

# REFORMA URBANA NA CIDADE DA CRISE: balanço teórico e desafios

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Nos anos 80, emerge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. Um dos seus principais eixos é o projeto de reforma urbana, elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas<sup>1</sup> que sistematizam e atualizam o conjunto de idéias em debate desde o início da década de 60. Partindo da concepção do espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações:

a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

b) fortalecimento da regulação pública do uso solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.

As mudanças do quadro social geradas pelo aprofundamento da crise econômica, assim como pela globalização e reestruturação produtiva em curso, está redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil e colocando novos desafios ao projeto das cidades. O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado são, com efeito, alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto da reforma urbana. É nesse debate que nos situamos.

## A QUESTÃO URBANA NO MODELO DESENVOLVIMENTISTA

---

<sup>1</sup>Quando tomamos os dados sobre a criação do Movimento da Reforma Urbana, encontramos indícios nítidos da presença deste corpo técnico reformista. Assim, na constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana estão presentes importantes segmentos da pesquisa na área urbana: ANPUR, Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, ANSUR, POLIS, FAU-USP. Do I Fórum participaram 11 técnicos, 11 ONG's, 10 instituições de pesquisa acadêmica e 7 entidades populares. Na análise dos processos de formação e implementação das políticas públicas vários autores têm destacado a importância do papel deste corpo técnico internos e externos à burocracia pública. Ver Melo (1993) e Marques (1993).

Crescimento econômico sustentado, com elevadas taxas de expansão do PIB, industrialização e urbanização aceleradas, mudanças na estrutura demográfica, mobilidade social e ocupacional marcam o período 1945/1980. São três décadas de intensa transformação da antiga sociedade rural-exportadora e de emergência de uma complexa sociedade urbano-industrial. Quais são as características desta fase?

Estabelece-se uma complexa divisão territorial do trabalho, surgindo uma rede urbana integrada e dinâmica, ao mesmo tempo produto e consequência da constituição de um mercado nacional. Não há a primazia metropolitana, como em outras sociedades latino-americanas, como na Argentina, México e Uruguai, países nos quais a população da maior cidade representa mais de 40% do total da população urbana. Por outro lado, surgem 14 cidades com população acima de 1 milhão de habitantes, fato ímpar no continente.<sup>2</sup>

A expansão do mercado de trabalho criou uma grande quantidade de empregos urbanos e a população economicamente ativa tornou-se crescentemente assalariada. Com efeito, o dinamismo da industrialização brasileira fez com que passássemos de 2,5 milhões de trabalhadores assalariados em 1950 (36% da PEA não-agrícola e 15% da PEA total), para alcançar quase 12 milhões em 1980 (40% da PEA não-agrícola e 28% da PEA total).<sup>3</sup> Tal dinamismo permitiu um processo social de razoável grau de mobilidade ocupacional e integração à vida urbana-industrial, apesar dos fortes índices de concentração da renda que marcam a nossa estratificação.<sup>4</sup>

Outra dimensão do movimento integrador e da mobilidade que caracterizam a nossa urbanização é a expansão da "casa-própria" nas cidades brasileiras. Sabe-se que, nas áreas consideradas hoje como regiões metropolitanas, havia em 1940 apenas pouco menos de 30% de domicílios próprios e 64% de alugados; em 1980, estes números passam para 57% e 34%, respectivamente, configurando-se um processo de difusão da propriedade nas cidades brasileiras.<sup>5</sup> A importância deste processo na geração de uma urbanização com razoável capacidade integradora está no papel da "casa-própria" na constituição dos direitos mínimos de cidadania, em termos reais e simbólicos. Não apenas a propriedade permite o acesso ao crédito ao consumo, como possibilita o estabelecimento de laços estáveis de sociabilidade, base necessária ao surgimento e legitimação de reivindicações coletivas concernentes aos serviços urbanos.

Mas, apesar da integração e da mobilidade, a urbanização brasileira caracteriza-se pela

---

<sup>2</sup>Cf. Valladares, L. Coelho, M.P. "Latin American in the 1990's: towards an urban research agenda" . Prepared for Urban Management Programme. Annual Review Meeting Workshop, 1993.

<sup>3</sup>Cf. Faria, V. "Cinquenta anos de urbanização", Novos Estudos CEBRAP, 29, março 1991

<sup>4</sup> Estudos sobre a mobilidade intergeracional concluem ter havido na sociedade brasileira intensa mobilidade social induzida pela ampliação do mercado de trabalho. Em 1982, cerca de três quartos dos indivíduos tinham se movido na escala social, sendo 1/3 para baixo e 2/3 para cima. (Pastore e Zylberstajam, 1992) É bem verdade que se tem apontado para o espichamento da pirâmide da estrutura social, pois a mobilidade é bem maior para aqueles que estão no topo e nas posições médias, do que para aqueles que estão na base.

