabalho regional. Afinal, ocupações administrativas, junto com as ocupações técnicas, profissionais e científicas, responderam ainda por 37,5% dessa mesma expansão.

---

4 Além disso, também segundo Wilson Cano (2008), são mais concentrados nos maiores centros urbanos os aluguéis de bens móveis, como automóveis, o que reforça seus efeitos na área metropolitana do estado.

5 Cabe lembrar que, conforme na Tabela 4, foram adicionados ao grupo de Outros Serviços, considerados pelas Contas Regionais: Alojamentos e Alimentação, Serviços Médicos e Ensino, e Domésticos Remunerados.

6 Para isso, foi necessário estender a análise até 1991 em virtude do intervalo desigual entre os Censos Demográficos.

Quanto à participação na PEA nacional, sua retração na participação total foi a maior do País, caindo de 14,6% para 12,1% entre 1980 e 1991. Como mostra a Tabela 5, destaca-se seu caráter sistêmico, porque todos os segmentos tiveram perdas relativas.

Tabela 5: Participação fluminense no emprego terciário nacional, período 1980/1991 (em %) (Brasil = 100%)

Segmento	*1980*	*1991*
Comércio	12,1	10,8
Transportes	15,5	12,6
Comunicações	20,6	16,2
Instituições Financeiras	16,3	13,7
Alojamentos e Alimentação	15,4	13,1
Aluguéis	17,3	15,2
Administração Pública	16,8	11,9
Serviços Médicos e Ensino	13,7	11,8
Serviços Domésticos Remunerados	14,6	11,7
Serviços de Apoio às Atividades Econômicas	16,0	13,3
Outros Serviços Diversos*	14,6	13,0

* Calculado por resíduo.

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

Apesar disso, aumenta mais a concentração do setor de serviços na PEA estadual, de 71,4% para 72,3%. No entanto, fica evidente que as transformações ocorridas não podem ser, como na década anterior, basicamente atribuídas a uma urbanização consolidada, mas justamente à "inchação" e ao seu caráter de "válvula de escape", já mencionados.

A partir da Tabela 6, podemos ainda ter uma noção da estrutura do emprego terciário. Por um lado, observam-se aumentos tanto nos segmentos de Comércio, Serviços Médicos e Ensino, como no de Alojamentos e Alimentação. Por outro lado, ocorreram quedas pronunciadas em Transportes, Comunicações, Administração Pública e Domésticos Remunerados. Já Instituições Financeiras apresentaram queda apenas modesta, refletindo o processo mais amplo de automação e disfarçando a espiral inflacionária e os altos juros reais. Dessa forma, a evolução da estrutura do emprego terciário fluminense foi semelhante à das principais modificações apontadas para as mais diversas economias regionais do País por Wilson Cano (2008). Isso demonstra que, em um momento de forte crise econômica, houve uma ampla correspondência entre os limites da dinâmica nacional e a evolução do mercado de trabalho fluminense.

Tabela 6: Estrutura do emprego terciário fluminense, período 1980/1991 (em %)

Segmento	*1980*	*1991*
Comércio	17,8	20,5
Transportes	8,9	7,4
Comunicações	1,6	1,0
Instituições Financeiras	4,7	4,6
Alojamentos e Alimentação	5,0	6,6
Aluguéis	1,2	0,9
Administração Pública	10,5	8,5
Serviços Médicos e Ensino	12,5	14,1
Serviços Domésticos Remunerados	13,1	12,1
Serviços de Apoio às Atividades Econômicas	6,1	6,4
Outros Serviços Diversos*	18,6	18,8

* Calculado por resíduo.

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

A retomada da desconcentração em termos nacionais de forma descoordenada e a explicitação das contradições na evolução do setor de serviços fluminense no período 1989/2006

No período recente, o setor de serviços permaneceu expressivo na economia fluminense. Contudo, é preciso lembrar que o fato de possuir um terciário destacado tanto pode ter ligação com a emergência de sistemas tecnológicos avançados quanto pode indicar a permanência do atraso, por ser ele também o *locus* privilegiado da informalidade (Melo e Marques, 2005). Por isso, é preciso ressaltar que sua função na economia estadual ficou mais presa a uma lógica urbano-comercial do que a uma articulação industrial-financeira. Portanto, diante do seu caráter induzido, os impasses da expansão agregada e a falta de maiores desdobramentos produtivos impediram que fossem mais bem aproveitadas suas vantagens competitivas nas atividades de telecomunicações, serviços de utilidade pública (fundamentalmente na área de energia), logística e turismo.

Não se descarta que contribuiu para a sua preponderância o fato de a cidade ter sido sede do governo do Império e Federal, sede de grandes empresas públicas e privadas, praça financeira, e ter tido o maior porto nacional,. Contudo, Jorge Natal (2005, p. 32) foi enfático:

> é evidente que ele "contribui" decisivamente para a concentração da renda no estado e para a sua instabilidade econômica, [...] parece resultar claro que esse setor não fornece maior segurança para as decisões empresariais.

Por conseguinte, sua importância no período recente se deveu consideravelmente à instabilidade na ocupação da força de trabalho e ao crescimento do desemprego estrutural. Na verdade, o simples reconhecimento de seu peso na estrutura produtiva oculta um processo de pauperização, caracterizado por um segmento espúrio alargado, logo, sem maiores relações com as atividades produtivas principais. Hildete Pereira de Melo e Osíris Marques (2005, p. 190) confirmam essa interpretação:

> sua terciarização beira o exagero [...]. Expressa desindustrialização e estagnação econômica, uma agricultura em agonia há muitas décadas e uma indústria sem crescer e esfrangalhada pelas privatizações dos anos 90.

Dessa maneira, o terciário fluminense tornou-se claramente a expressão cabal da heterogeneidade estrutural e do mercado de trabalho fragilizado.

O setor de serviços visto pela ótica da renda

Entre 1989 e 2004, com crescimento médio de apenas 1,3% ao ano, o desempenho do setor foi pior que no período anterior e mais distante da média nacional (2,4%). Por conseguinte, houve nova redução de sua participação relativa no PIB nacional do setor, de 14,5% para 12,2%. Portanto, o setor continuou perdendo relevância nacional. Cabe ressaltar que isso ocorreu de forma semelhante nas outras economias regionais de urbanização mais consolidada, mais sensíveis à crise econômica nacional e aos perversos efeitos das políticas neoliberais, ou seja, economias que estavam tendo menor expansão urbana e sérios constrangimentos de demanda. Wilson Cano (2008) observa também que a contração do sistema financeiro após a estabilização monetária de 1994 e as privatizações de vários serviços públicos podem ter contribuído para esse movimento, ao alterarem a localização das unidades empresariais.

Além disso, as participações de seus principais segmentos no setor de serviços nacional apresentaram evoluções diferenciadas, como visto na Tabela 2. O melhor desempenho do Comércio e dos Transportes refletiu em grande parte a maior expansão da produção energética, porque foram interrompidas as trajetórias de perdas relativas sucessivas que acumulava. Inclusive, se for considerado o período entre 1995 e 2004, os Transportes cresceram numa média de 3,5% ao ano. Convém assinalar que a produção energética não provocou rebatimentos apenas como efeito da expressiva produção de petróleo e gás natural, mas em razão de estar instalado na economia fluminense o próprio centro de administração da economia de petróleo: a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Petrobras. Ademais, é no

Rio de Janeiro que se encontra o centro de gerenciamento do sistema elétrico nacional, nas sedes da Eletrobrás e de Furnas. Esta, inclusive, está capitaneando o projeto do Complexo Hidrelétrico de Simplício, entre os municípios de Três Rios e Sapucaia, no estado do Rio de Janeiro, e Chiador e Além Paraíba, em Minas Gerais. Sendo a terceira maior hidrelétrica em construção no País, pretende gerar 333,7 megawatts, o equivalente a 5% da produção de energia do estado.

Por outro lado, também colaborou para a expansão do Comércio e dos Transportes a presença na cidade de Resende de um Entreposto da Zona Franca de Manaus e de uma Estação Aduaneira de Interior (Eadi), criados em 2001, a partir de um acordo de exclusividade previsto para durar até 2020. Compondo um terminal alfandegário, comumente denominado "porto seco", fazem a armazenagem e a distribuição nacional, bem como apóiam o comércio exterior. Contudo, recentemente, outros estados passaram a ter interesse em sediar unidades semelhantes (como Minas Gerais, que tem projeto para Uberlândia), o que poderia reduzir seus benefícios. Cabe ainda destacar os efeitos positivos do processo de interiorização econômica, ainda que permaneça uma estrutura urbana primaz com fraca hierarquização de espaços de produção.

Ressalte-se que, segundo o relatório coordenado por Alcino F. Câmara Neto (2005, p. 47), a situação do sistema de transportes fluminense não difere da situação nacional, apresentando "problemas em todas as modalidades, devido à extensão reduzida, baixa produtividade e baixa integração entre os modais". Segundo o Anuário Exame 2006/2007 – Infra-estrutura, o Rio de Janeiro possui 1,4% da malha rodoviária nacional, em que apenas 24,3% das estradas são pavimentadas e 38,9% estão bem conservadas. Além disso, é nítida a saturação de trechos pela justaposição de elevados fluxos de circulação. Estudo recente da Firjan (Nota Técnica n. 15/2007) alerta, acerca do investimento do governo federal com transporte rodoviário, que foram parcos os recursos autorizados ultimamente para o estado do Rio de Janeiro, os quais nem mesmo foram desembolsados em sua totalidade. Dessa maneira, em 2006, foi o estado que apresentou a menor relação entre investimento federal e km asfaltado de rodovia federal, apenas 2,5% (descontadas as rodovias concedidas). Por isso, merecem destaque algumas obras anunciadas: recuperação e duplicação da BR-101, ao ser permitida sua concessão à iniciativa privada [7]; e construção do Arco Rodoviário, ligando a região industrial da Baixada Fluminense ao Porto de Itaguaí, que reduziria o tráfego de caminhões no núcleo metropolitano.

---

7 Destaca-se que essa obra beneficia o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste fluminenses e Baixadas Litorâneas. Assim, por exemplo, favorece as principais áreas da atividade petrolífera e poderá colaborar para sua diversificação econômica. Contudo, poderão ser prejudicadas, pelo ônus do pedágio, atividades com estrutura arcaica e dependentes de custos baixos, como a Cerâmica em Campos dos Goytacazes, que é grande empregadora.

Já no sistema aeroportuário, o estado representa 6,6% do transporte de cargas e 13,1% do transporte de passageiros no País. Por esse motivo, são importantes as obras já em andamento de reforma e ampliação do Aeroporto Santos Dumont para que deixe de operar com sobrecapacidade (113%); o projeto para superar o esvaziamento do Aeroporto Tom Jobim (Galeão), que só utilizava 59% da capacidade instalada em 2006; e a criação de aeroportos interioranos[8].

