

## **Metrópolis na Periferia: Como Governar a *Urbs* sem *Civitas*?**

**LUIZ CÉSAR QUEIROZ RIBEIRO**

Em menos de 50 anos, sob o impulso da industrialização e da desruralização produtiva do campo, o Brasil transformou-se em grande território articulado por um complexo sistema urbano-metropolitano. Hoje atravessamos nas metrópoles brasileiras um período de transição no qual as conseqüências da ausência de um sistema de governabilidade urbana e a desestruturação do regime de bem-estar social podem aprofundar os risco na descoesão nacional. Os efeitos da combinação entre a expansão do trabalho informal, *habitat* precário e segregação urbana tornam nebulosa a conquista nas metrópoles brasileiras do Direito à Cidade prometida pelo programa de reforma urbana contida no Estatuto da Cidade.

**Luiz César Queiroz Ribeiro:** Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e coordenador do Observatório das Metrôpoles.

**Palabras-chave:** cidades, informalidade, violência, favelas, segmentação sócio-territorial, Brasil.

O destino das grandes cidades está no centro dos dilemas contemporâneos das sociedades. As transformações sócio-econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 70 do século, em especial as decorrentes da globalização e da re-estruturação sócio-produtiva, aprofundam a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização, economia e território, Nação e Estado. Segundo previsões de vários organismos internacionais, em 2015 teremos 33 aglomerados urbanos do porte de megalópoles, entre as quais 27 estarão localizadas em países em desenvolvimento, sendo que apenas Tóquio será a grande cidade do mundo rico. Por outro lado, enquanto metrópoles do hemisfério sul continuarão conhecer taxas explo-

sivas de crescimento demográfico, dissociadas do necessário progresso material, aquelas que concentram as funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos mundiais encolherão relativamente de tamanho. Teremos então duas condições urbanas: a gerada pela vertiginosa concentração da população nos países que estão conhecendo o processo de *des-ruralização* induzido pela incorporação do campo à expansão das fronteiras mundiais do espaço de circulação do capital, e a condição urbana decorrente da concentração do capital, do poder e dos recursos de bem-estar social.

Mas a linha demarcatória não é apenas norte-sul. A nova relação entre economia e território reproduz na escala intra-urbana aquela dissociação. Mesmo nas cidades do mundo desenvolvido estão surgindo territórios excluídos dos benefícios do crescimento, na forma de guetos e periferias onde a precariedade do *habitat*, o isolamento do *mainstream* da sociedade, a violência e a desertificação cívica são as suas principais marcas. São os espaços onde se concentram a *Miséria do Mundo* (Bourdieu, 1997).

Para muitos autores ingressemos no mundo da urbanização generalizada, caracterizado pela ausência de cidades delimitadas e com fronteiras nítidas, dissociada da produção da riqueza e dos efeitos sócio-culturais emancipadores e civilizatórios gerados pela condição urbana constituída nas cidades européias da renascença e da revolução industrial. M. Davis (2006) nos propôs a imagem O Planeta em Favelas, conseqüência da explosão demográfica provocada pela *des-ruralização* que faz crescer cidades precárias em termos de condições de vida próximas às megalópoles. Este urbano seria um ambiente físico caracterizado pela intensificação da interação de todos os pontos dispostos em um contínuo sócio-territorial que unifica o rural e o urbano, regional e o urbano, fruto das conseqüências da passagem da dinâmica da expansão do capitalismo internacional que organizou uma rede de cidades à cidade em rede gerada pelo capitalismo mundializado. Na Indonésia este padrão de urbanização vem sendo chamado de *desakotas* - cidades aldeias. Aguilar e Ward (2003) ao estudarem as tendências de crescimentos de algumas metrópoles da América Latina cunharam a expressão *urbanização baseada em regiões* para dar conta de processo semelhante de urbanização sem delimitações de cidades. Para estes autores, este modelo de urbanização corresponderia à necessidade da reprodução do trabalho excedente concentrada nas megalópoles, que somente teria lugar nos espaços peri-urbanos caracterizados pelo *habitat* precário, nos quais exercem atividades rurais e urbanas integradas aos circuitos econômicos mundializados. Os territórios da urbanização generalizada seriam organizados por

comunidades divididas entre os de dentro e os de fora das cidades, uns e outros incapazes de construir comunidades coesas.

A principal consequência de tal constatação é política: nas escalas macro e micro o fenômeno urbano está atravessado pela dissociação entre *urbs* – a forma espacial e arquitetural da cidade – e *civitas* – as relações humanas e políticas<sup>1</sup>. Foram estas duas dimensões da condição urbana que emanciparam os indivíduos, tanto pela ruptura com os laços de dependência pessoal que os ligava aos senhores – da terra, da guerra ou do Estado – quanto pelo surgimento de novos padrões de interações sociais baseadas na tolerância e no reconhecimento das diferenças. Condição que interessou e intrigou os autores das grandes narrativas da modernização – Weber e Simmel – e da utopia revolucionária de Engels e Marx. A relação entre *urbs* e *civitas* engendrada pelas transformações das metrópoles da grande indústria foi também a base da constituição do sistema de proteção social encarnado pelo Estado de Bem-Estar Social. Com efeito, como já nos mostraram alguns sociólogos (Topalov, 1994) as reformas urbanas final do século XIX e início do XX tiveram importante papel na construção do *salariat* moderno. A transformação da força de trabalho em mercadoria necessitou da parcial des-mercantilização da cidade, através de um planejamento regulador do uso do solo, das primeiras políticas de habitação social e da constituição de um sistema público de transportes. Vivemos hoje incertezas sobre as possibilidades da experiência urbana ainda conter, como no passado, estes impulsos civilizatórios e promotores da homogeneização social.

As narrativas contemporâneas sobre as grandes cidades, sejam elas acadêmicas ou jornalísticas, são marcadas crescentemente por imagens antiurbanas, descrevendo as metrópoles como um mundo social que além da precariedade e da pobreza é anômico e regressivo, lugar da insegurança e do risco sociais inerentes a uma sociedade de indivíduos atomizados, ligados apenas por relações instrumentais.

Vivemos aparentemente um paradoxo. De um lado, apesar da assimetria das dinâmicas urbanas geradas pela globalização e pelas políticas neoliberais, as grandes cidades, especialmente as metrópoles, aumentaram seu papel indutor do desenvolvimento econômico nacional, como bem já mostraram trabalhos clássicos como de J. Jacobs

---

<sup>1</sup> A distinção entre *urbs* e *civitas* foi feita por Coulanges (2001). A hipótese do surgimento de duas condições urbanas no mundo da urbanização generalizada foi desenvolvida por Mogin (2005) no seguintes termos: «Entre deux mondes: voilà une expression à entendre em plusieurs sens. Tout d'abord: deux conditions urbaines, entre le monde de la cité (celui qui fait « monde ») et celui de l'urbain généralisé (celui qui ne fait plus « monde alors qu'il prétend être à l'échelle du monde). Ensuite : entre un monde européen encore dynamisé par les valeurs urbains et des mondes non européens où l'urbs et la civitas n'ont plus grande-chose à voir ensemble. »(p.13)

(1969) e pesquisas recentes sobre a relação entre globalização e cidades (Veltz, 1996). Isto quer dizer que as possibilidades de crescimento dependem hoje mais do que antes de projetos urbanos que articulem as forças econômicas e sociais em torno de ações cooperativas. Mesmo sem aderir às teses do desenvolvimento endógeno, portanto afastando-nos das visões idealizadoras mistificadoras das virtudes de cidades-estados renascentistas, concebidas como verdadeiros atores políticos estratégico, podemos admitir que as políticas macro econômicas manejadas pelos estados centrais perderam parte significativa de força indutora do crescimento nacional, prisioneiras que estão da administração do quadro institucional demandado pela circulação global do capital-dinheiro. Para terem eficácia, as estratégias nacionais de desenvolvimento devem se articular com as diversas escalas de ação, induzirem a cooperação com e das forças regionais e locais, único caminho capaz de re-territorializar a economia, e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação. Mas, por outro lado, a tendência da urbanização difusa e suas conseqüências parecem bloquear as possibilidades da formulação de projetos políticos com esta vocação, uma vez que a nova condição urbana faz explodir a unidade política da cidade, portanto a sua capacidade de governar seu território e sua população.