<sup>5</sup>Ver Ribeiro, L.C.Q. e Lago, L.C. "Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão" IN Leal, M.C. et alii Saúde, Ambiente e Desenvolvimento, Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992

existência de um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, inseridos em variadas formas precárias de produção e sobrevivência, cuja literatura cabe no envelope conceitual de grande imprecisão chamado de "setor informal". Trata-se na verdade de trabalhadores que mantêm uma relação de externalidade com o modo de produção capitalista, o que torna a estrutura social urbana brasileira inacabada.<sup>6</sup>

Como será o Brasil urbano neste novo momento de globalização e reestruturação produtiva? A resposta a esta pergunta não é trivial, pois, por um lado, o quadro de mudanças ainda não é nítido e, por outro, estamos confrontados a uma tal complexidade conjuntural que são enormes as dificuldades para entender as transformações mais profundas. Apesar destas dificuldades, vamos tentar avançar algumas idéias, com base em pesquisas recentes.

## MUDANÇAS DO BRASIL URBANO NA DÉCADA DE 80

Nos anos 80 ocorreram importantes inflexões nas tendências da organização urbana presentes na sociedade brasileira desde o fim da segunda Guerra Mundial. Antes de mais nada, houve o que se poderia chamar de **ajuste do padrão espacial da população**, fruto da perda de dinamismo da economia e da modernização agrícola do Centro-Sul<sup>7</sup>. Quais são das características deste ajuste ?

a) Permanece a urbanização da sociedade, com o decréscimo absoluto da população rural (38,6 milhões para 36 milhões). A taxa de urbanização passa de 67,6% para 75,5%, o que significa que 3 em cada 4 brasileiros moram em cidades.

c) Surge, entretanto, a tendência à desconcentração espacial do crescimento da população metropolitana, pois ocorreu maior crescimento dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, com taxa geométrica de 2,44%, superior à verificada nos municípios pequenos (1,85%) e e nos maiores (1,51%).

d) Como conseqüência, verifica-se uma forte diminuição do crescimento metropolitano. Com efeito, as regiões metropolitanas conhecem taxa de crescimento (1,98%) bem abaixo das áreas urbanas não-metropolitanas (3,63%). As RM do Rio de Janeiro (0,8%) e de São Paulo (1,7%) registram taxas de crescimento bem inferiores à do Brasil (1,89%). Diminui o peso do crescimento da população metropolitana no crescimento geral, pois enquanto no período 60/70 o acréscimo populacional nas áreas metropolitanas responde por 41,3% do incremento populacional do país, nesta última década elas são responsáveis por apenas 28,8%.

O ajuste demográfico é acompanhado por importantes mudanças no mercado de trabalho, na direção da sua dualização, do des-assalariamento da força de trabalho e da precarização

---

<sup>6</sup>Ver Oliveira, F. O Elo perdido. Classe e identidade de classe, Brasiliense, São Paulo, 1987

<sup>7</sup>Ver Taschner, S.P. "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80" Espaço e Debates, 23, Ano XII, 1992. Martine, G. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80, Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993. Rocha, S. e Tolosa, H.C. Núcleo-Periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza, V Forum Nacional, São Paulo, mimeo, 1993

do assalariamento.<sup>8</sup> O setor terciário passa a ser o principal responsável pela geração de novos postos de trabalho, mudando a tendência dos anos 70, fase em que este papel foi exercido pelo setor secundário. Entre 1979 e 1990, as atividades secundárias não chegam a absover 20% do aumento global de pessoas ocupadas e têm sua participação setorial diminuída de 23,1% para 21,9%. Outro indicador da terceirização das nossas economias urbanas expressa-se pelo fato de esse setor representar em 1990 cerca de 57% da distribuição setorial do produto.<sup>9</sup>

A terceirização da economia brasileira é um fenômeno observado desde a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, na década de 80 novos processos de expansão do terciário se configuram: a ampliação do espaço do setor informal, mediante a inserção dos trabalhadores em unidades não organizadas em moldes capitalistas, e um processo de informalização dentro das empresas capitalistas. No primeiro caso, estamos diante da continuidade da *horizontalização* dos serviços, ditada pelas necessidades da acumulação<sup>10</sup>, e da ampliação de ocupações de sobrevivência na cidade. No segundo caso, a terceirização da economia urbana é consequência da crescente *terciarização* das relações de trabalho<sup>11</sup>, o que significa que nas nossas cidades também tem lugar a reestruturação produtiva que a literatura tem apontado. Isto é, verifica-se não apenas o aumento do setor de serviços, mas também a sua re-qualificação no interior do processo de acumulação, surgindo os chamados serviços produtivos.<sup>12</sup> Este emergente segmento moderno da economia urbana tem como contraponto um vasto e heterogêneo conjunto de ocupações de sobrevivência.