Por outro lado, no sistema portuário, o estado possui 14,3% do movimento de cargas nacional. Ressalta-se que os resultados poderiam ser melhores se fossem postos em prática os projetos para a revitalização do Porto da cidade do Rio de Janeiro (sendo fundamentais obras para melhorar sua acessibilidade e obras de dragagem) e para a transformação do Porto de Itaguaí em um *hub port* (Magalhães, 2001; Lessa, 2000). Quanto a este último, ganham destaque seus atributos específicos: a profundidade, que permite abrigar navios de grande calado, e a ampla retroárea plana, que permite manipulação eficiente de contêineres e, inclusive, desdobramentos para implantes industriais como extensão da atividade metropolitana ou como inflexão do eixo industrial Rio de Janeiro/São Paulo. Cabe assinalar ainda que, assumindo o papel de porto concentrador de cargas, poderia tornar possível o renascimento da navegação de cabotagem no País. Contudo, a realização do empreendimento se encontra tolhida. Por um lado, seria necessário ampliar seu papel como terminal de contêineres, além de também aperfeiçoar a capacidade para operar como terminal especializado em granéis (grãos, minérios e carvão). Por outro lado, seria igualmente necessário garantir uma adequada articulação rodoferroportuária, o que dependeria, entre outras medidas, da construção do Tramo Norte do Ferroanel em torno da cidade de São Paulo e do Arco Rodoviário em torno da cidade do Rio de Janeiro[9].

Quanto às Comunicações, seu peso relativo foi gravemente reduzido (-15,0%). Uma das principais causas foi a reconfiguração regional do setor após as privatizações. Entretanto, o Rio de Janeiro permaneceu como um dos centros do sistema de comunicação nacional e de sua articulação com a rede internacional, possuindo estações de controle de satélites e a base operacional de uma malha de fibra ótica. Ademais, sedia diversas operadoras de telefonia (Telemar, Embratel, Intelig, Claro e TIM) e opera serviços de telemática. Por isso, apesar de haver sérias dúvidas sobre a força dos seus efeitos multiplicadores na estrutura produtiva, esse segmento teve uma expansão muito elevada, com crescimento médio de 5,3% entre 1989 e 2004.

No caso de Alojamentos e Alimentação, a forte queda de sua participação

---

8 Nesse ponto, destacam-se a inauguração do Aeroporto Internacional de Cabo Frio em 2003 e o recente anúncio da construção do Aeroporto Regional do Vale do Aço (localizado na Região do Médio Paraíba).

9 Ambos são projetos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), montado pelo atual governo federal.

(-4,7%) pode estar refletindo algumas adversidades enfrentadas pela atividade de turismo. Primeiramente, não se pode deixar de sublinhar a importância dessa atividade para o estado, em especial para a cidade do Rio de Janeiro. Afinal, essa cidade permanece a "porta de entrada" para o turismo internacional no País: em 2005, apresentando uma taxa de ocupação média em torno de 60%, recebeu 31,5% dos turistas estrangeiros. Contudo, apesar do grande crescimento desse fluxo de visitantes a partir de 1996/97, ocorreu uma perda de participação relativa no total nacional em torno de 20% entre 1990 e 2005, segundo estudo recente da Fundação Getúlio Vargas (2006). Portanto, diante de uma desconcentração da atividade no País, a cidade do Rio de Janeiro está lutando para evitar o declínio de sua importância turística pela concorrência direta principalmente de cidades do litoral nordestino. Além disso, é relevante atentar ao fato de que o turismo também acompanha a dinâmica da economia nacional, logo, São Paulo, que concentra as sedes das principais empresas do ramo, ultrapassou o Rio de Janeiro, com 43,38% da arrecadação total da atividade em 2003, contra 20,15% no Rio (IBGE, 2007).

Apesar disso, outras cidades do interior do estado já estão se destacando também no segmento de turismo internacional, como Búzios e Parati[10]. Por isso, um possível incremento da interiorização da atividade constitui uma oportunidade ainda a ser mais bem explorada, por exemplo, com a criação de novos *resorts*. Como afirma Cesar Ajara (2006, p. 11):

> Ainda como atividade reestruturadora do território, no âmbito dos serviços, situa-se a expansão dos segmentos de turismo, lazer e segunda residência, que se articula a múltiplas iniciativas no campo dos empreendimentos imobiliários. Tal movimento de reorganização espacial envolve o eixo rodoviário Rio-Santos e a Região dos Lagos – Costa do Sol – que, ao mesmo tempo em que adquirem dinamismo nas atividades ligadas ao lazer e ao turismo nacional e internacional, ganham, também, grande impulso quanto ao crescimento populacional.

E mais, ressalte-se que o turismo nacional continua sendo o de maior participação para a cidade do Rio de Janeiro. Isso afeta o perfil dos hóspedes, cuja parcela motivada pelo trabalho tem representatividade semelhante da motivada pelo lazer. Conseqüentemente, o turismo de negócios ou de convenções representa um potencial que deve ser desenvolvido, para que o ramo acompanhe a dinâmica agregada da economia. É importante salientar que em 2007 ocorreram na cidade do Rio de Janeiro a inauguração do Centro de Convenções da Cidade Nova e, a partir dos Jogos Pan-americanos, a modernização das instalações do Riocentro. Lembre-se que este último é o maior centro de exposições e convenções da América Latina. Assim, a capacidade turística pre-

[10] Respectivamente, nono e décimo quarto lugares no *ranking* brasileiro, com 5,4% e 2,2% do total nacional em 2005.

cisa ser expandida pelo maior aproveitamento das diversas áreas de características naturais e culturais atrativas no estado, bem como pela oferta de uma melhor infra-estrutura para o turismo de negócios.

Já com relação às Instituições Financeiras, a forte redução de seu peso relativo (-7,5%) confirma a perda da vantagem competitiva associada à antiga imagem de importante praça financeira do País. Afinal, apesar de continuar com a sede da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), o seu mercado de capitais encontra-se fragilizado. Restaram apenas algumas gestoras independentes e uma grande gestora bancária de recursos (BB DTVM), além de instituições de funções especializadas, como o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) [11]. Dada a primazia da movimentação financeira pelos bancos comerciais e pela Bolsa de Valores em São Paulo [12], é inexorável o esvaziamento da atividade iniciado com a transferência para Brasília das sedes do Banco do Brasil e do Banco Central. Apesar disso, o estado mantém ainda importante papel nos circuitos de decisão de investimentos, porque se conservam nele três dos maiores financiadores do País: o BNDES e os fundos de pensão Previ e Petros. Ademais, a carteira da dívida pública ainda é nele rolada também (possui a mesa de *open-market* do Banco Central). Dessa forma, a atividade continuou em decadência, embora não tenha ocorrido o total esvaziamento, pois inclusive apresentou taxa de crescimento médio positiva.

A Administração Pública manteve um peso relativo não desprezível (14,4%), e isso em grande parte em razão da expansão da carga tributária e da descentralização das receitas e da execução de atividades com a Constituição de 1988. Além disso, a economia do estado apresentou a mais cara folha de pagamento do governo federal, correspondendo a 23,7% em 2004, despesa três vezes maior que a efetuada em Brasília. Ressalta-se ainda que, também em 2004, o Rio de Janeiro foi o estado com o maior número de servidores federais do País (283.123 servidores), praticamente o dobro do de Brasília. Somente os servidores ativos no estado corresponderam a 20,4% da máquina federal, enquanto os ativos em Brasília, a apenas 9,9%. Como principal justificativa, pode-se mencionar a presença considerável das estruturas militares [13], numerosos hospitais federais, quatro universidades federais e as várias sedes de estatais e de autarquias públicas (Furnas, Petrobras, Eletrobrás, IBGE, BNDES, entre

[11] Recentemente, abriu-se o mercado nacional de resseguros à concorrência, processo que representou o fim do monopólio do IRB. É incerto o reflexo dessa reconfiguração sobre o papel que vinha desempenhando a cidade do Rio de Janeiro como centro nacional de resseguros.

[12] Cabe lembrar que no ano de 2000 foi determinado o encerramento das transações realizadas pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, e a operação do mercado acionário brasileiro concentrou-se, em sua totalidade, na Bolsa de Valores de São Paulo.

[13] Em 2004, 54% dos servidores civis em instituições militares estavam no Rio de Janeiro.

outras) [14]. Por outro lado, o estado também mantinha o maior número dos servidores aposentados e pensionistas do País – 77,6% maior do que o de servidores ativos no estado. Dessa forma, boa parte da economia fluminense ainda reflete o peso da Administração Pública, embora isso não garanta por si só um papel ativo do Estado em prol do desenvolvimento. Por isso, é importante o maior entendimento entre as esferas de governo para aumentar o aproveitamento desse significativo patrimônio federal que ainda nele se encontra.

O setor de serviços também apresentou redução de sua participação relativa no PIB estadual (-17,7%), aliás, bem mais expressiva que na década anterior. Isso em grande parte reflete o desempenho de outras atividades, principalmente a forte expansão da indústria extrativa mineral. Todavia, é preciso destacar que também ocorre um debilitamento de sua função na acumulação produtiva diante da decadência da atividade financeira.

Mais uma vez, é importante separar as Instituições Financeiras e a Administração Pública, ao analisar a estrutura do setor, para não incorrer em uma interpretação equivocada dos dados. Como foi visto na Tabela 3, a Administração Pública aumentou sua participação no PIB fluminense (6,0%), enquanto as Instituições Financeiras tiveram novamente uma grave queda (-23%). Quanto à primeira, é preciso ponderar que o grande ganho de participação no PIB estadual ocorreu na primeira metade da década de 1990. Se for considerado apenas o período posterior, os dados indicam uma perda relativa. Quanto às Instituições Financeiras, é preciso ponderar que a redução do seu peso nos PIBs regionais foi um movimento generalizado em âmbito nacional, o que reforçou o esvaziamento financeiro específico da economia fluminense, já mencionado. Segundo Wilson Cano (2008), esse movimento, em termos nacionais, foi intenso entre 1989 e 1995, mas se manteve entre 1995 e 2004, apesar da proliferação de fundos de investimento, da prática de juros reais elevados e do desordenado crescimento da dívida pública. Por isso, o autor sublinha que essa redução do segmento denuncia uma forte contração do crédito ao sistema produtivo.

Considerando a estrutura ajustada, como se observou na Tabela 4, houve novas transformações. Chama a atenção o fato de os Transportes terem reduzido sua participação. Para isso, pode ter contribuído a alteração de preços relativos através do câmbio e do barateamento de combustíveis. Já o Comércio, com ganho relativo modesto [15], e as Comuni-

[14] Recentemente, foi anunciada a intenção da transferência para Brasília da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Se concretizada, corre o risco de ser desarticulada a integração entre os departamentos do Ministério na cidade do Rio de Janeiro e os programas de estudos e de assistência técnica da Firjan e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do governo estadual.