Neste quanto, as políticas urbanas orientadas tão somente pelos objetivos de aumento da competitividade das cidades, pela atração dos fluxos mundiais de capitais são capazes apenas de construir arranjos políticos que constroem ambientes de mutualização com as sociedades locais dos riscos e das incertezas econômicas<sup>2</sup>. Para que as metrópoles sejam mais do que mera plataforma de atração de capitais, mas, ao contrário, constituam-se em territórios da ancoragem duradoura dos circuitos econômicos é ne-

---

<sup>2</sup> P. Veltz (1996) propõe a interessante distinção entre estratégias de desenvolvimento local baseadas na mutualização das incertezas e riscos entre a estruturais e instituições locais e as firmas diante da competição global das orientadas pela prevenção e proteção social. As primeiras seriam próprias das políticas de constituição de distritos marshalianos e as conseqüências negativas dos movimentos cíclicos induzidos pela hipermobilidade do capital seriam repartidas com as sociedades locais. As grandes metrópoles teriam como virtude a possibilidade de estratégias que combinam a impessoalidade, flexibilidade dos mercados, a diversidade social própria deste ambiente o ambiente, o potencial de inovações com ação planejadora e protetora do poder público que contenha alternativas de reversibilidade do uso econômico do território diante das incertezas da competição global. Vale à pena a transcrição da seguinte passagem: «Na economia da velocidade e da incerteza, a ancoragem territorial, a força da cooperação enraizada na história e alimentada por projetos, são os meios privilegiados de proteger os mecanismos lentos da competitividade: construção de competências, de redes e relações. O Estado e as coletividades locais têm um papel fundamental nestes processos. Favorecer as cooperações horizontais e das redes de aprendizagem mútuas das firmas: favorecer um desenvolvimento solidário dos grupos e das pequenas e médias empresas; redefinir uma arquitetura transparente e clara dos poderes públicos: não faltam campos de trabalho nesta zona decisiva de intercessão entre o econômico, o social e o político.» (p. 244)

cessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e cooperação. A redução dos custos da distância e das externalidades pecuniárias - produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistema de gestão empresariais - contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Esta afirmação está fundada no resultado de vários trabalhos de pesquisa sobre os impactos da globalização e da re-estruturação produtiva nas grandes metrópoles, entre eles o de Veltz (1996; 2002). Neste sentido, as condições que tornam as metrópoles competitivas no sistema urbano global são aquelas promotoras da coesão social, pois a qualidade de vida e a existência de ambiente social indutor de relações de confiança e cooperação tornaram-se condição da eficácia dos processos econômicos. Estudos mostram que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

É neste quadro que devemos refletir sobre as tendências da organização sócio-territorial das metrópoles brasileiras. Em menos de 50 anos, sob o impulso da industrialização e da *desruralização* produtiva do campo, o Brasil transformou-se em grande território articulado por um complexo sistema urbano-metropolitano. Ele concentra hoje cerca de 80% da população vivendo em cidades - fato com poucos paralelos na história mundial - muito embora desigualmente distribuída no território, expressando as marcas de um território conformado pelas forças da urbanização dependente. Trata-se de um sistema urbano com potencial papel de resistência às forças que ameaçam a manutenção o Brasil da condição de *Nação Interrompida*. (Furtado, 1992), isto sem capacidade de controle da sua historicidade. Por outro lado, segundo pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles<sup>3</sup> possuímos uma rede de 15 aglomerados urbanos com funções metropolitanas em razão de nelas se concentrarem as atividades econô-

---

<sup>3</sup> Trata-se do estudo feito pelo Observatório das Metrópoles «Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias» desenvolvido para o Ministério das Cidades em 2004/2005. Tratase de um trabalho realizado sob encomenda do Ministério das Cidades e foi executado por Luiz César de Queiroz Ribeiro - IPPUR/UFRJ (Coordenador), Maria Luisa Castello Branco - IBGE, Marley Vanice Deschamps - IPARDES, Paulo Roberto Delgado - IPARDES, Rosa Moura - IPARDES e a colaboração de Ana Maria de Macedo Ribas - IPARDES (organização das informações), Cleber Fernandes - IBGE (geoprocessamento), Lucrecia Zaninelli - IPARDES (geoprocessamento), Peterson L. Pacheco - IPPUR/UFRJ (sistematização de banco de dados), Sérgio Aparecido Ignácio - IPARDES (análise estatística), Stella Maris Gazziero - IPARDES (ilustrações)

micas e políticas que as colocam na categoria de centro global, nacional ou regional dos circuitos econômicos<sup>4</sup>. No plano institucional, por razões até certo ponto paradoxais, depois de algumas décadas de difusão de políticas urbanas competitivas, desde 2001, coincidindo com o período de avanço das concepções neoliberais, temos no Brasil uma lei nacional de desenvolvimento urbana – conhecida como Estatuto das Cidades – que afirma vários princípios e instrumentos voltados   adoção pelos governos locais de programas de reforma urbana.

Os governos locais têm a sua disposição um conjunto dos instrumentos legais, urbanísticos e fiscal-financeiros necessários   adoção de políticas regulatórias, redistributivas e de democratização da propriedade urbana e do acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. Se usados da maneira coerente com os princípios e concepções da reforma urbana que inspiraram a sua formulação, estes instrumentos permitem a realização concreta da palavra de ordem Direito   Cidade proposta por H. Lefebvre no início dos anos 70, na sua versão latino-americana. O potencial reformador deste novo marco institucional de gestão das cidades pode ser sintetizado no princípio estabelecido na Constituição Federal e re-afirmado no Estudo da Cidade segundo o qual a política urbana deve se orientar pela da função social da cidade e da propriedade. Os constituintes expressaram a demanda da sociedade por um direito   cidade formulada no bojo da mobilização social dos anos 80, correspondente aos ideais republicanos de justiça distributiva e democracia participativa.   dinâmica urbana fundada na acumulação privada de riqueza patrimonial contrapõe-se a utopia da cidade como valor de uso socialmente necessário   realização das necessidades e aspirações civilizatórias e emancipatórias. Integra   cidade aqueles que sempre estiveram   margem dos benefícios da urbanização do país e que, premiados pelas necessidades de reprodução, foram incorporados   política sob a tutela do clientelismo.