Será que as alterações do mercado de trabalho urbano, resultado da crise e da reestruturação produtiva, reforçam a tendência do nosso capitalismo tardio em deixar inacabadas as classes sociais, gerando um mosaico social profundamente diferenciado?

Como tal alteração do mercado de trabalho se repercute sobre as desigualdades sociais?

---

<sup>8</sup>Ver à respeito Oliveira, J.S et alii Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil, mimeo, IBGE, Rio de Janeiro, 1992. Saboia, J. Emprego e renda nos anos 80- uma década perdida, UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, 1991. Estes trabalhos apontam quadro grandes mudanças, à saber: urbanização, aumento da taxa de ocupação, terciarização, diminuição do trabalho com cobertura social e elevação da participação da mulher e diminuição do valor do rendimento do trabalho.

<sup>9</sup>Ver Oliveira et alii, Op. Cit. p.11

<sup>10</sup>"Ora, o processo de crescimento das cidades brasileiras-para falar apenas do nosso universo- não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades". Oliveira, F. "Crítica à Razão Dualista", Estudos CEBRAP, 2, p.31

<sup>11</sup>Este movimento seria expresso pelo aumento dos trabalhadores autônomos com ocupações de nível superior e médio. Com efeito, no período 1979/1990 os trabalhadores autônomos cresceram a uma taxa de 5,9% ao ano, enquanto que o número dos empregados particulares cresceu à taxa de 3,9% ao ano, diminuindo o seu peso na composição do emprego não-agrícola de 56.9% para 52.3%. Os trabalhadores autônomos passam a responder por 20,1% do total de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Por outro lado, os trabalhadores autônomos de níveis superior e médio cresceram no período 7,5% e 7,7%, respectivamente. Ver Oliveira, J, et alii, Op. cit. p. 23

<sup>12</sup>Estima-se que nos Estados Unidos 50% da PEA estejam empregadas nos serviços o que nos países europeus situa-se em cerca de 30 a 40%. Por outro lado, a des-verticalização dos sistemas produtivos faz com que muitos serviços sejam, na verdade, parte integrante da cadeia produtiva que anteriormente estava no interior da mesma planta produtiva. Ver Castells, M. "A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista" Cadernos CRH, julho/dezembro 1992.

Vejam, inicialmente, a situação social do ponto de vista da renda monetária. Uma das tristes novidades do questão social brasileira nestes últimos anos é o recrudescimento da população miserável, composta por 9 milhões de famílias, ou seja aproximadamente 32 milhões de pessoas, cujos rendimentos não lhes garantem nem o suficiente para adquirir uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais. Cerca de 50% do contingente populacional nesta situação encontram-se na área rural, 35% na área urbana e 14% nas metrópoles.<sup>13</sup> Isto quer dizer que nas cidades mais de 15 milhões de pessoas não dispõem do nível mínimo de reprodução biológica.

Outro contingente importante é composto pelos pobres urbanos, segmentos da população vivendo abaixo das condições básicas da reprodução social. Estudos recentes <sup>14</sup> assinalam que durante a década de 80 ocorre um movimento cíclico de expansão e retração do contingente de pobres nas áreas metropolitanas, acompanhando os movimentos da economia. Neste período, sua participação relativa permanece constante, cerca de 29% da população moradora nas regiões metropolitanas. Quando analisamos, porém, a evolução da pobreza numa perspectiva mais ampla, verificamos que vem ocorrendo a reversão da longa tendência à diminuição do contingente de pobres no país. Com efeito, em 1960 existiam cerca de 41,4% de pobres do Brasil; a expansão econômica dos anos 70 fez esta proporção cair para 24,3% em 1980; no final da década o número de pobres eleva-se para 39,3%.<sup>15</sup>

Mas, a novidade não estaria apenas na inversão da tendência à diminuição do contingente de pobres. A pobreza deixa de ser associada ao crescimento demográfico, pois ela aumenta quando as regiões metropolitanas conhecem um decréscimo da taxa de crescimento populacional. O inverso é também verdadeiro. Por exemplo, Curitiba é uma das regiões metropolitanas que mais cresceu (2,91% a.a.) e, no entanto, apresenta o menor percentual de pobres (13,5%). No outro extremo, Recife cresceu apenas 1,81% a.a., e concentra um alto nível de pobreza (47,7%). Observa-se ainda que em São Paulo e Belo Horizonte os percentuais de pobreza diminuem pouco, contrariamente ao que se verifica nas outras regiões do país. Nas RM's do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, registra-se o aumento dos pobres. Isto quer dizer que nas RM's onde se concentra o grosso da economia moderna, o fenômeno da pobreza parece ser pouco sensível aos movimentos de expansão do mercado de trabalho, sugerindo a existência de uma situação estrutural.