[15] Houve forte queda na sua participação relativa, restrita ao ano de 1989. Uma comparação com outro ano próximo indicaria uma perda relativa. Por conseguinte, é preciso ter cautela ao interpretar os dados.

cações, com queda relativa não desprezível, tiveram evoluções diferentes das ocorridas na maioria das outras regiões. No caso das Comunicações, fica nítido que, no estado, foram mais sensíveis à reconfiguração após as privatizações.

Analisando o grupo de Outros Serviços de forma agregada, nota-se uma significativa perda relativa (-6,6%), uma vez que quase todos os seus segmentos sofreram reduções. A única exceção coube aos Domésticos Remunerados. Mesmo assim, o ganho foi mínimo (0,2%), o que demonstra que o reflexo da deterioração salarial no crescimento da renda foi tão grave que minimizou o forte aumento do emprego nesse segmento. Destaca-se a forte redução de Alojamentos e Alimentação (-4,8%), confirmando os impactos negativos sobre a atividade turística, embora não se descarte a influência da alteração dos preços relativos, porque também ocorreu redução de sua participação nas estruturas de quase todas as regiões. Serviços Médicos e Ensino, analogamente ao ocorrido nas demais regiões, tiveram perdas relativas, revelando a deterioração do mercado de trabalho dessas atividades[16].

Nota-se que o grande destaque na estrutura ajustada do setor foi uma maior concentração em Aluguéis, com aumento de 9,4%, alcançando 41,4% de participação em 2004. Contudo, não descartando a importância das operações de *leasing*, tanto de equipamentos como de veículos, sua expansão parece estar menos associada a serviços de produção, uma vez que esse resultado reflete de alguma forma o processo de especulação imobiliária no bojo do processo de urbanização. Nesse ponto, é importante não esquecer a concentração de recursos na metrópole carioca que possuem um fim nitidamente de apropriação patrimonialista relacionado ao circuito imobiliário, posto que este, em contraste com o menor dinamismo dessa economia local, tem uma notável intensidade que permite fortes subidas dos preços relativos. Essa intensa atuação já se verifica também em municípios como Campos dos Goytacazes e Macaé, como efeito da atividade petrolífera.

Por fim, é preciso advertir que o IBGE, em 27 de novembro de 2007, disponibilizou os dados das Contas Regionais de 2002-2005, substituindo sua base de dados de 1985 para 2002. Cabe esclarecer que as alterações efetuadas também não prejudicaram a análise anteriormente realizada; revelou-se, inclusive, que a terciarização da economia fluminense vem sendo ainda maior do que se supunha, com aumento considerável do peso do setor de serviços, que passou de 43,7% a 64,5%. Sendo assim, a economia estadual está ficando cada vez mais dependente do desempenho do referido setor, mas não necessariamente pelo seu dinamismo, que, embora inegavelmente ainda vigore em alguns ramos, demonstrou inclusive ser menor pela nova metodologia.

[16] Esse resultado também pode estar refletindo tanto a forte inadimplência e crise do ensino privado quanto as perdas no sistema de saúde privado com a expansão do sistema público de saúde SUS e a expansão dos planos de saúde (de custo mais baixo).

Todavia, diante dos novos valores para o ano de 2004, algumas considerações precisam ser feitas. Quanto à participação regional, as principais modificações no peso das atividades foram a queda de 11,2% em Alojamentos e Alimentação e o aumento de 37,8% em Comunicações, reforçando as conclusões sobre as adversidades na atividade de turismo e a importância das telecomunicações no estado (ainda que seu potencial pudesse ser mais bem aproveitado). Nota-se também o acréscimo da participação no PIB fluminense das Instituições Financeiras e da Administração Pública; esta passou a ser de 21,0%, confirmando sua expressividade no estado. Já na estrutura ajustada do terciário estadual, observa-se a crescente relevância de Outros Serviços, e, em menor medida, a de Transportes e de Comunicações, o que resultou na redução em Aluguéis, embora sua participação no PIB estadual tenha sido corrigida para cima.

O setor de serviços visto pela ótica do emprego

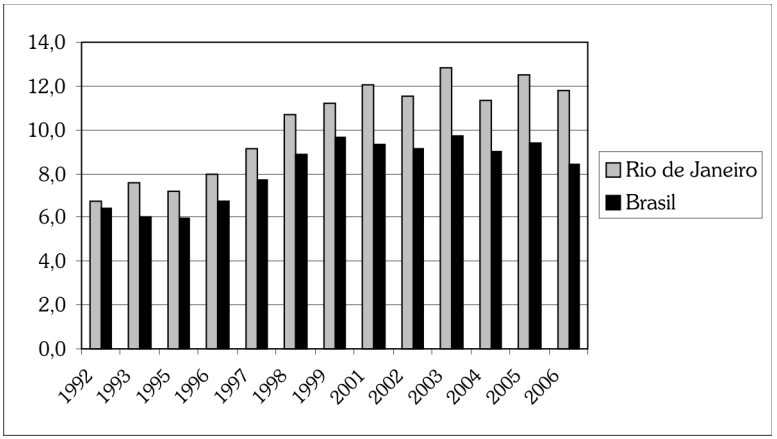
Segundo o Censo Demográfico, além da Construção Civil, apenas o setor de serviços não teve retração das ocupações entre 1991 e 2000. Dessa forma, sua participação na PEA estadual voltou a crescer até o patamar de 78,1%, embora na PEA nacional tenha diminuído para 10,7%, diante da maior expansão urbana de outras regiões. Essa enorme terciarização na estrutura de empregos do estado reflete a geração de pobreza e desigualdade, tendo em vista os limites da acumulação produtiva. Afinal, os subempregos em diversos serviços tradicionais, ainda que de baixa produtividade, continuaram sendo um determinante fundamental da dinâmica do setor. Isso não nega a presença de um terciário moderno, fator decisivo de competitividade por ser empregador de uma mão-de-obra mais qualificada.

É importante lembrar que a degradação do mercado de trabalho urbano não foi um fenômeno específico da economia fluminense. Um recente trabalho de Marcio Pochmann (2007) demonstrou a ligação de um quadro nacional de baixo dinamismo econômico com um movimento de desestruturação do mercado de trabalho nas diversas regiões do País durante o período 1990/2005. A partir da desaceleração da geração de emprego formal e da maior expansão do desemprego e das ocupações precárias, ocorreu em muitos estados um aumento de produtividade do ocupado, baseado na contenção de postos de trabalho e na redução real do rendimento. Dessa maneira, além dos efeitos decorrentes da introdução exógena de avanços tecnológicos e organizacionais, a elevação da produtividade nesse período estaria muito associada à menor estabilidade da estrutura de emprego.

Especificamente, o comportamento do estado do Rio de Janeiro explicita a maioria dessas evidências. Marcio Pochmann (2007) observou que, no período 1990/2005, a variação anual da PEA (1,4%), apesar de ter sido pequena em razão do saldo líquido negativo no movimento migratório, conseguiu ser maior do que a variação anual do PIB (1,2%)

e da taxa média de emprego (0,9% ao ano, abaixo da respectiva média nacional, que foi de 2,3%). Ademais, a taxa de desemprego aumentou anualmente 8,4%. Apesar de essa expansão ter sido menor que a média nacional (10,6%), o nível de desemprego manteve-se ainda acima dela. Essa degradação do mercado de trabalho fica ainda mais visível quando se percebe que o subemprego constitui uma alternativa para a situação de permanência do desemprego. Assim, segundo o mesmo autor, houve o crescimento concomitante do emprego formal e informal nesse intervalo, apesar de ambos terem apresentado taxas de crescimento baixas (variação média anual de 0,83% e 0,85% respectivamente). O Gráfico 1 demonstra a evolução da taxa de desemprego para o período 1992/2006: ela se eleva de 6,7%, em 1992, até chegar a 12,9%, em 2003, quando passa a manifestar tendência de queda, porém menor que a média nacional.

Gráfico 1: Taxa de desemprego para o Rio de Janeiro e o Brasil, período 1992/2006 (em %)

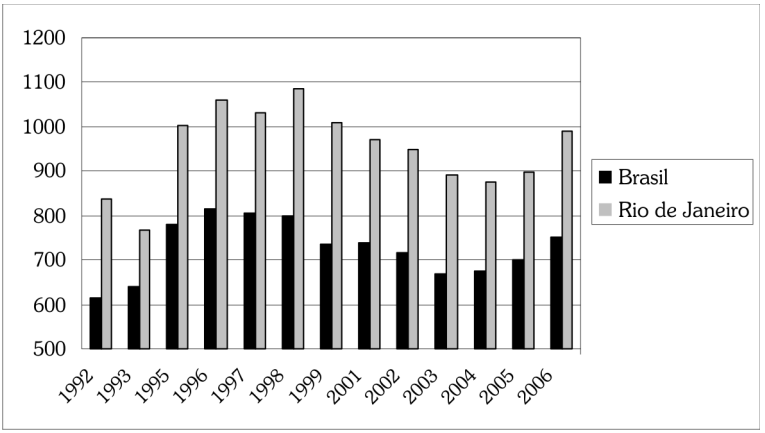


Nota: Pessoas com 15 anos ou mais.
Fonte: Dados brutos do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) com base no IBGE - Pnad.

Do ponto de vista dos rendimentos, a situação também é preocupante. Como mostra o Gráfico 2, houve também queda continuada da renda média salarial a partir de meados da década de 1990, apesar de nos últimos anos ter voltado a apresentar um crescimento positivo (inclusive maior que a média nacional). Ressalta-se que, como esse indicador cresceu no interior, grande parte do resultado negativo para o total do estado se deveu à queda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Ademais, ficou claro que o mercado de trabalho formal do estado vem se "reestruturando", aumentando a concentração

nas atividades de baixa renumeração (até dois salários mínimos). Além disso, o crescimento do emprego formal não foi ainda suficiente para ter um impacto significativo na taxa de desemprego.

Gráfico 2: Rendimento médio do trabalho principal (R$), período 1992/2006



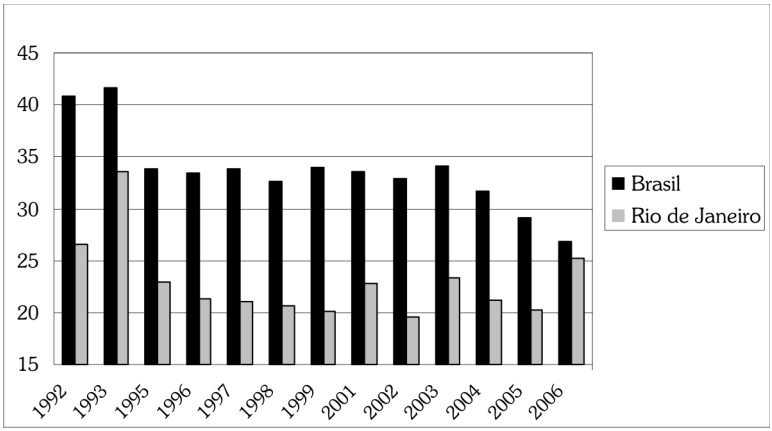
Nota: Pessoas com 15 anos ou mais. Valores expressos em reais de 2005.
Fonte: Dados brutos do Iets com base no IBGE - Pnad.