Se a mudança de modelo de gestão está consoante com a história social e política brasileira, ela ocorre em momento de transformação da natureza e da escala da questão urbana brasileira. Com efeito, as políticas neoliberais iniciadas nos anos 90 e a nossa inserção defensiva na economia globalizada engendraram dinâmicas sociais, econômicas e políticas na sociedade brasileira que v em exacerbando os processos de dualização polarização e fragmentação sociais, portanto de descoesão da nação, cujo epicentro são as metrópoles, as grandes cidades geradas nas fases anteriores do nosso

---

<sup>4</sup> Foram utilizados os seguintes indicadores: população, número de agências bancárias, massa da renda pessoal, volume de transações financeiras, localização da sede das 500 maiores empresas, número de passageiros de transportes aéreos.

desenvolvimento capitalista. Por outro lado, é exatamente nelas que estão expressas as facetas mais dramáticas de dois aspectos fundamentais da nossa atual questão social: (i) no plano político, os efeitos da disjunção entre Nação e Estado, gerando territórios onde há poucas condições institucionais de ação local-regional de desenvolvimento que possam se articular de maneira virtuosa às forças nacional-regionais para impulsionarem estratégias de desenvolvimento que aproveitem os ativos decorrentes de um complexo sistema urbano-metropolitano e (ii) a desestabilização do regime de bem-estar social urbano construído na fase da vigência do chamado modelo de substituição de importação (MSI), que embora fundado na omissão regulatória e planejadora do Estado, foi capaz de combinar fortes desigualdades sócio-urbanas com uma dinâmica sócio-territorial indutora de condições de reprodução e mobilidade social que funcionaram como amortecedores do conflito distributivo inerente àquele modelo de desenvolvimento. Atravessamos nas metrópoles brasileiras um período de transição no qual as conseqüências da ausência de um sistema de governabilidade urbana e a desestruturação do regime de bem-estar social podem aprofundar os riscos na descoesão nacional.

É sobre estes aspectos que trataremos a seguir.

### ■ **Polarização e Segmentação Sócio-territorial: A Reprodução do Habitat Precário**

A análise das 15 aglomerações metropolitanas identificadas no trabalho mencionado indica a continuidade do caráter concentrador do modelo de organização sócio-territorial brasileiro. No conjunto de municípios dessas 15 áreas, o incremento populacional entre 1991 e 2000 foi de 10.081,7 mil pessoas, 1.120,2 mil ao ano, o que correspondeu à taxa de crescimento anual de 2%, superior à média nacional. Segundo estimativas do IBGE, no período 2000/2006 teremos um incremento total de aproximadamente 17 milhões de pessoas, o que representa taxa de crescimento anual de 1,60%, ritmo pouco menor do que o verificado na década de 1990, 1,63% a.a. O incremento anual no período 1991/2000 foi de 2.552,6 mil pessoas e entre 2000 e 2006 subiu para 2.828,6 mil pessoas/ano, ou seja, mesmo persistindo a redução no ritmo de crescimento, o nível de incremento populacional ainda se eleva. Reforçando o caráter concentrador do movimento de redistribuição populacional no território nacional, quase 44% do incremento populacional, tanto no primeiro quanto no segundo período, dar-se-á nas 15 Regiões Metropolitanas brasileiras. O incremento estimado para o período recente é de 7.437,4 mil habitantes, 1.239,6 ao ano, maior do que aquele observado no período anterior, mesmo com diminuição no ritmo de crescimento, o

qual passou para 1,91% a.a. É como se a cada ano fosse incorporada ao conjunto metropolitano uma nova cidade de mais de 1 milhão de habitantes.

A análise dos indicadores sobre o processo de metropolização no Brasil indica-nos que no período recente tem prevalecido a afirmação de um modelo sócio-territorial que combina as antigas tendências à concentração com frágil dispersão. Internamente aos espaços metropolitanos, o caráter concentrador da metropolização parece maior ainda. Os municípios mais centrais dos 15 principais aglomerados urbanos metropolitanos reúnem mais de 90% de toda a população vivendo nas nestes territórios. Mesmo com a desaceleração das taxas anuais de crescimento desse conjunto de municípios, eles deverão continuar concentrando parcela expressiva da população residente nas aglomerações metropolitanas.

O processo de absorção de população no interior dos diversos espaços metropolitanos vem ganhando contornos diferenciados ao longo do tempo – uma tendência que deve se consolidar independente da localização da RM no território nacional. Os pólos, que em 1991 absorviam 60% da população, perdem participação ao longo do tempo, ficando, em 2006, com 55% da população metropolitana.

Em contrapartida, são os municípios do entorno imediato ao pólo, aqueles cujo nível de integração é muito alto e alto que passaram a absorver, desde a década anterior, a maior parcela do incremento populacional verificado nas regiões metropolitanas; 50% do volume total no período 1991/2000 e 48% no período mais recente. Sua participação no total da população metropolitana aumentou de 33,4%, em 1991, para 37,4%, em 2006.

Isso implica dizer que mais de 50% do total dos municípios em áreas metropolitanas se encontram à margem desse processo; são 166 municípios que vêm absorvendo em torno de 10% do incremento ocorrido nessas áreas. No entanto, mesmo havendo um crescimento do incremento populacional nesses municípios, ainda não se pode afirmar a existência de nítidas tendências à dispersão do fato metropolitano, na direção que vem apontando a literatura recente mencionada anteriormente. Com efeito, o crescimento nas partes dos aglomerados metropolitanos que poderíamos identificar como péri-urbano ocorre com volumes populacionais ainda muito pequenos.



No entanto, alguns trabalhos têm apontado para tendência à relativa desconcentração das atividades econômicas – tanto da indústria quanto dos serviços – para municípios localizados nas proximidades dos antigos pólos produtivos das metrópoles, como vêm constando alguns trabalhos. (Diniz, 1994; Acca, 2006; Domingues, E. P., Ruiz, R. M. Moro, S & Lemos, M. B, 2006.). As empresas buscam encontrar nas franjas dos antigos centros industriais – em especial fora dos municípios de São Paulo e os da sub-região do ABCD – condições sociais e institucionais mais propícias aos novos modelos de organização sócio-produtivo baseados na flexibilização. Podemos dizer, não obstante, que tais tendências não vêm alterando o modelo de organização produtiva do território, realizando apenas uma relativa dispersão.

Os dados analisados apontam, na verdade, para os efeitos de crescente segmentação sócio-territorial induzida pela combinação de três processos: (i) a segmentação do mercado de trabalho; (ii) crise de mobilidade urbana, atingindo mais fortemente os trabalhadores informais<sup>5</sup>; (iii) crise de mobilidade urbana e (iv) crise do sistema de provisão de moradias.

A mutação do mundo do trabalho tem como centro as transformações sócio-produtivas trazidas pela globalização, cujo principal traço é adoção do sistema de credenciamento na seleção dos trabalhadores para as empresas dinâmicas, diferentemente do que ocorreu no modelo de substituição de importação, no qual o trabalhador assalariado foi gerado no «chão da fábrica». Como consequência, constitui-se em proporções maiores do que nas metrópoles dos países desenvolvidos – já que o assalariamento urbano sempre foi restrito a 50% da força de trabalho – um vasto contingente de trabalhadores exercendo ocupações precárias, informais, transitórias, especialmente no setor de serviços domésticos e pessoais. Mais do que o desemprego aberto, cabe destacar para os propósitos do presente trabalho três aspectos. Antes de tudo, a natureza instável dos laços com o mercado de trabalho com suas consequências de vulnerabilização decorrente das incertezas e de fragilização do papel socializador do trabalho, fato que atinge fortemente os segmentos mais jovens. O segundo aspecto diz respeito aos impactos destas transformações na sociabilidade, já que no modelo anterior a expansão de expectativas de mobilidade social ascendente, embora de curta distância. Análises realizadas por Ribeiro e Valle e Silva (2003) e Valle e Silva (2004) com as informações do suplemento da Pesquisa Mensal do Emprego de 1996, que utilizaram informações sobre o primeiro emprego das

---

<sup>5</sup> Usamos neste trabalho a expressão trabalhadora informal no sentido emprestado por Oliveira (2003) à como a faceta moderna de mobilização do trabalho imposta pelo capitalismo da revolução molecular-digital, do «trabalho sem forma», dissociado que está do emprego e da empresa, mas ainda mais submetido ao processo de exploração capitalista.

pessoas que na época tinha 45 anos de idade,<sup>6</sup> mostraram a existência de fortes cortes na estrutura social das metrópoles brasileiras: rural x urbano, ocupação manual x ocupação não-manual, ocupação de qualificação média x ocupação de qualificação superior, e empregado x empregador. Indicam também que a estrutura social conformada na fase de substituição de importações foi geradora de importante dinâmica de mobilidade social ascendente em razão da forte migração campo-cidade e da expansão das ocupações manuais nas grandes cidades. Constatou-se a associação entre estratificação e mobilidade social prevalecente no período anterior, o que expressa as possibilidades de passagem dos trabalhadores que tinham 45 anos ou mais, entre as posições sócio-ocupacionais.