O fenômeno da pobreza metropolitana está intimamente ligado às transformações econômicas, especialmente às relativas ao mercado de trabalho. Uma retomada do crescimento não necessariamente levaria à diminuição sensível do contingente de pobres nas grandes áreas metropolitanas. Por outro lado, a pobreza na metrópole adquire um outro significado. A vida na grande cidade, com efeito, permite o acesso a possibilidades de renda

---

<sup>13</sup>Ver Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, Documento de Política 14, IPEA, 1993 e Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por Municípios da Federação, Documento de Política 15, IPEA, 1993. Considera-se como miseráveis as pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição de cesta básica de alimentos que atenda, para a família como um todo, os requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU.

<sup>14</sup>Ver Rocha, Sônia "Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80", *Boletim Conjuntural*, 12, jan. 1991

<sup>15</sup>Faria, V. "A situação social no Brasil contemporâneo" *CEBRAP*, 33, JULHO 1992

inexistentes na área rural e mesmo nas pequenas cidades. A economia urbana é crescentemente geradora de necessidades de serviços pessoais que permitem toda sorte de pequenos e temporários trabalhos. É por esta razão que a urbanização é acompanhada do aumento da população ocupada. Entretanto, o ingresso neste universo de possibilidades exige a obtenção de uma renda mínima, sem a qual a reprodução torna-se impossível. Nas áreas metropolitanas modernas, coração da acumulação do capital, a reprodução social depende mais fortemente das condições monetárias em razão da pouca importância das formas não-capitalistas de produção de bens e serviços e da diminuição do papel da unidade familiar na produção.

Se tomarmos agora os indicadores relativos ao acesso às condições urbanas da reprodução social, isto é, ao consumo coletivo, observamos que durante a década de 80 ocorre uma surpreendente melhoria nas áreas metropolitanas.<sup>16</sup> Tal fato deve-se a dois fenômenos: por um lado, os efeitos deslocados no tempo dos investimentos urbanos realizados no período anterior e, por outro, a mudança no padrão de alocação dos investimentos ocorrida na década de 80, fruto do processo de democratização das decisões.<sup>17</sup>

### **A DINÂMICA URBANA NA REESTRUTURAÇÃO: das desigualdades à exclusão?**

No período desenvolvimentista (50-80), a expansão do mercado de trabalho e o modelo de urbanização permitiram a modernização e o crescimento com razoável grau de integração e mobilidade, apesar das fortes desigualdades.

Coloca-se, assim a seguinte pergunta: qual será a dinâmica urbana resultante das transformações econômicas e sociais produzidas pela nossa inserção na globalização e na disseminação do novo padrão de produtividade? Qual será o destino das camadas populares concentradas nas grandes cidades brasileiras neste quadro de crise? Que condições passarão a regular a reprodução social, quando entra em colapso o precário sistema estatal de consumo coletivo, ao mesmo tempo em que se destrói o sistema social de proteção ?

É possível que as grandes cidades brasileiras não mais sejam o locus privilegiado do novo padrão de produtividade. Por um lado, na acumulação flexível, o preço da força de trabalho deixa de ser o principal fator de localização dos empreendimentos, já que as empresas passam a necessitar de um ambiente social, cultural e profissional favorável ao novo padrão da gestão fundado no "just in time" e na rede de relações "corpo a corpo" entre fornecedores e sub-empregados. A crise econômica, social e cultural das nossas grandes cidades atua hoje como deseconomia de aglomeração, o que pode torná-las inaptas para sediar o novo ciclo

---

<sup>16</sup> Ver Silva et alli "O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida", IPEA, mimeo, 1992. Ribeiro e Lago, "Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social". Texto apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993.

<sup>17</sup> Pesquisa recente mostra que na região metropolitana do Rio de Janeiro ocorreram, ao mesmo tempo, uma forte expansão dos investimentos em saneamento básico e o seu re-direcionamento para a periferia da Baixada Fluminense, mudando o modelo de causação circular de alocação dos investimentos urbanos prevalecente na década de 70. Ver Marques, E. Desigualdades Sociais e Infraestrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR, da UFRJ, 1993. Sobre o modelo de causação circular ver particularmente Vetter, D. e Massena, R. "Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria da causação circular", in MACHADO da Silva, L.A. Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra, Série Debates Urbanos, no. 1. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981

de crescimento da reestruturação produtiva.