Diante dessas evidências, os limites para o desenvolvimento social tornaram-se bem visíveis. No ano de 2005, cerca de 20,2% da população teve ganhos inferiores à linha de pobreza, e 5,8%, ganhos correspondentes à situação de indigência. Como mostra o Gráfico 3, após a grande melhora obtida com o Plano Real, não se firma uma tendência de redução da pobreza. Mesmo voltando a cair mais continuamente a partir de 2003, sua queda ocorreu de forma bem menos acentuada que a média nacional. Dessa maneira, entre 1992 e 2005, a pobreza no estado do Rio de Janeiro apresenta redução de apenas 6,4%, enquanto em termos nacionais esta é de 11,7%. Além disso, grande parte das melhoras observadas se deu pelo declínio significativo dos indicadores no interior do estado, quando comparados com os da RMRJ, porque houve redução de seu percentual em 10%, enquanto, nesta última, a pobreza teve uma leve tendência de alta em face do seu elevado custo de vida. Cabe notar que o resultado para 2006 já demonstra um aumento da taxa de pobreza fluminense, ao contrário da média nacional.

Por conseguinte, o quadro de adversidades é inegável, embora a renda média salarial permanecesse uma das maiores do País e os níveis de pobreza e indigência continuassem abaixo da média nacional. Por ser um problema de caráter geral de demanda, a debilidade do mercado de trabalho independe

de aumento na qualificação da mão-de-obra disponível [17]. Em outras palavras, a mão-de-obra estadual constituiu um recurso mal aproveitado, demonstrando que uma dotação não se transforma necessariamente em uma vantagem competitiva, no caso de a estrutura ser inibidora [18]. Afinal, o perfil do mercado de trabalho manteve seus traços negativos, difundindo formas intersticiais de subsistência compostas de elevada flutuação de renda.

Gráfico 3: Taxa de pobreza do estado do Rio de Janeiro e do Brasil (%), período 1992/2005



Fonte: Dados brutos do Iets com base no IBGE - Pnad.

Reconhecendo que esse resultado atinge diretamente a dinâmica da RMRJ, torna-se necessário fazer algumas considerações sobre a estrutura do seu mercado de trabalho, a partir das transformações da década de 1990 analisadas por Jorge Natal (2005) [19]. Sobre o período 1992/2001, chama a atenção a baixa taxa de expansão do pessoal ocupado (9,4%), revelando a incapacidade de absorver todo o crescimento da PEA (16,4%). A taxa de desemprego, apesar de ser uma

[17] A partir da Pnad/IBGE, os indicadores de educação do estado para o período 1992/2005 são muito bons: além da queda de 6,4% para 3,1% na taxa de analfabetismo, também ocorreu o aumento de 47,6% para 65,2% na taxa de trabalhadores com o 1º grau completo, o aumento de 29,8% para 46,1% na de trabalhadores com o 2° grau completo e o aumento de 7,1 para 8,7 anos de estudo, em média.

[18] Como adverte Carlos Lessa (2000, p. 438): "é verdadeiro que um indivíduo, com esforço, talento e melhor educação disputará melhor a vaga por um posto de trabalho, porém não o 'cria'. A criação do posto de trabalho é fundamentalmente derivada do investimento privado e do gasto público".

[19] Os dados trabalhados pelo autor, citados nessa seção, foram também obtidos a partir da Pnad/IBGE.

das menores, quando comparada com a média de todas as regiões metropolitanas brasileiras, acompanha a variação nacional (cresceu 108% entre 1992 e 2001). Nota-se que o menor patamar da taxa de desemprego reflete a manutenção do processo de precarização das relações de trabalho, inclusive com a redução do número de empregados com carteira assinada (-2,6%). Isso em virtude do significativo aumento do número de trabalhadores por conta própria, empregados sem carteira e empregados domésticos (respectivamente 33,6%, 20,4% e 22,8%).

É importante perceber que boa parte da intensa terciarização da economia fluminense decorreu da concentração populacional na RMRJ [20], processo que foi agravado pelo fato de a crise econômica ter enfraquecido a capacidade de geração de emprego nos segmentos formais da economia. Por conseguinte, mesmo que não tenha impedido o violento crescimento do desemprego aberto, o setor de serviços absorveu parte dos expulsos da economia formal. Assim, apresentou um comportamento da ocupação caracterizado por uma expansão modesta, com destacados segmentos de baixa complexidade e caráter precário, o que, por vezes, ultrapassou o limite do lícito. Como sublinha Raphael de Almeida Magalhães (2001, p. 6),

> esta gama de atividades ilícitas, com menor ou maior aceitação social, é fonte de emprego e renda, num espaço metropolitano densamente habitado, e sem base econômica para proporcionar um caminho alternativo.

Dessa maneira, o setor de serviços no estado se compõe de forma bastante heterogênea, em conseqüência das pressões advindas de um amplo quadro de crise social: para o ano de 2001, 29% dos ocupados no Comércio eram ambulantes, 61% dos trabalhadores em prestação de serviço eram trabalhadores domésticos ou por conta própria, e 33% dos ocupados no estado eram trabalhadores informais (Melo e Marques, 2005). Cabe salientar que, embora os reflexos dessa crise sejam mais explícitos na RMRJ, há a polarização regional reiterada da economia metropolitana a partir da parte mais dinâmica do setor, uma vez que é preciso relativizar a evolução da rede urbana no interior. Apesar de algumas cidades médias terem ganhado maior evidência, a melhora apontada ocorreu nitidamente em razão da interiorização pontual da indústria em algumas poucas localidades, inclusive sendo esse processo o principal responsável pelo bom aumento do emprego formal (13,7% de 1992 a 2001). Como destaca Jorge Natal (2005, p. 103): "o interior fluminense não foi ainda capaz de atrair de maneira ampla segmentos mais dinâmicos e com maior valor agregado do terciário". Além disso, o mesmo autor argumenta que o crescimento do setor fora do espaço metropolitano foi mais impulsionado pelo adensamento populacional do que pela demanda industrial. Em suma, permaneceu, no geral, a pressão

[20] Apesar de os últimos Censos Demográficos apontarem para uma estabilidade demográfica e um melhor desempenho do interior, ainda é inegável essa forte concentração demográfica na RMRJ.

que distorce o papel do setor de serviços no estado.

Esse quadro fica claro quando se analisa, também a partir dos dados levantados pelas Pnads, a evolução desagregada da ocupação no setor de serviços entre 1989 e 2004. Afinal, 27,0% da expansão da PEA terciária ocorreu em Comércio e 15,7%, em Domésticos Remunerados. Além disso, a economia fluminense teve a menor taxa de crescimento da PEA terciária entre as regiões do País, uma vez que quase todos os segmentos do setor tiveram taxas de crescimento entre as piores apresentadas. A única exceção foi a menor queda do resíduo do setor de serviços (higiene pessoal, diversões, cultura etc.). Por conseguinte, conforme se observa na Tabela 7, esse grupo foi o único que não perdeu participação no emprego terciário nacional, apresentando elevado ganho relativo (19,0%). Já Aluguéis, mesmo com uma taxa de crescimento das ocupações de 172,9%, teve uma evolução menor em comparação à das demais regiões, tornando esse segmento o de maior perda relativa no emprego terciário nacional entre os segmentos do setor de serviços fluminense.

Tabela 7: Participação fluminense no emprego terciário nacional, período 1989/2004 (em (%) (Brasil = 100%)

Segmento	*1989*	*2004*
Comércio e Reparação	10,4	8,6
Transportes e Armazenagem	12,1	10,9
Comunicação	16,0	14,0
Instituições Financeiras	12,9	11,0
Alojamentos e Alimentação	12,9	11,9
Aluguéis	20,5	15,4
Administração Pública	12,0	10,3
Serviços Médicos e Ensino	11,1	10,8
Serviços Domésticos Remunerados	12,2	10,3
Serviços de Apoio às Atividades Econômicas	14,9	11,9
Outros Serviços Diversos*	12,7	31,7
Total	12,2	10,5

* Calculado por resíduo.

Fonte: IBGE - Pnads.

Os dados da estrutura do terciário fluminense são igualmente reveladores: no ano de 2004, a soma dos percentuais dos serviços sociais e pessoais com os do Comércio já perfazia 85,4%. Como mostra a Tabela 8, o grande destaque nesse conjunto são os Serviços Médicos e Ensino, que aumentaram sua participação em

3,1%. Por outro lado, obstáculos para o maior dinamismo produtivo ficam mais claros quando se percebe que os Serviços de Apoio às Atividades Econômicas e as Instituições Financeiras reduzem suas participações em 2,5% e 2,1% respectivamente. Quanto a essas últimas, confirma-se seu grave debilitamento, porque também na economia fluminense ocorreu sua maior taxa de crescimento negativa entre todas as economias regionais do País (-30,3%).

Tabela 8: Estrutura do emprego terciário fluminense, período 1989/2004 (em %)

Segmento	*1989*	*2004*
Comércio e Reparação	22,8	24,3
Transportes e Armazenagem	7,0	7,2
Comunicação	1,5	1,4
Instituições Financeiras	4,2	2,2
Alojamentos e Alimentação	6,6	6,9
Aluguéis	1,3	2,6
Administração Pública	10,3	8,5
Serviços Médicos e Ensino	12,4	15,5
Serviços Domésticos Remunerados	11,8	13,0
Serviços de Apoio às Atividades Econômicas	19,5	17,0
Outros Serviços Diversos*	2,4	1,4

* Calculado por resíduo.

Fonte: IBGE - Pnads.

À guisa de conclusão

A considerável terciarização histórica da economia estadual ganhou ainda maior complexidade nas últimas décadas, embora mais ligada a uma lógica urbano-comercial do que a uma articulação industrial-financeira. Assim, mantém ainda seu peso na estrutura produtiva sustentado: 1) por um componente histórico de centralidade voltado para a produção e distribuição, ainda que atenuado em virtude da perda da função de sede do governo federal e da concentração de serviços avançados em São Paulo; 2) por uma complexa economia metropolitana, que permanece como um dos principais centros de produção e consumo nacional; 3) pelo limiar de uma possível ampliação da rede urbana no interior do estado, embora permaneça ainda uma estrutura primaz com fraca hierarquização de espaços de produção; 4) por uma debilitada acumulação produtiva e precarização do mercado de trabalho, explicitando o fenômeno da "inchação" do setor.

É importante destacar que, estando mais concentrada nos serviços sociais e pessoais do que nos serviços de produção e distribuição, continuou bastante identificada com a busca de alternativas possíveis para o amplo quadro de crise. Afinal, ao demonstrar historicamente sérios limites para consolidar um centro dinâmico de negócios associado à concentração/centralização de capitais, a grande terciarização da economia estadual contrapõe-se à atrofia da agropecuária e à irregularidade da indústria de transformação, ou seja, não reflete o maior desenvolvimento das forças produtivas. Afinal, os resultados positivos alcançados pela atividade petrolífera não se generalizaram a ponto de alterar a natureza dos problemas estruturais pelos percalços enfrentados pela economia nacional.