Por fim, o terceiro aspecto importante a ressaltar sobre as transformações do mundo do trabalho no Brasil refere-se ao aumento da importância dos laços com o território como condição que definem sua inser o no mundo social. Com efeito, a segmentação do mercado de trabalho no sentido interpretado neste trabalho torna os laços com o território o suposto da condição urbana, do direito   cidade, tanto em termos integrar redes sociais quanto de acesso a oportunidades de ocupação e renda.

Tal fato se contradiz com o crescente processo de imobilização territorial do trabalhador, como vêm mostrando vários estudos sobre a questão dos transportes urbanos nas grandes metrópoles. Com efeito, Gomide (2003) mostrou com clareza dissociação no período 1995-2002 entre a evolução das tarifas públicas de transportes coletivos e a renda do trabalho. A primeira tem nítida tendência a aumentar, como expressão do poder das empresas concessionárias junto aos poderes estaduais e municipais, enquanto o diminui a renda real do trabalho como conseqüência do desemprego e da diminuição do poder de reivindicação dos sindicatos. Vem ocorrendo se exacerbando a desigualdade entre as condições mobilidade urbana dos grupos sociais<sup>7</sup>. Estima-se que durante a vigência do Plano Real (de julho de 1994 a

---

<sup>6</sup> Com base nestas informações foi aplicado modelo de cruzamento ou barreiras (Valle e Silva, 2004) pelo qual se procura quantificar a intensidade das distâncias que separam a trajetória de mobilidade social ascendente das pessoas na estrutura de posições sociais, permitindo avaliar os limites entre as categorias sócio-ocupacionais. Foram consideradas neste estudo as pessoas que tinham 45 anos e a relação entre a sua primeira ocupação e a ocupação atual na época do levantamento. Ele sintetiza as distâncias sociais existentes entre grupos ocupacionais na realização da mobilidade social.

<sup>7</sup> Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, Gomide (2003:12) mostra que os segmentos com renda familiar de até dois salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a p , enquanto as pessoas com renda familiar acima de vinte salários mínimos realizam mais de 80% de seus deslocamentos por meios motorizados (individual ou coletivo). Isso significa que as pessoas com renda mais baixa tendem a restringir os deslocamentos motorizados e a substituir-los pelos deslocamentos a p . Os dados permitem também verificar que os motivos das viagens diferem entre as classes de renda.

agosto de 2003), quando a inflação acumulada no período de 155%, a renda da baixa renda teve reposição nominal de 131%. Ao mesmo tempo, as tarifas de ônibus, na média das dez maiores regiões metropolitanas, escalaram 242%.

O conjunto de dados em pesquisas realizadas pelo Instituto de Desenvolvimento e Informação sobre Transportes tem evidenciado a relação entre crise da mobilidade vigente nas áreas metropolitanas e suas conseqüências na constituição de bolsões de pobreza. A parcela mais carente da população é a que encontra maior dificuldade para realizar deslocamentos. Este segmento corresponde a quase 45% da população total das metrópoles nacionais, mas representa menos de 30% dos usuários de ônibus urbanos; por outro lado, é o segmento que apresenta maior dependência do trem urbano, fato que indica as longas distâncias que essa população tem que percorrer como também permite inferir sobre as condições desse transporte, pois se trata de área que sofreu, nas últimas décadas, com a falta de investimentos.

Estas tendências produzem a segmentação sócio-territorial com conseqüências na imobilidade dos trabalhadores concentrados nas metrópoles brasileiras, bloqueando a sua plena acessibilidade aos territórios onde encontram-se concentradas as oportunidades da ocupação e da renda. Pesquisas qualitativas realizadas em espaços periféricos de São Paulo, como as realizadas por Telles (2006) corroboram a existência desta tendência à imobilidade territorial do capital, tendo como conseqüência o incentivo ao desenvolvimento de um setor paralelo e ilegal de transportes coletivos, como alternativa de sobrevivência colocada em prática por parte dos antigos trabalhadores da indústria. A carência de mobilidade da população propicia o surgimento de um circuito econômico gerador de um novo tipo de proletariado, pois embora proprietários formais dos seus meios de produção – as «peruas», «vans», «kombis», motocicletas, estão submetidos às formas de espoliação econômica decorrentes das formas violentas (e por vezes mafiosas) de controle do território, nas quais a polícia tem relevante papel de protagonista.

A combinação da segmentação do mercado de trabalho, com a imobilidade urbana e a ausência de políticas efetivas e massivas de provisão de moradia gera a segmentação sócio-territorial das metrópoles, cuja evidência mais forte é a pressão pela ocupação das áreas mais centrais. O fundamento desta pressão é a continuidade da

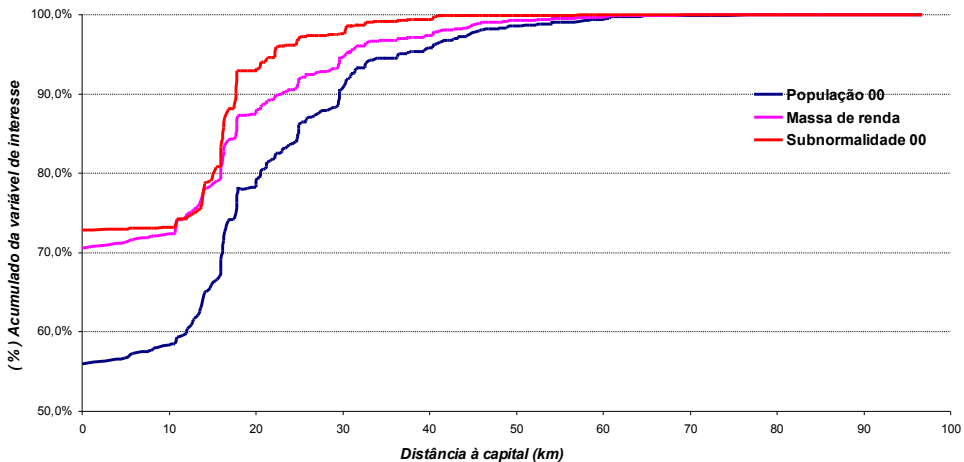
---

As poucas viagens que os mais pobres fazem são quase exclusivamente para escola e trabalho. O motivo «escola» chega a representar cerca de 60% da razão das viagens para as pessoas com renda familiar de até um salário mínimo, uma vez que essas pessoas, na maioria dos casos, não têm trabalho fixo, vivendo de «bicos» e de doações. À medida que a renda se eleva, aumenta a proporção das viagens realizadas por outros motivos, como lazer, compras e saúde.

concentra o municípios pólo da riqueza e da renda, espaços onde os trabalhadores mais precarizados tentam se infiltrar.

A conseq ncia sócio-territorial   pressão pela expansão do *habitat* precário mais onde se concentram as camadas de maior renda. O gráfico 1 evidencia como nas 15 metrópoles estão distribuídas em percentual acumulado da popula o total, da popula o moradora em favela e a massa da renda pessoal total em rela o   distância do município pólo. Quase  $\frac{3}{4}$  dessas moradias distribuem-se por um raio de até 10 km, concentrando-se nos p los.