Os dados do censo de 1991 trazem resultados que autorizam esta hipótese, ao indicarem a ocorrência de um importante movimento de desconcentração populacional na década de 80, o que poderia estar associado à intensificação da desconcentração das atividades econômicas iniciada na década de 70. Por outro lado, a globalização da economia urbana poderá trazer a sua segmentação em dois circuitos, isto é, a economia da sobrevivência e o setor integrado à dinâmica da economia mundial. As transformações do mercado de trabalho na década de 80, anteriormente comentadas, já permitem identificar alguns sinais nesta direção, pois indicam a emergência da dualização do clássico setor informal. Como consequência destas mudanças, surgem novas polarizações sociais da estrutura sócio-espacial das grandes cidades, com o aparecimento de um segmento de excluídos da nova ordem social e econômica vivendo relações sociais que reiteram a sua posição de exclusão social.

Estas informações sugerem a necessidade de reavaliar o núcleo da formulação teórica do projeto da reforma urbana. As desigualdades sociais geradas pelo processo de urbanização espoliativo organizam a percepção dos conflitos sociais na cidade, bem como orientam a formulação das propostas de intervenção no âmbito da distribuição dos custos e dos benefícios da urbanização. As desigualdades sociais na cidade seriam o produto de dois processos: a exploração da força de trabalho e a espoliação urbana.<sup>18</sup>

A problemática da espoliação urbana tem como referência o modelo fordista de desenvolvimento, no qual se estabelecem relações orgânicas e contraditórias entre reprodução do capital e reprodução da força de trabalho, dando nascimento a um sistema público de proteção social e de consumo coletivo. Com efeito, a reprodução social na sociedade capitalista exige estruturalmente a provisão de bens e serviços produzidos fora dos circuitos imediatos de valorização capitalista, como consequência da contradição entre salário e valor da força de trabalho. Forma-se, historicamente, um sistema doméstico de proteção social constituído pela família, por formas associativas e cooperativas, etc., responsável pela provisão destes bens e serviços. A importância deste sistema de proteção social cresce com o advento da industrialização e a consequente generalização do assalariamento e urbanização da sociedade, já que estes dois processos tendem a destruir as formas de reprodução social anteriores responsáveis por este sistema de proteção social. Ao mesmo tempo, a expansão da divisão social do trabalho cria novas necessidades coletivas de bens e serviços que não podem ser atendidas pelo sistema doméstico de proteção social. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, em nome dos interesses gerais (econômicos e políticos), um sistema estatal vai pouco a pouco substituindo o sistema doméstico de proteção social.

A noção de *espoliação urbana* decorre da constatação de que a industrialização e a urbanização periféricas fazem nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, mas a intervenção do Estado é absolutamente limitada para atendê-las. Os fundos públicos são prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação e, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda. Por outro lado, o mercado

---

<sup>18</sup> A noção de espoliação urbana é nuclear na formulação da proposta da reforma urbana. Por ela entende-se "o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos que - conjuntamente com o acesso à terra e à habitação - se apresentam como socialmente necessários à subsistência das classes trabalhadoras". Kowarick, L. *A Espoliação Urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979, p.59

imobiliário (casa e terreno) distribui a população no território, selecionando o acesso aos equipamentos sociais e gerando uma valorização imobiliária diferenciada.

Podemos indagar sobre a pertinência desta problemática na análise das nossas grandes cidades, neste quadro de crise e reestruturação, quando as transformações do mercado de trabalho restringem o acesso aos empregos produtivos, a crise fiscal produz o colapso do precário sistema estatal de consumo coletivo, a crise social ameaça o sistema doméstico de previdência e as mudanças nos circuitos da acumulação geram novos padrões de produção do espaço construído. As transformações geradas pela globalização e pela reestruturação produtiva apontam para o bloqueio do sistema de habilitação que vigorou no Brasil nestes últimos 40 anos, fundado no acesso ao emprego produtivo e/ou à propriedade da terra urbana, vale dizer à habitação e aos seus benefícios<sup>19</sup>. Com efeito, apesar das enormes desigualdades sociais, a nossa urbanização promove um razoável nível da integração e mobilidade social, como descrito anteriormente.