A fim de superar os sobredeterminantes mercantis, o setor de serviços deveria ser requalificado para aumentar suas relações com as demais atividades produtivas no estado. Dessa forma, deveria depender da modernização financeira e tecnológica associada diretamente a um dinamismo generalizado alavancado pela liderança do processo de industrialização. Caso contrário, a expansão dos serviços refletiria mais situações de aparente inércia dos determinantes da produção, não se traduzindo, pois, na maior capacidade de acumulação a partir dos requerimentos da base produtiva.

Portanto, há uma carência de políticas voltadas para o fortalecimento das articulações inter-setoriais e a garantia de maior capacidade de arrasto. Nesse ínterim, um pressuposto fundamental para a ampliação da divisão do trabalho é persistir no predomínio dos imperativos da unidade nacional sobre os "exclusivismos" regionais. Logo, a questão regional deve ser enfrentada não como algo avesso à questão nacional, mas como parte da própria lógica de formação da economia brasileira.

Referências

AJARA, Cesar. *Configurações econômico-espaciais no estado do Rio de Janeiro*. 2006. Mimeografado.

CÂMARA NETO, Alcino Ferreira (Coord.). *Alternativas de diversificação para o desenvolvimento econômico regional*: o caso do Norte Fluminense pós-royalties. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. (Relatório de pesquisa).

CANO, W. *Desconcentração produtiva regional no Brasil 1970-2005*. Campinas: Unesp, 2008. No prelo.

EXAME: Anuário 2006/200: infra-estrutura, São Paulo, 2006.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Gastos federais no transporte rodoviário: O Rio de Janeiro em segundo plano, *Nota Técnica*, Rio de Janeiro, n. 15, ago. 2007.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Rio de Janeiro). Indicadores de desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro 1997/2006. *Economia e Gestão – Cadernos FGV*, Rio de Janeiro, n. 2, 2006.

IBGE. Economia do Turismo: Análise das atividades características do Turismo 2003. *Estudos e Pesquisas*, Rio de Janeiro, n. 5, 2007.

LESSA, Carlos. *Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MAGALHÃES, R. A. *Breve histórico sobre a estruturação física e econômica da cidade e sua região*. 2001. Mimeografado.

MELO, Hildete Pereira de; CONTRERAS, E. C. A Trajetória Desigual do Desenvolvimento Econômico Fluminense. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 16. *Anais...* Minas Gerais, 1988. p. 423-440.

MELO, Hildete Pereira de; MARQUES, Osiris Ricardo Bezerra. Serviços e trabalho precário: um olhar sobre o Rio de Janeiro. In: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Org.). *O trabalho no setor terciário*: emprego e desenvolvimento tecnológico. São Paulo: DIEESE, 2005. p. 177-192.

NATAL, Jorge Luiz Alves. *O Estado do Rio de Janeiro pós-1995*: dinâmica econômica, rede urbana e a questão social. Rio de Janeiro: Pubblicati, 2005.

POCHMANN, Márcio. *Nova geografia do emprego no Brasil*: um balanço de 15 anos nos estados da federação. 2007. Mimeografado.

SILVA, Mauro Osório. *Rio nacional, Rio local*: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: SENAC-Rio, 2005.

SILVA, Robson Dias da. *Rio de Janeiro*: crescimento, transformação e sua importância para a Economia Nacional (1930-2000). Campinas, 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2004.

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar a evolução recente da economia fluminense e sua inter-relação com a desconcentração produtiva brasileira no período 1970/2006. A hipótese que se pretende defender é que a força dos determinantes mercantis no estado do Rio de Janeiro impõe sérios obstáculos a uma maior mobilização de seu potencial pro-

Abstract

The aim of the work is to analyze the recent evolution of fluminense economy and its interrelation with the productive Brazilian deconcentration in the period between 1970 and 2006. The hypothesis that is going to be advocated for is that the power of marketing determinants in the state of Rio de Janeiro imposes great obstacles to a major mobilization of its

dutivo. Nesse sentido, serão enfatizadas as condições em que vem aumentando a complexidade da terciarização econômica estadual diante dos impasses da economia nacional.

***Palavras-chave*:** desconcentração produtiva, economia fluminense, setor de serviços, acumulação mercantil.

productive potential. In this sense, are going to be highlighted the conditions in which it is growing the complexity of state economical outsourcing in face of the impasses of national economy.

Keywords: productive deconcentration, fluminense economy, services sector, marketing accumulation.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em setembro de 2008

Bruno Leonardo Barth Sobral é Economista pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Documento

Nordeste – 1959: a Lei de Irrigação abortada

Hermes Magalhães Tavares

A política do presidente Juscelino Kubitschek voltada para o desenvolvimento do Nordeste foi alvo de grandes debates no início de 1959, ao ser divulgada, e nos primeiros momentos de sua execução. Um dos episódios marcantes nos primeiros passos em direção à implantação dessa política foi a discussão em torno do Projeto de Lei de Irrigação, inicialmente no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) e depois no Congresso Nacional, e do veto do presidente da República à matéria aprovada pelos parlamentares. Bastante citado em trabalhos posteriores, o texto daquele projeto foi, entretanto, pouco divulgado na época, tornando-se uma raridade com o passar do tempo.

A íntegra desse texto, acompanhada da Exposição de Motivos do Presidente da República, é agora publicada nesta seção, "Documento", que a partir deste número passa a fazer parte, quando pertinente, dos *Cadernos IPPUR*. Para uma melhor compreensão desse documento, de seu pretendido alcance e de suas possíveis implicações, apresentamos algumas notas introdutórias ao contexto no qual teve lugar a discussão da proposta de Lei de Irrigação.

No momento histórico do final da década de 1950, a industrialização brasileira dera grande salto graças ao significativo avanço da produção de bens de capital, de bens de consumo durável e de insumos básicos. O Governo Federal participara ativamente desse processo ao implantar um plano de investimentos, por meio do qual o presidente Kubitschek contava fazer o País crescer 50 anos em um único período de governo. Nessa corrida contra o tempo, prevaleceu amplamente a lógica capitalista de concentração da produção, inclusive em termos geográficos.

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, Nº 1, 2008, p. 225-245

Crescem os descontentamentos das forças políticas do Nordeste – a região subdesenvolvida mais densamente povoada do País –, que já vinham de longa data e ganharam grande expressão à medida que se concretizavam os objetivos do Plano de Metas, entre os quais a construção acelerada da nova capital. Para o Governo Federal, uma manifestação preocupante do clima político naquela parte do País fora a vitória eleitoral dos governadores de oposição ao partido do presidente, em alguns estados nordestinos, nas eleições de 1958. O governo reagiu com a conclusão em prazo curto de uma política específica para o desenvolvimento do Nordeste, cujo conteúdo foi elaborado por Celso Furtado em um período exíguo de três semanas.

De forma praticamente unânime, o documento preparado por Furtado e apresentado pelo presidente Juscelino Kubitscheck aos governadores nordestinos no início de março de 1959 foi aprovado pelos principais atores (políticos, *intelligentsia* e imprensa) envolvidos com a política de industrialização. Já o diagnóstico da questão agrária e a proposta de política para o setor agrícola foram recebidos com sérias restrições. A via de colonização de terras fora do semi-árido, componente principal para enfrentar a questão agrária, a muitos parecera tímida. Parte das forças que compreendiam o amplo leque das esquerdas, lutava pela reforma agrária. Representantes menos radicais da *intelligentsia*, durante um Seminário realizado em Garanhuns, também criticaram fortemente a visão do documento para o setor agrícola.

É nesse contexto que nasce a idéia de elaborar rapidamente uma Lei de Irrigação que permitisse amplo acesso à terra. Deve-se lembrar que, antecipando-se à aprovação da lei que sancionaria a futura autarquia federal para o desenvolvimento do Nordeste, o presidente Kubitschek criou, por decreto, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), que se instalou em Recife em abril de 1959. Diante das críticas feitas à visão da questão agrária contida no Relatório Furtado, o Conselho decidiu, de imediato, enfrentar a questão da irrigação e, para tanto, indicou três importantes especialistas – Guimarães Duque, Estevam Strauss e Vinícius Berredo – com o encargo de elaborar um projeto de lei a ser submetido ao Congresso Nacional. O texto finalizado foi debatido em reunião do Codeno realizada em Teresina e foi aprovado por todos os conselheiros, exceto pelo representante do governo do Ceará, que pediu vista do projeto. Finalmente aprovado pelo Conselho, o projeto de lei foi submetido ao Congresso pelo Executivo Federal.

O projeto visava apoiar futuros agricultores capitalistas regantes, organizados em unidades familiares. Mesmo o fato de o projeto de lei permitir aos "antigos proprietários conservar uma parcela de terra que podia ser maior ou menor do que as demais, desde que se dedicassem com exclusividade à nova agricultura irrigada" não era suficiente para diminuir a poderosa oposição dos latifundiários e do capital comercial, que logo se organizaram. Reagiram ao que era na verdade uma política de modernização, que seguiria os passos do que

há muito se fizera nos países desenvolvidos, inclusive nos Estados Unidos.

No Congresso Nacional, os debates se centraram nos dispositivos da Constituição de 1946 que tratavam da propriedade particular e abriam a possibilidade de desapropriação por interesse social (Art. 41, § 16, Art. 147).

As reações que já haviam começado na reunião do Codeno em Teresina aumentaram nos momentos seguintes. O foco da campanha, liderada pelo deputado paraibano Argemiro Figueiredo, foi o próprio Celso Furtado, tachado como comunista por esse parlamentar, acusação bastante grave no Brasil dos anos 1950, e mais ainda no Nordeste. O resultado foi uma enorme derrota para os defensores da nova política regional, que foram surpreendidos por uma manobra política dos representantes dos grandes interesses nordestinos no Congresso, pouco conhecida à época. Segundo explica Furtado (1997)[1], os parlamentares aprovaram um projeto de irrigação conservador em lugar do projeto original do Codeno, restando apenas o recurso ao veto do presidente da República:

> Tudo se fizera com tanto ardil que foram poucas as pessoas a perceberem que o projeto originário do Codeno havia sido substituído. Tratando-se de matéria técnica, somente os iniciados poderiam captar o alcance da diferença entre os dois textos. Quando acordamos para a manobra, restava apenas o recurso de obter do presidente da República o veto da falsa lei de irrigação em sua totalidade. Ademais era necessário obter do Congresso que o veto não fosse posto abaixo. Tudo isso tinha custo político que absorvia tempo e considerável esforço da pequena equipe que havíamos constituído. Ganhamos a dupla batalha do veto. Mas já não havia condições políticas para prosseguir, no momento, a luta nessa frente. Cabia dar por encerrado *sine die* nosso belo projeto de lei de irrigação.