**Gr fico1. Percentual acumulado de: popula o de 2000, massa de renda e subnormalidade 2000 em fun o da distância   capital (KM), conjunto das 15 metrópoles**



**Fonte:** FIBGE, Censo 2000 - Tabula o Observatório das Metr poles.

O crescimento das favelas continua sendo a expressão da soluço perversa das necessidades habitacionais acumuladas. Trata-se de um fen meno essencialmente metropolitano, como bem assinalou Taschner Pasternak (2003), pois em no ano de 2000 as 9 principais regiões metropolitanas instituídas concentravam 78% do total do

moradia em favelas existentes no Brasil. Entre 1991 e 2000, exatamente no período da crise do modelo de desenvolvimento pós substituição de importação (MSI) elas passaram de 2.391 para 817.603.

Toleram-se as favelas nas áreas centrais das metrópoles, onde estão concentrados segmentos de maior renda, portanto, onde estão as oportunidades de ocupação em serviços pessoais e, conseqüentemente de acesso à renda. É perverso por duas razões: (i) na ausência de uma política habitacional, deixou-se um vasto conjunto da população instalar-se em solos não apropriados sob diversos pontos de vista; (ii) foi institucionalizada a integração marginal à cidade. Consolidou-se a existência de uma linha divisória na organização interna das metrópoles brasileiras que hoje cobra um grande tributo e atua como mecanismo de exclusão. Este fato é a conseqüência da combinação da urbanização organizada pelo *laissez faire* urbano e pela *política de tolerância total* com todas as formas de apropriação da cidade – a utilização da cidade como política social perversa.

A moradia popular nas metrópoles brasileiras não tem como sua principal característica – como no passado – a rusticidade e improvisação. A premência da localização em áreas com proximidade ou acessibilidade aos territórios onde estão concentradas a renda e a riqueza desencadeia a reprodução do *habitat* precário como solução de inserção na condição urbana. Suas características são a ilegalidade, irregularidade, construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e em muitos casos o forte comprometimento da renda com o aluguel. Estas características não estão homoganeamente presentes em todas as metrópoles, pois são altamente influenciadas pela história das formas de produção da moradia popular e do regime urbano<sup>8</sup> prevalecente em cada cidade. As favelas em São Paulo, por exemplo, apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e à maior afastamento das áreas mais centrais da região metropolitana. Maricato (1996:58) estima que 49,3% das favelas da cidade de São Paulo estão localizadas em beira do córrego, 32,2% em terrenos sujeitos a enchentes,

---

<sup>8</sup> Por regime urbano entendemos as condições e formatos institucionais pelos em cada cidade tomou forma o processo incorporação das camadas populares ao poder urbano comando pelas elites políticas locais e as forças da acumulação urbana. É importante assinalar que a eficácia dos regimes urbanos de cada cidade teve como fundamento a manutenção no plano nacional de um regime político caracterizado fortemente por governos autoritários e ditatoriais que permitiram a instauração de um processo controlado de negociação na incorporação das massas urbanas no sistema político e nos benefícios do crescimento econômico acelerado. Santos (1983) ao cunhar a expressão de «cidadania negociada» oferece uma chave teórica para a compreensão deste processo. Ao mesmo tempo, fundou-se também na existência de uma matriz sócio-cultural que legitimou uma ordem social ao mesmo tempo competitiva e estamental, como bem demonstrou historicamente Florestan Fernandes.

29,3% foram construídas em terrenos com declividade acentuada e 24,2% em terrenos sujeitos   erosão. Os mapas da localiza o das favelas de São Paulo evidenciam o seu distanciamento em rela o ao núcleo social e econômico da metrópole, mas em áreas que permitem a acessibilidade. Em compensa o, os cortiços parecem constituir estratégia de proximidade, em razão da sua localiza o nas áreas mais centrais<sup>9</sup>. Já na região metropolitana do Rio de Janeiro o regime urbano permitiu acomoda o dos conflitos potenciais decorrentes dos efeitos da segmenta o sócio-territorial pela configura o de um modelo de proximidade das favelas com os bairros de que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social conforme descrito por Ribeiro e Lago (2001) e Ribeiro (2003).

A segmenta o sócio-territorial também produz efeitos regressivos na renda pelas conseq ncias da discrimina o social e simbólica, que representa hoje morar em favelas nas metrópoles brasileiras. No Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, estima-se que os trabalhadores moradores nas favelas com baixa escolaridade (até 4 anos de estudo) obt m, respectivamente, uma renda cerca de 14%, 19% e 21% inferior àquela obtida pelos trabalhadores em igual condi o social, mas moradores em bairros não considerados como favelas. Esta situa o repete-se para todos os atributos incidentes na determina o da renda, o que indica a possibilidade da popula o moradora nas favelas ser hoje objeto de práticas discriminatórias no mercado de trabalho, em razão da sua crescente estigmatiza o. A segrega o residencial também se expressa na constitui o de espaços separados por distintos regimes jurisdicionais da propriedade imobiliária: o da propriedade plena, cartorialmente assegurada, como total vincula o com o mercado imobiliário, e o da posse precária, assegurada apenas pelas conven es sociais locais, sem capacidade de comunicar com as institui es do mercado. Os trabalhadores que moram em favelas, por exemplo, não podem usar os seus recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço GTS para financiar a comprar ou a melhoria a moradia<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Sobre a situa o da moradia em São Paulo ver Pasternak Taschener e Bogus (2004)

<sup>10</sup> O FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi criado pela Lei n  5107/66 e posteriormente alterado pela Lei n  7839/89. Criado em 1966 pelo então presidente da república Castelo Branco, para servir aos trabalhadores como forma de compensa o pela extin o da estabilidade funcional em empresa privada. Até então, todo empregado que cumprisse 10 anos de trabalho em uma empresa passaria a ter estabilidade funcional na mesma, tal estabilidade lhe garantia uma indeniza o paga pelo empregador caso fosse demitido sobre qualquer alega o. Criado o fundo, mensalmente os empregadores passaram a fazer um depósito sobre responsabilidade do governo, sendo que, o empregado ao ser demitido sobre circunstâncias específicas, recebe o montante dos depósitos como benefício. Em dezembro de 2002, o FGTS possuía em seu cadastro cerca de 64 milhões de contas vinculadas ativas, com saldo no valor de R\$ 107,1 bilhões. S  no ano de 2004 o FGTS direcionou de R\$ 5,5 bilhões em financiamentos de moradia, saneamento e infra-estrutura, em todo território nacional.

## ■ Segrega o Urbana e Desvaloriza o do Capital Social: Fundamento da *Urbs* sem *Civitas*

A reprodu o material e social   assegurada por regimes de bem-estar que asseguram a prote o dos indivíduos contra os riscos que os ameaçam na sua condi o de integrante da sociedade. (Castel, 2003). Tais regimes são definidos essencialmente pelos recursos tangíveis e intangíveis, distribuídos por combina es historicamente construídas de mecanismos das esferas de mercado, Estado e família/comunidade mercado. O papel destes regimes   assegurar a gestão coletiva dos riscos da reprodu o social decorrentes da mercantiliza o do trabalho e, ao mesmo tempo, garantir a legitimidade das rela es sociais capitalistas. Segundo Esping Andersen (1995, 2000) podemos identificar na história do capitalismo três regimes de gestão de risco, segundo a matriz sócio-cultural que prevalece em cada sociedade: a) gestão da força de trabalho; b) a produ o da integra o social e c) a constru o da igualdade como utopia *desmercantilizadora*. O primeiro, considerado como residual anglosax o teve como fundamento a auto-suficiência individual – *workfare*. O segundo   denominado como corporativo na medida em criou um sistema público de redistribui o de bens e serviços e de regula o social atrelado   condi o de assalariamento. Por último, os regimes universais ou escandinavos entrados na busca da igualdade como finalidade do Estado de Bem-Estar Social.