Vivemos uma transição histórica entre o modelo de desenvolvimento que combinou crescimento, integração, mobilidade e desigualdade e o que está sendo gerado pela globalização e a reestruturação produtiva, cujos contornos não são ainda evidentes, mas que já se apresenta como portador de novos mecanismos e padrões de desigualdades. As mudanças ocorridas no mercado de trabalho e na dinâmica social nos levam a supor que está em curso a emergência de um sistema de habilitação que exclui do acesso à distribuição da renda social amplas parcelas da população urbana, ao mesmo tempo em que se desestrutura o sistema doméstico de proteção social em razão do esfacelamento dos laços de sociabilidade. Seguindo as pegadas de R. Castel (1992), seria possível identificar três zonas de organização ou de coesão social: *a da integração, a da vulnerabilidade e a da exclusão*<sup>20</sup>. A zona de exclusão corresponde à marginalização no campo do trabalho, à ruptura no sistema sócio-familiar de sociabilidade e proteção. Trata-se de um contingente populacional cuja reprodução se realiza abaixo do nível socialmente necessário.<sup>21</sup>

O período anterior (50-80) foi caracterizado pela instabilidade da situação de vulnerabilidade, contrabalançada pela expansão do emprego, pela estabilidade do sistema doméstico de proteção sócio-familiar - apesar da intensa migração - e por um modo de urbanização que permitiu a acessibilidade à moradia, embora fortemente segregada. Durante a década de 80, a crise econômica e social ampliou fortemente a população vulnerável, o que é compensado pela diminuição da taxa de crescimento demográfico, pela relativa

---

<sup>19</sup> Utilizo-me aqui das instigantes sugestões de pesquisa propostas por Celso Furtado. Ver Furtado, C. Brasil. A construção interrompida, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992

<sup>20</sup> Ver R. Castel "De l'exclusion comme état à vunerabilité comme processus" , in Affichard, J. e Foucauld, J.B. *Justice Sociale et Inégalités*, Éditions Esprit, 1992, Paris. A literatura internacional tem apontado a exclusão social como dos traços do novo padrão de produtividade. O trabalho deixa de ser o eixo central da integração social em razão da mudança da sua natureza e estatuto. Na análise das consequências sobre a estrutura sócio-espacial das grandes cidades, alguns falam no surgimento da "urban underclass" (Jencks e Peterson, 1992) e outros da "dual city" (Castells, 1992).

<sup>21</sup> Segundo os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar de 1988, os gastos da população, sobretudo a urbana, estavam distribuídos nas seguintes proporções: alimentação (25,35%), habitação (21,27%) e transportes (14,96%). Para os que ganhavam até 2 SM, o item alimentação sobia a 44%, o que nos leva a supor que as famílias pobres estão destinando toda a sua renda apenas para estes três itens. Como a sobrevivência na grandes cidade depende essencialmente do transporte e da habitação, podemos supor que as famílias mais pobres estão relegando a um segundo plano a própria alimentação.

desconcentração urbana e pelo re-direcionamento da política social. Entretanto, uma parcela da população urbana passa a transitar da vulnerabilidade à exclusão social, ao mesmo tempo em que cresce o segmento em situação de vulnerabilidade.

A identificação empírica destas três situações é uma empreitada difícil. Tomando porém as categorias construídas por Brandão Lopes (1991)<sup>22</sup> para estudar os componentes da pobreza no Brasil, podemos chegar à seguinte composição:

**População Urbana Excluída-** Composta pelas famílias com rendimento abaixo da linha de pobreza e excluídas do acesso a uma das necessidades básicas em termos de água, esgoto, habitação, escola para os filhos e trabalho. Este contingente representaria, em 1989, cerca de 12,7% dos domicílios urbanos.

**População Urbana Vulnerável-** Composta pelas famílias com rendimentos abaixo da linha de pobreza, mas cujas necessidades básicas são satisfeitas, correspondendo a cerca de 21,7% dos domicílios, e a população com rendimentos acima da linha de pobreza, porém com suas necessidades básicas insatisfeitas, reunindo neste caso 6,15% dos domicílios.

**População Urbana Integrada-** Composta, naturalmente, pelas famílias com rendimento acima da linha de pobreza, cujas necessidades básicas são satisfeitas. Este grupo representa 60,3% dos domicílios.

A situação de exclusão social também se expressa pelo estreitamento do espaço de sociabilidade: quase 2/3 dos domicílios indigentes não têm televisão, 67% não têm livros em casa, quase a totalidade não tem telefone e em cerca de 45% dos domicílios o chefe é analfabeto. Quando tomamos a população na linha de pobreza, mas acima da indigência, os números são 28%, 50%, 95% e 27%, respectivamente.<sup>23</sup> O mundo social dessa população torna-se, então, restrito aos contatos diretos.