Recebido em outubro de 2008. Aprovado para publicação em dezembro de 2008

Hermes Magalhães Tavares é Doutor em Economia Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e Pesquisador do CNPq. Fez parte da equipe técnica da SUDENE.

[1] FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. v. 2, p. 128.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
Presidência da República

PROJETO DE LEI DE IRRIGAÇÃO

Setor de Documentação
Setembro de 1959
- Recife -

ÍNDICE

MENSAGEM PRESIDENCIAL

I – Criação de uma classe de agricultores regantes de nível de vida suficientemente alto para que possam desempenhar sua complexa missão de interesse econômico e social.

II – Garantia da utilização ótima da capacidade de produção criada pelo investimento público.

III – Garantia dos padrões técnicos requeridos para preservação dos recursos naturais.

IV – Preservação do caráter social na utilização da capacidade produtiva das terras irrigadas.

PROJETO DE LEI DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE

ÍNDICE REMISSIVO DE TERMOS NO PROJETO

MENSAGEM PRESIDENCIAL

Senhores Membros do Congresso Nacional

Na forma do artigo 67 da Constituição, tenho a honra de apresentar a Vossas Excelências o incluso Projeto de Lei que regula o uso da terra e da água nas áreas de irrigação do Nordeste e dá outras providências.

A política de desenvolvimento do Nordeste, traçada por meu Governo e consubstanciada na mensagem que acompanhou o projeto de lei de criação da SUDENE, reconhece que é de fundamental importância a criação, na região nordestina semi-árida, de uma agricultura resistente às secas, tanto pelo aproveitamento racional das espécies xerófilas de valor econômico, como pela implantação de extensa rede de irrigação. Reconhece o Governo que o grande esforço realizado no passado é intensificado nos últimos três anos para dotar o Nordeste de um sistema de barragens – objetivando represar parte daquelas águas que, em razão da concentração da queda pluviométrica e da reduzida capacidade de retenção das estruturas sedimentares, se perderiam totalmente – esse esforço deve ser agora complementado por um decidido trabalho de aproveitamento das águas represadas. O que se fez até o presente foi da mais alta importância para o Nordeste. Contudo, falharíamos aos autênticos objetivos da política de obras contra os efeitos das secas, em que estamos empenhados há meio século, se não chegássemos a completar esse esforço de acumulação de águas com um programa de obras visando à integral utilização dessas águas com critério econômico e social.

Se na região dos rios periódicos o aproveitamento econômico da água exigiu, como pré-requisito, grandes investimentos para sua retenção, nas margens do São Francisco a utilização da água, ali abundante, teve de ser precedida do aproveitamento do potencial hidráulico do rio e da regularização de sua vazão. Paulo Afonso e Três Marias constituíram, assim, etapas preliminares que foi preciso vencer para empreender o aproveitamento econômico, em grande escala, das águas san-franciscanas. Contudo, esse aproveitamento não virá espontaneamente. Um esforço persistente, baseado em vultosas inversões públicas, deverá completar obras como Paulo Afonso e Três Marias para que, na região semi-árida do Nordeste, surja uma agricultura capaz de proporcionar ao sertanejo adequadas condições de existência e de poupar ao país as grandes crises sociais criadas pelas secas periódicas.

A água represada nos açudes ou bombeada a baixo preço nas margens do São Francisco com a energia de Paulo Afonso constituirá a base de um grande plano de irrigação já em elaboração pelo DNOCS e pela CVSF em cooperação com o CODENO.

Estudos preliminares já realizados permitem afirmar que nada menos de 250 mil hectares poderiam ser irrigados no Nordeste no correr do próximo decênio.

Dispondo de área irrigada dessa magnitude, e sempre que a utilização da mesma possa ser orientada com critério social, os aspectos mais calamitosos das secas aqueles decorrentes do colapso da produção de alimento poderiam ser eliminados mediante mobilização de recursos dentro da própria região. Com efeito, utilizando as áreas irrigadas para produção intensiva de alimento, em observância a planos preestabelecidos para execução em caso de incidência de seca, será possível ao Governo evitar a drástica redução na oferta de alimentos e a brusca elevação de preços que frustram toda política compensatória de investimentos destinada a absorver a mão-de-obra desempregada pela redução da atividade econômica decorrente do colapso da precipitação pluviométrica.

O projeto de lei que agora tenho a honra de enviar ao Congresso objetiva aparelhar o Governo para empreender essa obra, certamente decisiva para o desenvolvimento da economia nordestina, que é a implantação de uma grande agricultura de irrigação. O espírito que norteou sua elaboração pode ser sintetizado nos pontos seguintes:

I – *Criação de uma classe de agricultores regantes de nível de vida suficientemente alto para que possam desempenhar sua completa missão de interesse econômico e social*

A agricultura de irrigação exige daquele que a pratica a assimilação de métodos técnicos de trabalho, sem o que corre-se o risco de rápida destruição dos recursos naturais e de brusca redução de rentabilidade do investimento. É por essa razão que em todo o mundo, quando a irrigação tem por base o investimento público, se limita o tamanho do lote irrigado a dimensões compatíveis com a capacidade de supervisão e trabalho de um agricultor. A experiência de irrigação nas bacias dos açudes públicos do Nordeste indica que, sem uma ação ordenadora do Governo, prevalece a tendência à constituição de minifúndios e latifúndios. No primeiro caso, não se criam condições para formação de um regante com capacidade técnica e financeira. No segundo, surge uma classe privilegiada de proprietários absenteístas, altamente beneficiados pelos investimentos públicos e sem contato direto com os problemas complexos suscitados pela prática da irrigação.

O presente projeto de lei fixa o tamanho do lote irrigável em 15 ha para as bacias dos açudes públicos e em 50 para as terras ribeirinhas dos rios permanentes.

Cada bacia deverá ser considerada como um projeto autônomo, tidas em conta as peculiaridades evidenciadas pelos estudos agrológicos. Assim, o tamanho ótimo

do lote será fixado em cada caso, levando-se em conta tanto o fato de que o uso da terra estará subordinado a objetivos de caráter social – o que em alguns casos poderá significar redução da rentabilidade – como a necessidade de evitar que o investimento público se transforme em fonte de privilégio para uns poucos.

II – *Garantia da utilização ótima da capacidade de produção criada pelo investimento público*

A irrigação na região nordestina, particularmente ali onde a água provém de rios periódicos exigindo grandes obras de engenharia para sua retenção, requer grandes imobilizações de capital que não será fácil justificar de um ponto de vista estritamente econômico. A relação entre o investimento total, exigido por um sistema de irrigação do tipo dos que existem atualmente nos açudes públicos, e a quantidade de emprego criado diretamente por esse investimento tampouco é de molde a justificar o esforço que se pretende fazer neste setor. Destarte, é de absoluta importância que a capacidade produtiva de cada sistema de irrigação seja totalmente utilizada de forma permanente, sem prejuízo dos recursos naturais. Essa é uma das razões pelas quais é indispensável formar regantes capacitados tecnicamente a usar plenamente os recursos de terra e água postos à sua disposição. A experiência tem demonstrado que, muitas vezes, as terras irrigadas permanecem totalmente ociosas ou parcialmente utilizadas, pelo simples fato de que o proprietário não tem interesse direto na exploração agrícola e se nega a aliená-la, na esperança de auferir maiores benefícios decorrentes da valorização trazida pelo investimento público.

III – *Garantia dos padrões técnicos requeridos para preservação dos recursos naturais*

Em face das peculiaridades dos solos nordestinos, da pouca profundidade do lençol freático na maioria das estruturas sedimentares da região semi-árida e, finalmente, da pouca experiência de irrigação que ali existe, a assistência técnica ao regante é da mais alta importância para preservação dos recursos naturais. A experiência de irrigação já advertiu seriamente contra os perigos de uma progressiva destruição da fertilidade dos solos e mesmo de uma rápida salinização. Sem uma assistência técnica permanente e uma cuidadosa supervisão dos trabalhos de drenagem, os grandes investimentos requeridos pela irrigação poderão transformar-se em fator de devastação do Nordeste. Somente um regante perfeitamente capacitado e equipado com os recursos necessários poderá desempenhar-se da complexa tarefa de preservação dos recursos naturais, nas condições de calor e insolação que prevalecem nas regiões irrigáveis do Nordeste semi-árido. A organização das bacias de irrigação proposta no presente projeto de lei visa garantir aos regantes uma efetiva assistência técnica.

IV – *Preservação do caráter social na utilização da capacidade produtiva das terras irrigadas*

Já se observou que o critério estritamente econômico não justificaria os grandes investimentos exigidos pelo plano de irrigação que o Governo tem em vista realizar no Nordeste. É por sua importância social que se legitimam esses investimentos. Caberá a eles contribuir de maneira fundamental para a solução do mais grave aspecto do problema da região, que é o colapso da produção de alimento nos anos em que a precipitação pluviométrica é insuficiente.

Contudo, é necessário ter em conta que esse objetivo social não será alcançado espontaneamente, pois é perfeitamente possível que venha a colidir com o interesse imediato do regante em mais de uma oportunidade. A experiência tem demonstrado que o regante, beneficiário das grandes facilidades criadas pelo Governo nas bacias de irrigação dos açudes públicos, busca aquelas culturas que maior rentabilidade lhe proporciona, mesmo que isso represente desperdício de água ou que entre em conflito com o interesse social no aproveitamento da terra e da água. Exemplo disso é dado pela total imobilização com culturas permanentes das terras irrigadas. As terras assim imobilizadas em nada contribuem, na eventualidade de seca, para aumentar a oferta daqueles alimentos de que necessita para sobreviver a população da zona semi-árida.

O que se tem em vista com o presente projeto de lei é armar o Governo para criar na região uma agricultura de irrigação que efetivamente contribua para aumentar a resistência da economia da região semi-árida ao impacto da seca. Se bem que as terras irrigadas devam ser utilizadas de forma a alcançar uma elevada rentabilidade, é indispensável que as mesmas constituam uma reserva permanente a ser mobilizada em caso da seca para a produção intensiva daqueles alimentos que são a base da subsistência da população atingida pelo flagelo. A cultura de hortaliças poderá em muitos casos conciliar esse duplo objetivo de elevada rentabilidade e de disponibilidade para mobilização em caso de seca. Não se trata, evidentemente, de discriminar contra este ou aquele produto, mas sim de preservar a efetividade da função social da bacia de irrigação. Através de tarifas diferenciais para uso da água, o projeto de lei permite disciplinar a utilização econômica da terra e garante a possibilidade de reorientação do uso desta em caso de emergência de seca. Por essa forma, poder-se-á alcançar o duplo objetivo de compensar o colapso da produção de alimentos nas zonas secas, produzindo intensamente nas faixas irrigadas, e de evitar – requisitando a produção de gêneros assim incrementada – a elevação de preços que viria beneficiar uns poucos à custa da miséria de muitos.