Os riscos são elevados quando as sociedades capitalistas mercantilizam plenamente a força de trabalho, tornando a reprodu o social fundamentalmente dependente do mercado. Por outras palavras, nesta situa o a crise do emprego e a conseq ncia da renda do trabalho ou mesmo a sua instabilidade ameaçam a sobrevivência física, social e moral dos indivíduos. Em resumo, em todas as sociedades capitalistas tornou-se, portanto, necessário   existência de um sistema não-mercantil de gestão dos riscos, convivendo com o mercado, seja ele fundado em sistema público de redistribui o ou nas rela es de reciprocidade inerentes   organiza o familiar-comunitária, pois os indivíduos isoladamente não são capazes de gerir as contingências sociais.

Podemos dizer que no Brasil, apesar da intensa industrializa o ocorrida após 1930 prevaleceu um regime de bem-estar social dual que assegurou a gestão dos riscos da reprodu o social fundado na variante «fam listico-mercantil» (Esping-Anderson,

1995), embora para alguns segmentos profissionalizados e sindicalizados criou-se um incompleto e seletivo social *welfare*. Com efeito, como já tivemos a oportunidade de mencionar em outra oportunidade ao longo deste trabalho, tivemos o desenvolvimento de um capitalismo que deixando inacabado o processo de assalariamento da força de trabalho fez com que a reprodução do trabalhador nunca tenha se colocado como custo da acumulação do capital. Conseqüentemente, a reprodução social esteve historicamente fundada na combinação entre mercado-família e um estreito Estado de Bem-Estar Social seletivo. De fato, tratou-se de transferir para as famílias (e para as comunidades) a gestão dos riscos da reprodução social. Um dos pilares fundamentais deste regime foi a mencionada prática da perversa *política urbana de tolerância total* com todas as formas e condições de ocupação da cidade, tanto pelo trabalho quanto pelo capital. A fisionomia, a vida social, a organização social do território, enfim todos os aspectos da nossa realidade urbana vão expressar as várias facetas deste regime de gestão de risco. Como já mencionou em vários dos seus trabalhos Francisco de Oliveira, ao caráter inacabado da mercadoria força de trabalho corresponde o caráter inacabado do *habitat* urbano brasileiro.

A partir destes pressupostos e considerando as particularidades históricas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, podemos dizer que atravessamos nas grandes metrópoles uma crise social decorrente da fragilização deste regime dual de bem estar social, cujos mecanismos são – além das transformações do mundo do trabalho já mencionadas – a fragilização das estruturas sociais no plano da família e do bairro<sup>11</sup>, combinadas com mecanismos de segregação residencial.

---

<sup>11</sup> Estamos aqui tomando a palavra bairro como metáfora da comunidade que se organiza pelos laços de vizinhança.



A fragilização das estruturas sociais familiar-comunitárias<sup>12</sup> tem ocorrido pela ação combinada de três mecanismos: (i) por um lado, a crescente incorporação dos territórios populares à ordem mercantil que atinge não somente a moradia, tanto pela expansão do compra e venda como pelo do imóvel de aluguel, mas todo um conjunto de economia local que funciona sob bases institucionais paralelas às hegemônicas na sociedade; (ii) a difusão de uma sociabilidade violenta<sup>13</sup> (Machado, 2004<sup>a</sup>; 2004<sup>b</sup>) como ordem social e suas conseqüências na vida coletiva prevalecente nestes territórios; e, (iii) como substrato material desta sociabilidade das tendências à concentração territorial dos segmentos vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho e suas conseqüências em termos de isolamento sócio-cultural do conjunto da cidade.

Os três mecanismos se reforçam mutuamente, transformando a segregação residencial como umas das marcas da atual ordem urbano-metropolitana. Observamos em nossos estudos sinais nesta direção. Além das já conhecidas tendências ao auto-isolamento das camadas superiores em «cidadelas fortificadas» – conhecidas como *condomínios fechados*, verificamos a formação de territórios concentrando uma população vivendo o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social, que apontam para a tendência à reprodução da pobreza e das desigualdades.. São bairros periféricos e favelas que concentram pessoas com laços instáveis com o mercado de trabalho e vivendo sob condições de fragilização do universo familiar. São territórios que tendem a concentrar uma espécie de *capital social negativo*<sup>14</sup>, materializado pela combinação de vários mecanismos articulados com expansão da expansão da violência. No bairro popular sempre esteve presente a violência. Mas esta não produzia os efeitos desorganizadores como hoje gerada pela a

---

<sup>12</sup> A fragilização das estruturas familiares no mundo urbano brasileiro tem outros e complexos fundamentos dos que aqui tratados. Vários estudos brasileiros têm apontado mudanças no universo familiar. São mudanças em razão dos efeitos da transição demográfica em curso nos últimos 20 anos, associadas às transformações econômicas e sociais deste período. A primeira tendência é a diminuição do tamanho das famílias, em razão da queda da fecundidade. A segunda é a diminuição da proporção de domicílios multigeracionais e o aumento correlativo das famílias monoparentais e unifamiliares. (Hasenbalg, 2003:661/62) Outra mudança importante é o aumento das famílias instáveis. Estes dois arranjos familiares – famílias monoparentais e instáveis – são as que nos interessa pelos seus impactos na socialização das crianças e jovens. Entre 1981 e 1999, ocorreu um aumento das unidades familiares de quase 28 milhões para 46 milhões, observando um crescimento de 66,3%. As famílias mononucleares – arranjo tradicional e predominante –vem diminuindo sua participação relativa. Em compensação aumenta o arranjo do casal sem filhos, unidades unipessoais e , especialmente aumenta os arranjos monoparentais de mães sem cônjuges com filhos, com ou sem a presença de outros parentes. (Hasenbalg, 2003:63)

<sup>13</sup> «... pode-se apresentar a característica mais essencial da sociabilidade violenta como a transformação da força, de meio de obtenção de interesses, no próprio princípio de regulação das relações sociais estabelecidas.» (Machado, 2004<sup>b</sup>:39)

<sup>14</sup> Wacquant (1998)

violência associada ao tráfico de drogas e de armas. Ela cria um clima social e uma cultura que diminuem enormemente a eficácia normativa necessária às práticas e às relações de solidariedade, incidentes especialmente nos jovens moradores dos bairros populares. Como mostrou Soares (2003) aqueles recrutados pelas organizações criminosas adquirem rapidamente massivos recursos, sejam eles armas ou dinheiro. Por outro lado, o assustador número de mortes de homens jovens gera um clima social em que o encurtamento dos horizontes de tempo dos jovens os conduz a atitudes pouco propícias à aceitação dos valores da sociedade. Disseminação de valores bélicos, contrários ao universalismo democrático e cidadão, fazendo com que os princípios de orientação dos comportamentos sociais, especialmente dos jovens, sejam os ligados à lealdade, honra e coragem, próprios de uma sociedade feudalizada, havendo retração dos valores civilizatórios que habilitam seu portador com disposições subjetivas para o respeito às regras da sociabilidade, e para a racionalidade estrategicamente orientada. Como consequência, nos bairros populares, observa-se o predomínio agressivo dos valores da guerra feudalizada, fundados na crença da supremacia da coragem e da lealdade, o que leva, invariavelmente, a um quadro social de faccionalismo fratricida. A destruição das estruturas familiares e da dinâmica da reprodução cultural ao inverterm-se as relações de autoridade intergeracionais, convertendo-as em laços de poder militarizado. Em decorrência da vigência desses valores, há nos bairros populares uma permanente disputa em torno da supremacia moral de duas estruturas de hierarquia: a familiar e a do tráfico. A consequência é a degradação da lealdade comunitária tradicional, substituindo-a por relações exclusivistas com grupos paramilitares e por um narcisismo consumista.