A exclusão social é igualmente produzida pelo sistema político dualizado entre uma ordem na qual o comportamento político e social é regulado pelas regras da cidadania e, outra, onde prevalece a "cultura cívica predatória" que sustenta e legitima práticas privatistas e violentas de sociabilidade e de proteção social, subculturas e micro-sociedades do crime mais ou menos aberto, de um lado, e todo um conjunto de privilégios e credenciamento na distribuição dos benefícios da intervenção pública.<sup>24</sup>

A globalização e a reestruturação produtiva reorganizam também a dinâmica de produção do espaço construído das cidades, já que este passa integrar o circuito da acumulação financeira. Mudam a escala, a velocidade e os mecanismos de valorização imobiliária. A produção molecular cede lugar à produção de espaços integrados, que articulam várias

---

<sup>22</sup> Ver Brandão Lopes, J. R. Brasil, 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas, Projeto Kellogg/Cebrap, mimeo, 1991. Albuquerque (1993) também utilizou a categoria de exclusão para caracterizar e dimensionar os novos segmentos da pobreza urbana no Brasil.

<sup>23</sup> Brandão Lopes, J.R. Brasil, 1989: um estudo sócioeconômico da indigência e da pobreza urbanas. Op. Cit. p.20/21

<sup>24</sup> Estamos aqui nos inspirando, de maneira livre, no trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos Razões da Desordem, Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

funções urbanas. Bairros inteiros podem ser desvalorizados rapidamente, pela obsolescência real ou simbólica gerada pela produção monopolista do espaço.

Como a cidade deixa de integrar as condições gerais da reprodução do capital e da força de trabalho, a homogeneização do espaço urbano deixa de ser uma necessidade da valorização, como o foi durante a fase da anterior. O capital global se des-solidariza com as preocupações relativas à regulação pública do uso do solo, podendo a cidade ser apropriada como uma colagem de territórios singulares. Os novos incorporadores imobiliários estão agora livres para produzir os espaços fragmentados. As estratégias dos sobrelucros de urbanização, antes pontual e ocasional, tornam-se centrais e sistemáticas. Pensamos aqui nos condomínios fechados e nos shopping-centers, cidades re-criadas inclusive com a sua própria natureza. No Brasil, é vertiginoso o aumento do número destes empreendimentos na década de 80: até o final dos anos 70 existiam apenas 7 shopping-centers no país; no final dos 80, já haviam sido construídos 53 e estavam previstos mais 23, até junho de 1993.

Ao mesmo tempo, cresce de forma significativa a produção imobiliária ilegal, precária e transitória do espaço. Na cidade de São Paulo, estima-se que hoje 30% da população vivam em cortiços e que existam 1.592 favelas, abrigando 7,7% dos seus habitantes. Na cidade do Rio de Janeiro a população residente em favela cresceu 32% entre 1980/1990, enquanto a população total aumentou 17,7% . Também em Belo Horizonte observa-se fenômeno semelhante, uma vez que entre 1981 e 1991 a cidade cresceu 13,5% e a população favelada 58,9% <sup>25</sup> .

## **POLÍTICA PÚBLICA E REESTRUTURAÇÃO: posições em confronto**

Como as políticas públicas voltadas para a questão podem dar conta desta realidade emergente? A reforma institucional empreendida após 1988, começando pela constituinte federal, passando pelas constituintes estaduais e desembocando nas leis orgânicas municipais, deixou como saldo positivo a incorporação, no arcabouço legal da administração pública brasileira, de boa parte dos princípios, concepções e instrumentos necessários à adoção de uma política social universalista e redistributivista. No trabalho de pesquisa que realizamos <sup>26</sup>, pudemos constatar a forte influência da proposta da reforma urbana nas leis orgânicas, não apenas pelos conteúdos expressos, mas pelos processos políticos no interior dos quais foram elaboradas.

O momento político aponta para o retrocesso do espaço ideológico ocupado pela proposta reformista. Fundando-se no agravamento da pobreza gerada pela crise e pelo ajustamento recessivo, ganha força a proposta de uma política compensatória e focalizada, em contraposição à concepção universalista, que concebe os direitos sociais em matéria de saneamento, habitação, educação, transportes, como inerentes à cidadania, garantidos pela ação reguladora, provedora e redistribuidora do Estado. As iniquidades decorrentes da forma de financiamento e do padrão de alocação dos gastos públicos característicos da intervenção

---

<sup>25</sup> Ver Azevedo, S. e Ribeiro, L.C.Q. (Orgs.) A crise da habitação nas grandes cidades brasileiras: da moradia à reforma urbana, Alfa-Ômega/Editora UFRJ, no prelo.

<sup>26</sup> Trata-se do projeto "Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Política Pública: avaliação do programa nacional de reforma urbana", que estudou os modelos de políticas urbanas presentes nas leis orgânicas e nos planos diretores dos 50 maiores municípios do país.

do poder público durante as décadas de 70 e 80 legitimam uma nova política social, compensatória, seletiva e focalizada nos pobres.