Os objetivos que se buscam com o presente projeto de lei, e que vimos de sumariar, indicam claramente que o Governo pretende lançar as bases de um novo

tipo de agricultura no Nordeste. A estrutura agrária da região tem sido objeto de sérias críticas da parte de muitos estudiosos que se preocupam com o desenvolvimento econômico do Nordeste. A evolução dessa estrutura agrária terá de processar-se no sentido da criação de um novo tipo de agricultor, mais bem equipado técnica e financeiramente e diretamente ligado ao empreendimento agrícola. A emergência desse empresário agrícola facilitará a operação do sistema de crédito e possibilitará a organização do mercado dos produtos do agro para a defesa da renda do homem do campo contra intermediários e financiadores inescrupulosos.

A elaboração do presente projeto de lei teve a seu favor a experiência acumulada na região, durante os últimos decênios, e contou com a cooperação direta de técnicos grandes conhecedores dos problemas específicos da irrigação na zona semiárida do Nordeste, cabendo salientar os nomes dos agrônomos J. Guimarães Duque e Estevans Strauss e do Eng. Vinícius Berredo.

O presente projeto de lei, após ampla discussão, foi aprovado pelo Conselho Deliberativo do CODENO, em sessão realizada na cidade de Teresina no dia 5 do corrente, pela unanimidade dos seus membros.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossas Excelências protestos de alta estima e distinta consideração.

Rio de Janeiro, em 25 de agosto de 1959.

Juscelino Kubitschek

PROJETO DE LEI DE IRRIGAÇÃO PARA O NORDESTE

PROJETO DE LEI

Regula o uso da terra e da água nas áreas de irrigação do Nordeste e dá outras providências.

Art. 1º - A União promoverá o aproveitamento intensivo das terras irrigadas e irrigáveis pelo Poder Público, nos estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão, de acordo com os planos de irrigação aprovados pela *Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE*.

Art. 2º - Os planos de irrigação determinarão as áreas irrigáveis e as adjacentes não irrigáveis necessárias ao aproveitamento racional da terra e da água, assim como as condições do seu uso, tendo em vista os interesses econômico-sociais da região.

Art. 3º - Os planos de irrigação, depois de aprovados pelo Presidente da República, serão considerados da mais alta essencialidade para o desenvolvimento da região, para efeito de aplicação automática de quaisquer favores legais e administrativos.

Art. 4º - As terras irrigadas em virtude de obras públicas somente serão utilizadas pela forma e para os fins permitidos nos planos de irrigação, que especificarão os casos de suspensão ou cancelamento do uso da água.

Art. 5º - Para possibilitar a execução dos planos de irrigação, poderão ser efetuadas desapropriações por utilidade ou necessidade públicas, assim como por interesse social.

Art. 6º - São desapropriáveis por interesse social as terras destinadas à constituição dos lotes agrícolas, assim como quaisquer outras que, segundo os planos ou projetos de irrigação, devam ser ocupadas com obras ou serviços necessários ao bem-estar dos regantes e das suas comunidades rurais.

Art. 7º - São considerados justos, para efeito das desapropriações por interesse social previstas no artigo anterior, os preços fixados à base de tabelas de preço e mapas agrológicos cadastrais previamente aprovados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, que classificará os solos de acordo com o respectivo valor agrícola.

Art. 8º - Nas desapropriações previstas nesta lei (artigo 5º), serão excluídas de indenização as valorizações decorrentes de obras hidráulicas ou complementares construídas pelo Poder Público ou por ele projetadas.

Parágrafo único - Por complementares entendem-se não só as obras hidráulicas de distribuição como todas as demais que contribuem para o aproveitamento racional da terra e da água nas áreas de irrigação, tais como drenos, estradas de penetração, armazéns e silos, produção e transmissão de energia, terraplanagem e instalações diversas.

Art. 9º - A exploração das terras dos sistemas públicos de irrigação será efetuada através do lote agrícola, que não poderá exceder de quinze hectares irrigáveis nas bacias dos açudes ou nas áreas servidas por poços e de cinqüenta hectares nas dos rios perenes.

Art. 10 - Nas áreas desapropriadas, serão os lotes agrícolas, mediante arrendamento, distribuídos a agricultores que exerçam diretamente a agricultura como atividade exclusiva.

Parágrafo 1º - Terão preferência para o arrendamento os agricultores radicados na região, observados os critérios estabelecidos no regulamento desta lei.
Parágrafo 2º - O arrendamento far-se-á pelo prazo de três anos, devendo o arrendatário, até seis meses antes do termo, optar pela compra do lote.
Parágrafo 3º - São expressamente proibidos o subarrendamento e a transferência do arrendamento, sob pena de rescisão deste.
Parágrafo 4º - Os aluguéis dos lotes serão fixados em tabelas aprovadas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Art. 11 - O arrendatário que manifestar a opção prevista no parágrafo 2º do Art. 10 terá preferência para a promessa de compra e venda do lote que ocupar, se houver bem cumprido as suas obrigações de agricultor regante, nos termos da regulamentação desta lei.

Parágrafo único - A promessa será efetuada pelo preço fixado em tabela aprovada por decreto executivo, sob proposta da SUDENE.

Art. 12 - A promessa poderá ser rescindida se o promitente comprador não realizar pontualmente o pagamento das prestações do preço ou incorrer em qualquer dos casos previstos nas alíneas "a" e "b" do Art. 21.

Parágrafo único - São intransferíveis a promessa de compra e venda dos demais direitos do promitente comprador sobre o lote.

Art. 13 - Cada arrendatário ou proprietário só poderá explorar um lote agrícola, exceto na hipótese do Art. 28 e alínea "b".

Art. 14 - Os preços dos lotes agrícolas serão compostos das seguintes parcelas:

a) Parcela de instalação, correspondente ao custo médio das obras complementares de irrigação referentes ao lote (Art. 8º, parágrafo único);
b) Parcela fundiária, correspondente ao valor das terras incluídas no lote, baseado nos preços de desapropriação;
c) Parcela de edificações, correspondente ao custo das construções edificadas nos lotes.

Parágrafo único - A parcela de instalação (alínea "a", da drenagem, da terraplanagem e da regularização do solo).

Art. 15 - O pagamento do lote será realizado em vinte prestações anuais de igual valor, acrescidas de juros de seis por cento ao ano, contados de acordo com a Tabela Price.

Art. 16 - O pagamento do lote agrícola ou das parcelas de instalação e de edificações (Art. 14, alíneas "a" e "c") poderá ser efetuado em terras irrigáveis, de forma tal que o valor da superfície e acessórios transmitidos à União corresponda ao valor da área irrigada.

Parágrafo único - as terras dadas em pagamento e o lote irrigado serão avaliados pelo Juiz da Comarca da situação deste, que arbitrará livremente os respectivos valores (Cod. Do Proc. Civil, Art. 258), à base de laudo do avaliador que designar, com observância dos critérios estabelecidos no Art. 7º e parágrafo único desta lei.

Art. 17 - O lote agrícola é indivisível e resolúvel a propriedade do regante, instituída ou subsistente de acordo com esta lei.

Art. 18 - Por morte do arrendatário ou do proprietário, havendo sucessores, estes escolherão entre si o administrador do lote agrícola, se não preferirem extinguir a comunhão.

Art. 19 - A comunhão entre cônjuge sobrevivente e os sucessores do arrendatário, quando não resolvida amigavelmente, extingue-se por decisão judicial em processo sumário (Cod. Proc. Civil, Art. 685), à base de instrução expedida, com informação da administração do sistema de irrigação e verificação pessoal do juiz competente.

Art. 20 - Extingue-se o arrendamento:

a) Pelo termo do prazo contratual;
b) Pela rescisão do contrato;
c) Pela morte do arrendatário sem deixar cônjuge ou sucessor em condições de explorar diretamente o lote agrícola.

Art. 21 - Poderá ser rescindido o arrendamento quando:

a) O arrendatário explorar o lote em desacordo com as normas e prescrições dos projetos ou das administrações dos sistemas de irrigação;
b) O regime de comunhão prejudicar o aproveitamento econômico do lote agrícola;
c) Não efetuado o pagamento do aluguel até noventa dias subseqüentes ao vencimento, salvo motivo justo ou relevante, a critério da SUDENE.

Art. 22 - Extingue-se o condomínio:

a) Pela adjudição das partes indivisas ao cônjuge sobrevivente ou a um dos condôminos, tendo preferência, por ordem de idade, o herdeiro varão ou marido de herdeira domiciliado no lote e com experiência de irrigação;
b) Pela venda nos termos do Art. 30.

Art. 23 - Resolve-se a propriedade privada do lote agrícola quando verificados, em relação ao proprietário, os casos previstos no Art. 21, alíneas "a" e "b".

Art. 24 - A administração dos sistemas de irrigação, do mesmo modo que qualquer comunheiro ou condômino poderá ter a iniciativa dos processos de extinção da comunhão do arrendamento ou do condomínio.

Art. 25 - Em qualquer dos casos de reversão do lote agrícola ao domínio ou posse direta do Poder Público ou das empresas a que se refere o Art. 33, são assegurados ao arrendatário ou proprietário:

a) Direito à colheita da lavoura fundada;
b) Indenização de Benfeitorias à base do respectivo custo histórico, reajustado de acordo com os índices de oscilação da moeda, fixados pelo Conselho Nacional de Economia, e das desvalorizações decorrentes do uso, avaliados pela administração do sistema de irrigação.

Parágrafo único - não são indenizáveis as benfeitorias realizadas sem autorização expressa das administrações dos sistemas de irrigação, salvo as necessárias.

Art. 26 - O lote agrícola só pode ser gravado em garantia de financiamento concedido para a sua aquisição.

Art. 27 - Com a prévia concordância da administração do sistema de irrigação são apenháveis as culturas do lote agrícola.

Art. 28 - As propriedades que, na data desta lei, tiverem terras irrigadas com águas de sistema público de irrigação serão total ou parcialmente desapropriadas, nos seguintes casos:

a) Se pertencerem a proprietários que não exerçam a agricultura como atividade preponderante;
b) Quando maiores forem do que dois lotes agrícolas do sistema;
c) Quando a área irrigável da propriedade for menor do que aquela considerada econômica no sistema.

Parágrafo 1º - na hipótese da alínea "b", se o proprietário exceder a agricultura como atividade principal, a expropriação incidirá somente sobre a parte que exceder o tamanho de dois lotes.
Parágrafo 2º - as valorizações decorrentes de obras públicas, construídas, em construção ou projetadas, não serão consideradas para efeito de indenização (Art. 8º).
Parágrafo 3º - Cabe ao proprietário atingido pela desapropriação parcial prevista neste artigo obter desapropriação total, se assim preferir.

Art. 29 - A propriedade remanescente (Art. 28) passará a ser exercida com favores e as limitações estatuídas nesta lei, ficando os seus titulares obrigados ao pagamento das parcelas de instalação e edificações (Art. 13) pela forma estabelecida no artigo 15.

Art. 30 - Depois de estabelecida a propriedade, o lote agrícola só poderá ser transferido ao Poder Público, ou à empresa administradora do sistema público de irrigação, para cumprimento do disposto no Art. 10.