A presença da violência associada ao tráfico de drogas e de armas nos bairros populares estimula a construção de percepções coletivas estigmatizadoras e segregadoras dos trabalhadores pobres e de seus territórios, promovendo imagens negativas das comunidades dos bairros populares, que passam a ser vistos como fontes da desordem urbana. Essas imagens inspiram e reforçam práticas discriminatórias da sociedade como um todo em relação às favelas e aos bairros populares, sobre os quais passam a vigorar concepções e discursos estigmatizadores<sup>15</sup>.

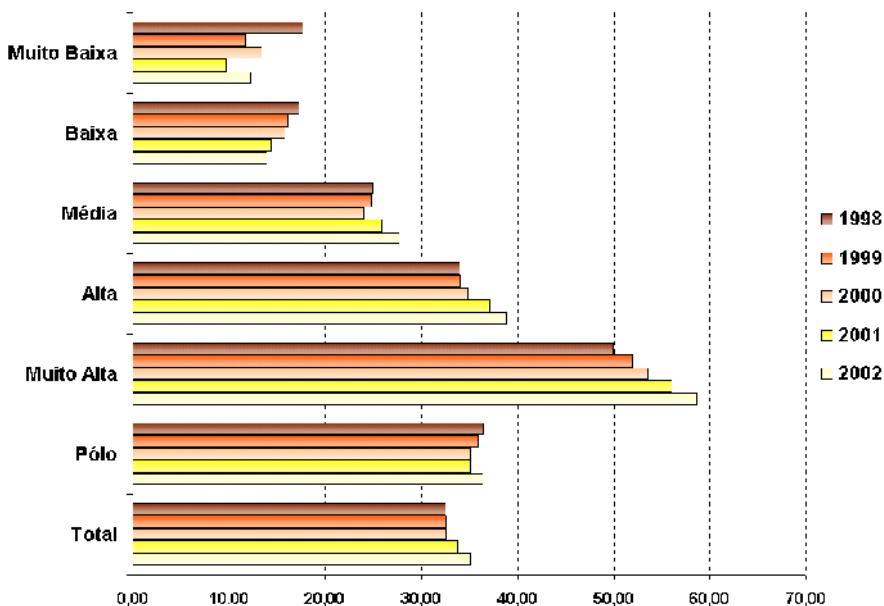
---

<sup>15</sup> Sabemos, a partir dos resultados das pesquisas de Wacquant (2001) sobre os guetos negros de Chicago e sobre as periferias pobres de Paris, que o estigma acaba sendo incorporado pelos estigmatizados, o que os leva a comportamentos orientados pela busca em se dissociar desses lugares.

O que impressiona na geografia da violência vigente nas metrópoles brasileiras é o fato dela associar-se de maneira estreita com a urbanização. Mapas de riscos produzidos sob os auspícios do Ministério da Justiça em 1996 para várias cidades do Brasil indicam a existência de forte associação entre a incidência dos homicídios e o local de moradia da população, no sentido de que, com forte regularidade. Por outro lado, a julgar pelas taxas de homicídios, a análise da geografia da violência também nos mostra a sua associação com a concentração da população e da riqueza, como mostra o gráfico abaixo.

Tais considerações e os dados produzidos em nossas pesquisas, autorizam-nos a supor que ganha relevo e importância para a compreensão da crise social brasileira os fenômenos de organização sócio-territorial das nossas metrópoles. O gráfico 2, com efeito, mostra a evolução entre 1998 e 2002 das taxas de homicídios nas 15 principais metrópoles brasileiras, segundo o grau de integração demográfica, social e econômica dos municípios na dinâmica demográfica, social e econômica que as compõem.

**Gráfico 2. Taxas de Homicídios por 100.000 Habitantes nas 15 Metrôpoles Segundo o Grau de Integração dos Municípios, 1998- 2002**



O terceiro mecanismo mencionado, decorrente da concentra o territorial de trabalhadores que mant m laços instáveis com o mercado de trabalho, funda-se (i) na diminui o das possibilidades de estabelecer laços com pessoas de outras categorias sociais, privando-os do acesso a ativos diferentes dos que circulam normalmente em seu entorno urbano; (ii) na separa o da exposi o ao modelo de papel social exitoso, já que os pobres vivendo somente entre eles passam a perder referências sobre as possibilidades de mobilidade social; (iii) a «ecologiza o» da percep o coletivamente compartilhada dos problemas da metrópole, como se ao males das favelas e periferias fossem oriundos da vida coletiva que se organiza nestes territórios, e não da maneira comovem se organizando as rela oes sociais, políticas e institucionais destas popula oes com a cidade como sociedade urbana da qual são integrantes; (iv) perde-se assim as referências e condi oes da experimenta o de uma sociabilidade urbana mais ampla, pela qual o conjunto da popula o e as institui oes da cidade poderiam perceber as dimensões *urbs*, *civitas* e *polis* inevitavelmente envolvidas nos problemas urbanos, ou seja, da necessidade do compartilhamento coletivo dos desafios da governabilidade da metrópole.

### ■ Conclusões: Metrópolis: *Urbs* sem *Civitas*?

Os efeitos da combina o entre a expansão do trabalho informal, *habitat* precário e segrega o urbana tornam nebulosa a conquista nas metrópolis brasileiras do Direito   Cidade prometida pelo programa de reforma urbana contida no Estatuto da Cidade. Ele pressupõe a politiza o dos problemas da cidade e a sociabilidade que, reconhecendo a diferença e as desigualdades, expanda e consolide o espaço da cidadania cívica, política e social. A concep o deste programa esteve fundada na compreensão dos nexos entre a explora o e a espolia o da força de trabalho, entendida esta última como a soma de extorsões realizada pelo Estado ao não reconhecer direitos dos trabalhadores decorrentes das necessidades coletivas inerentes ao modo de vida engendrado pela industrializa o. Esta foi a base teórica que fundou no Brasil – e em muitos países da América Latina – um programa político que ligava a luta na fábrica com as reivindica oes pelas melhorias urbanas, como uma «nova modalidade do conflito de classes». (Oliveira, 1978). A perda da forma do trabalho assalariado, pois não mais está referido   empresa, ao contrato, ao direito, etc. – a não ser para o segmento dos formalizados – associada   crescente precariza o do *habitat* urbano,   desestrutura o da reprodu o social, cria um exército de vulneráveis crescentemente destituí-

dos da condição de politização da cidade. Por outras palavras, os direitos estão formalmente assegurados, mas a organização social do território da metrópole e a vida social que ela engendra parecem desconectar a condição urbana da cidadania.

Para mais uma vez lembrar Celso Furtado<sup>16</sup>, diríamos com ele que nas metrópoles estão concentrados os processos que interrompem a nossa construção como nação. Mas cabe então uma pergunta: se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que até então pouco tem sido feito? Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gritantes disparidades sociais? Todos os países que conheceram longos períodos de democracia realizaram processos de homogeneização social. ☐

### Referências

- Acca, R. S. «A dinâmica produtiva recente da metrópole paulista: das perspectivas pós-industriais à consolidação do espaço industrial de serviços», *Revista ados* vol.49 no.1 Rio de Janeiro. 2006
- Aguillar, A. G. «Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México», *Revista EURE* (Santiago) v.28 n.85 Santiago. dez. 2002.
- Aguilar, A. & Ward, P. «Globalization, regional development and mega-city expansion in Latin América: analysing México city's peri urban hinterland», *Cities*, v. 20, n. 1. 2003.
- Bourdieu, P. (1997). «Efeitos do lugar». In: Bourdieu, P. (org.). *A Miséria do Mundo*. Rio de Janeiro. Editora Vozes. 1997.
- Castel, R. *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, Paris, 2003.
- Cepal. «Segregación Residencial y Desigualdades Sociales en Montevideo». Documento preparado pela Oficina de Cepal, em Montevideo.
- Cepal. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. 1997.
- Coulanges, F. *Cidade Antiga*, São Paulo, Martin Claret, 2001.
- Davis, M. (2006) *Planeta Favela*, Boitempo, São Paulo. 2006.
- Diniz, C. C. «Polygonized Development in Brazil: Neither Decentralization nor Continued Polarization». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18, n° 2. 1994.

<sup>16</sup> «Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade lingüística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação.» (Furtado, C. *Brasil: a construção interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992: 35)

- Domingues, E. P. , Ruiz, R. M., Moro, S & Lemos, M. B. «Organiza o territorial dos serviços no Brasil: polariza o com frágil dispersão», In De Negri, J. A. e Kubota, L. C. *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, IPEA.. 2006
- Esping A. «O futuro do Welfare State na nona ordem mundial», *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, 1995 número 35.
- Esping A. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Furtado, C. *Brasil: a constru o interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- Furtado, C. *O Brasil pós-«milagre»*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- Gomide, A. «A transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas». Texto para Discussão Interna 960, Brasília. 2003
- Halsenbalg, C. *Discrimina o e desigualdades raciais no Brasil*, Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- Halsenbalg, C. «A distribu o dos recursos familiares» In Hasenbalg,C. & Valle Silva et alii (Orgs.) *Origens e Destinos. Desigualdades sociais ao longo da vida*, Tobook/Iuperj/ Faperj, Rio de Janeiro. 2003
- Itrans - Instituto de Desenvolvimento e Informa o em Transporte – Mobilidade e pobreza. Relatório final. 2004.
- Jacobs, J. (1969). *La economía de las ciudades*. Barcelona, Península. 1969.
- Katzman, R.; Retamoso, A. «Segregaci o espacial, empleo y pobreza en Montevideo». *Revista de la Cepal*. Santiago de Chile, n.85. 2005.
- Kowarick, L. *A espolia o urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Machado, L. A. «Sociabilidade violenta: por uma interpreta o da criminalidade contemporânea no Brasil urbano», In Ribeiro,L.C.R (org.) *Metrópolis. Entre a coesão e a fragmenta o, a cooper o e conflito*, Rio de Janeiro, Editora Revan/Observatório das Metrópolis/FASE, 2004<sup>a</sup>
- Machado, L. A. «Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a a o coletiva nas favelas», In Rio. *A democracia vista de baixo*, Rio de Janeiro, IBASE, 2004<sup>b</sup>
- Maricato, E. *Metr pole na periferia do capitalismo*, São Paulo, Hucitec, 1pp6.
- Mir, L. *Guerra civil. Estado e trauma*, Gera o Editorial, São Paulo, 2004.
- Mongin, O. *La condition urbaine. La ville de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2005.
- Observatório das Metrópolis (2004).  ndice de Carência Habitacional. Observatório das Metrópolis/Metrodata. IPPUR-UFRJ/FASE. Disponível em: < www.ippur.ufrj.br/observatório/metrodata/ ich/index.html>. Acesso em nov. 2004.
- Observatório das Metrópolis Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 2: Tipologia social e identifica o das áreas vulneráveis. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrópolis/FASE/IPARDES. Brasília, 2005. 60p. Disponível em <www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\_mc\_2.pdf >.
- Observatório das Metrópolis. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identifica o dos espaços metropolitanos e constru o de tipologias. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrópolis/FASE/IPARDES. Brasília, 2005. 118 p. Disponível em [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)
- Oliveira, F. « Acumula o monopolista, Estado e urbaniza o: a nova qualidade do conflito de classes». in. Moisés, J.A. et alii *Contradi es urbanas e movimentos sociais*, São Paulo: CEDEC/Paz e Terra, 1978.
- Oliveira, F. «O ornitorrinco», In *Crítica   razão dualista. O ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo. 2003
- PNUD (2003). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2003*. Brasília, Pnud: IPEA, Funda o João Pinheiro, 2003. Disponível em: <http://ipea.gov.br>. Acesso em setembro de 2006.
- Ribeiro, L. C. de Q. «As metrópolis e a sociedade brasileira: futuro comprometido? » In: Ribeiro, L.C. de Q. (org.) *Metrópolis. Entre a coesão e a fragmenta o, a cooper o e o conflito*. São Paulo, Editora Funda o Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE – Federa o de órgãos para a Assistência Social e Educacional, Observatório das Metrópolis. 2004.
- Ribeiro, L. C. de Q. «Segregaci o, desigualdad y vivienda: la metr plis de Rio de Janeiro en lons a os 80 y 90», *Ciudad Y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXV, n. 136-137, 2003.
- Ribeiro, L.C. de Q.; Valle e Silva, N. *Estrutura Social e Mobilidade Intra-Generacional nas Metrópolis Brasileiras*. Não publicado (mimeo). Rio de Janeiro. 2003.

- Ribeiro, L.C.Q. & Lago, L. «The Favela/(Formal) neighborhood contrast in the social of Rio de Janeiro» In *DISP 147 Planning in Brazil* (4/2001), Z rich, 2001.
- Soares, L. E. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras. 2000
- Taschener Pasternak, S. Brasil e suas favelas, In Abramo, P. *Cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Livraria Sete Letras/Faperj, Rio de Janeiro. 2003.
- Taschener Pasternak, S & Bogus, L.M.M. A cidade dos anéis, In Ribeiro, L.C.R. (org.) *Metrópolis. Entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e conflito*, Rio de Janeiro, Editora Revan/Observatório das Metrópolis/FASE, 2004.
- Telles, V. & Cabanes, R. (Orgs.) *Nas tramas da cidade. Trajetórias urbanas e seus territórios*, IRD- Institut de Recherche pour le Developement/Humanitas, São Paulo, 2006.
- Topalov, C. *La Naissance du ch mage. 1880-1910*: Albin Michel, Paris, 1994..
- Van Zanten, A. *L' cole de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieu*, Paris, PUF. 2001.
- Valle e Silva, N. *Cambios sociales y estratificaci n en el Brasil contemporáneo (1945-1999)*. Serie Políticas Sociales, Cepal, Santiago. 2004.
- Veltz, P. (1996). *Mondialization. Villes et territoires. L' conomie d'archipel*. Paris, Presses Universitaires de France. 1996.
- Veltz, P. (2002). *Firmes et territoires. Je t'aime moi non plus. Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires*. Paris,  cole de Paris du Management, 2002. Disponible em <[www.ecole.org/seminaires/FS4/EV\\_03/EV\\_090102.pdf](http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf)>.
- Wacquant, L *Os condenados da cidade*, Rio de Janeiro, Revan/Observatório das Metr polis. 2001.
- Wacquant, L «Negative social capital. State breakdown and social destitution in American's urban core», *Neth J. of Housing and Building Environment*, vol. 13, 1988.
- Williamson, H. *Youth and Policy: Contexts and Consequences, Youg Men, Transition and Social Exclusion*, Ashgate, Inglaterra. 1997.

Este artículo es la versión original en portugués de «Metrópolis brasileñas:  c mo gobernar la *urbs* sin *civitas*?», incluido en NUEVA SOCIEDAD N  212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.