Parágrafo 1º - O preço da venda será fixado em arbitramento judicial, a requerimento do proprietário, processado de acordo com o Art. 685 do Código do Processo Civil, com observância dos Arts. 254, 256, 257 e 258 do mesmo Código, e compreenderá as despesas processuais.
Parágrafo 2º - Na fixação do preço, o juiz terá em conta o valor local das terras e a rentabilidade do imóvel.

Art. 31 - A água dos sistemas públicos de irrigação será distribuída aos regantes mediante o pagamento das seguintes taxas de utilização:

a) Taxa fixa por hectare, devida independentemente do uso da água e variável de acordo com a categoria da terra irrigável, destinada à conservação dos canais e drenos;
b) Taxa por metro cúbico utilizado, variável de acordo com a lavoura irrigada.

Parágrafo 1º - As taxas de que trata este artigo serão fixadas bienalmente pela SUDENE, mediante proposta da administração do sistema de irrigação.
Parágrafo 2º - os proprietários que fizerem doação, ou concordarem com a constituição gratuita de servidões perpétuas para a edificação de obras principais ou complementares, terão direito a bonificação, não inferior a cinco por cento (5%), nas tarifas de água.

Art. 32 - Além das demais obrigações estabelecidas nesta lei, os regantes são obrigados a:

a) Adotar medidas e práticas recomendadas pela administração do sistema, para a conservação da fertilidade do solo;
b) Permitir a fiscalização de suas atividades pela administração do sistema e prestar-lhe qualquer informação que lhes seja solicitada;
c) Proporcionar facilidades para a execução de trabalhos necessários à conservação, ampliação e modificação das obras e instalações do sistema de irrigação.

Parágrafo 1º - Se, em decorrência das alterações previstas na alínea "c", houver redução da área do lote ou danos materiais, o regante terá direito à indenização correspondente.
Parágrafo 2º - A inobservância do disposto neste artigo constitui causa de rescisão do arrendamento ou da promessa de compra e venda e de resolução do domínio.

Art. 33 - Para administrar os sistemas públicos de irrigação, deverá a SUDENE promover a constituição de empresas com a estrutura jurídica adequada e aprovar aquelas que forem constituídas com a cooperação de órgãos ou entidades governamentais.

Parágrafo 1º - Os orçamentos dos órgãos e entidades de que trata este artigo consignarão dotações específicas para a realização do capital das empresas a que se refere este artigo.
Parágrafo 2º - Na composição do capital referido no parágrafo anterior, o Poder Público, através dos órgãos ou entidades oficiais ou paraestatais participantes, deterá parcela não inferior a cinqüenta por cento (50%) com direito a voto, quando for o caso.

Parágrafo 3º - As administrações dos sistemas públicos de irrigação poderão ser também contratadas com pessoas ou empresas privadas especializadas.

Art. 34 - Para auxiliar a execução dos objetivos desta lei, fica instituído o "Fundo de Irrigação do Nordeste", que será formado com:

a) Aluguéis dos lotes arrendados;
b) Preços das revendas das áreas desapropriadas, quando as indenizações tiverem sido efetuadas com recursos do "Fundo";
c) Lucros obtidos nas revendas das áreas abrangidas pelos planos de irrigação;
d) Tarifas de água para irrigação;
e) Dotações orçamentárias;
f) Doações;
g) Valor do imposto de renda sobre o lucro imobiliário verificado em virtude das vendas dos lotes agrícolas ou das indenizações dos imóveis desapropriados;
h) Lucros dos capitais aplicados pela União de acordo com os parágrafos 1º e 2º do Art. 33, bem como de quaisquer taxas ou remunerações a que se obriguem as empresas respectivas, de acordo com os contratos.

Parágrafo 1º - os recursos do "Fundo" serão movimentados pela SUDENE, à base de orçamentos anuais de aplicação aprovados pelo Poder Executivo para os seguintes fins:
a) Desapropriações de novas áreas para irrigação;
b) Indenizações previstas nesta lei;
c) Aquisição de máquinas, implementos agrícolas, sementes, adubos, inseticidas e fungicidas, plantas e animais para serem cedidos aos regantes ou às suas organizações, mediante aluguel ou venda;
d) Preparo dos lotes agrícolas para efeito de exploração racional;
e) Subscrição de quotas de capital de cooperativas de regantes e de empresas administradoras dos sistemas de irrigação;
f) Garantia de empréstimos contraídos com bancos para efeito de exploração e melhoramento do lote, de acordo com o convênio entre administração do "Fundo" e o estabelecimento bancário.

Parágrafo 2º - As provisões do "Fundo" serão aplicadas para os fins do parágrafo anterior com o objetivo de manter, melhorar ou ampliar os sistemas de irrigação, inclusive estudos e pesquisas sobre o uso da água e solo.

Art. 35 - Ficam isentos de quaisquer impostos e taxas os contratos, termos, ajustes e registros aprovados ou procedidos em virtude desta lei, inclusive para a concessão de financiamento.

Art. 36 - As dotações orçamentárias e créditos especiais destinados a execução dos planos, programas e projetos de que trata esta lei serão automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos ao Tesouro Nacional, que os depositará no Banco do Brasil S. A., no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico ou no Banco do Nordeste do Brasil S. A., em conta especial, à disposição da entidade a que forem atribuídos.

Parágrafo único - Os saldos das referidas dotações e créditos, quando não utilizados, serão escriturados como "Restos a Pagar", com a vigência de cinco anos.

Art. 37 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ÍNDICE REMISSIVO DE TERMOS EMPREGADOS NO PROJETO

Água –
Taxas de utilização (Art. 31)
Aproveitamento racional da terra e da água – (Art. 2º)
Arrendamento –
Preferência e condições de – (Art. 10 - parágrafos 1º e 4º)

Desapropriações –
De terras irrigadas com águas de sistema público – (Art. 28)
Fixação de preços justos para (Art. 7º)
Indenização (Art. 8º)
Por utilidade ou necessidade públicas e interesse social (Art. 6º)

Empresas exploradoras de irrigação –
Constituição de – participação da União (Art. 33)

Favores legais e administrativos –
Aplicação automática (Art. 3º)
"Fundo de Irrigação do Nordeste" –
Constituição do – (Art. 34)

Indenização –
Critério de avaliação de benfeitorias para fins de (Art. 25, letra "b")
Exclusão das valorizações decorrentes de obras públicas (Art. 28, parágrafo 2º)
Interesse social –
Definição de (Art. 6º)
Isenção de impostos e taxas –
Condições para (Art. 35)

Lotes agrícolas –
Áreas máximas irrigáveis (Art. 9º)
Arrendamento (Art. 10)
Causa específica de rescisão do arrendamento ou da promessa de compra e venda e da resolução do domínio (Art. 32, parágrafo 2º)
Constituição de (Art. 6º)
Exploração de (Art. 13)
Extinção de arrendamento (Art. 20)
Extinção de condomínio (Arts. 22 e 24)
Fixação do preço da venda por arbitramento judicial (Art. 30)
Gravame e penhor (Arts. 27 e 28)
Pagamento (Arts. 15 e 16)

Reversão ao domínio público ou a empresa exploradora (Art. 25)
Sucessão de direito de propriedade (Arts. 18 e 19)
Tamanho e composição de (Art. 9º - parágrafo único)

Mapas agrológicos cadastrais –
Base para desapropriações (Art. 7º)

Planos de irrigação –
Aprovação pelo Pres. Da Rep. (Art. 3º)
Determinação de áreas irrigáveis (Art. 2º)
Determinação de tamanho e composição de lotes agrícolas (Art. 9º - parágrafo único)
Dotações orçamentárias e créditos especiais (Art. 36)
Terras desapropriáveis (Art. 6º)
Utilização de terras irrigadas em virtude de obras públicas (Art. 4º)

Regantes –
Obrigações de ordem técnica (Art. 32)

Tabelas de preços para desapropriações – (Art. 7º)
Terras desapropriáveis –
Por interesse social (Art. 6º)

Uso da água –
Suspensão ou cancelamento (Art. 4º)

Instruções aos colaboradores dos *CADERNOS IPPUR*

1. As contribuições enviadas sob a forma de artigo devem ser apresentadas em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas, incluindo figuras, notas de rodapé, referências e anexos. As figuras deverão ser em P&B, ter extensão JPG ou TIF e 300 dpi.
2. O texto deve ser digitado com fonte 12 e espacejamento de 1,5. As citações de mais de três linhas, notas de rodapé, paginação e legendas de ilustrações e tabelas devem ser digitadas com fonte tamanho 10 e espacejamento simples.
3. As referências devem ser redigidas de acordo com a NBR 6023/2002 da ABNT:

a) *Livro* – último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número de edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas do livro. Quando houver mais de um volume, citar somente o número de volumes (Coleção ou Série).
Exemplos:
MOOG, Vianna. *Bandeirantes e pioneiros*: paralelo entre duas culturas. 19. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2000. 351 p.
MAMANI, Hernán Armando. *Transporte informal e vida metropolitana*: estudo do Rio de Janeiro nos anos 90. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 2 v.

b) *Artigo* – último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.
Exemplo:
HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p.35-40, jul. 2004.

c) *Capítulo de livro*
Exemplo:
OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Mudanças no espaço metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). *Metrópole*: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A Editora; FAPERJ, 2006. p. 79-97.

d) *Dissertações e Teses*
Exemplo:
MARQUES, Ana Flávia. *Novos parâmetros na regionalização dos territórios*: estudo do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) na Amazônia legal e das bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul. 2006. 189f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

e) *Artigo e/ou matéria de revista em meio eletrônico*
Exemplo:
WACQUANT, Loïc. *Elias no gueto*. Rev. de Sociologia e Política, Curitiba, n. 10, jun. 1998. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/publica/revsocpol>.

4. Deve ser enviado um resumo em português (ou espanhol) e inglês, e uma relação de no máximo 5 (cinco) palavras-chaves (em português e inglês) para efeito de indexação.
5. O autor deve enviar informações relativas à sua trajetória profissional e vínculos institucionais (no máximo 5 linhas).
6. O autor de artigo publicado em *Cadernos IPPUR* receberá três exemplares do respectivo fascículo da revista.
7. Os artigos devem ser enviados à Comissão Editorial dos *Cadernos IPPUR* através do endereço eletrônico cadernos@ippur.ufrj.br.
8. Em caso de aprovação, o autor deverá enviar pelo correio o formulário (disponível na homepage) de autorização devidamente preenchido e assinado para disponibilização em texto completo nas bases de dados às quais os *Cadernos IPPUR* estejam indexados, incluindo a Base Minerva da UFRJ.
9. Para as resenhas críticas de publicações, recomenda-se o máximo de 4 páginas.

IPPUR/UFRJ
Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
Rio de Janeiro (RJ) CEP 21.941-590
Tel: (21)2598-1676
Fax:(21)2598-1923

Para assinatura ou número avulso, consultar: http://www.ippur.ufrj.br