Ao contrário do diagnóstico reformista, as causas desta perversidade <sup>27</sup> deixam de ser atribuídas à natureza do nosso capitalismo, altamente concentrador de renda, e deslocam-se agora para o próprio Estado, sua ineficiência, desorganização, elitização e crise fiscal. Em consequência, o centro da formulação da nova política social passa a ser a "reforma do Estado". Encontramos três posições neste debate, que se diferenciam segundo as maneiras pelas quais enunciam a relação entre focalização, privatização e descentralização.<sup>28</sup>

A primeira, que chamaremos aqui de **conservadora**, propõe a seletividade, a focalização das ações sobre os segmentos mais necessitados e a ruptura total com os compromissos de gratuidade. O argumento principal é de que o gasto público deve ser redirecionado para os setores pobres. A privatização dos serviços sociais é a forma de resolver a crise fiscal, além de evitar a irracionalidade no uso dos recursos. A descentralização do processo decisório em favor dos municípios aumentaria a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar o problema a ser resolvido (a pobreza) da gestão, além de aliviar financeiramente a União do peso da crise fiscal.

A segunda posição é a **néo-conservadora**. Preocupando-se com os efeitos sociais do ajuste, o propõe com "face humana". Argumenta que os níveis de pobreza tornam-se insuportáveis com a aplicação do ajuste econômico. Em outras palavras, este traz resultados sociais negativos, gerando a possibilidade de explosões e convulsões sociais. Sugere essa proposta o redirecionamento do gasto público para os subsídios à alimentação e nutrição, programas de emprego de emergência e formas alternativas de produção e operação de serviços sociais. Tais políticas devem ser focalizadas na população pobre, para a qual se propõem programas emergenciais. A privatização teria como função diminuir o compromisso do Estado com as camadas sociais que dispõem de recursos para comprar no mercado os bens e serviços de que necessitam. A iniquidade da política pública seria evitada também pela adoção de uma política tarifária na qual a prestação de serviços seria cobrada de maneira progressiva em relação à renda. Por outro lado, a privatização seria realizada tanto pela substituição da atividade estatal pelo setor privado lucrativo, quanto por entidades associativas, organizações não-governamentais, etc. A descentralização, além dos objetivos de maior racionalidade e eficácia, permitiria ainda a articulação entre recursos públicos e não-governamentais no financiamento dos serviços, assim como a introdução de formas alternativas de produção dos serviços, que seriam mais facilmente obtidas ao nível local.

Finalmente, identificamos uma posição **néo-progressista**. Parte da crítica aos néo-conservadores por manter intacta a discussão sobre a própria política de ajuste, por deixar de lado o enfrentamento das raízes estruturais da miséria. Para os neo-progressistas, a proposta dos neo-conservadores, assentada em programas de emergência, criaria um espaço ideológico e simbólico de restrição aos direitos sociais de cidadania. Argumentam

---

<sup>27</sup> A apropriação diferenciada dos benefícios sociais por grupos de renda é uma das expressões desta perversidade: em 1986, o grupo considerado pobre, com renda per capita até 2 SM, correspondendo a 41% da população, apropriou somente 18% dos benefícios sociais ofertados pelo poder público brasileiro. Cf. Draibe, S. et alii Sistema de proteção social no Brasil, Op. Cit.

<sup>28</sup> Sobre a trajetória da política social no Brasil, bem como a identificação dos contornos do debate atual ver Draibe et alii Sistema de Proteção Social no Brasil, NEPP/UNICAM, mimeo, São Paulo, 1992.

ainda que esta política consolidaria a desigualdade, por criar um sistema estatal para os pobres, baseado na néo-beneficência, e outro privado de alto nível, contendo assim o perigo da segmentação da cidadania. Ao mesmo tempo, partindo da constatação da impossibilidade atual de implantação da agenda reformista e da gravidade da crise social, proõem um radical programa de erradicação da pobreza, como forma mais ambiciosa e socialmente ampla de conceber a focalização e a seletividade. As políticas de saúde e educação básica, depois de modernizadas, continuariam universais e concebidas como direitos sociais garantidos pelo Estado. A privatização deve ser substituída por parcerias com a sociedade, inclusive com a iniciativa privada. O combate à pobreza, por outro lado, deve mobilizar toda a sociedade em torno de ações fundadas na solidariedade social. A descentralização deve ser buscada também em direção à sociedade, pela instauração de novos formatos de controle da gestão pública, no sentido da democratização via participação direta dos movimentos organizados na produção e operação dos programas. Tal descentralização teria como virtude não apenas aumentar a eficiência e a eficácia da política social, mas também evitar que sua focalização nas camadas pobres possa engendrar práticas clientelísticas e assistenciais.

**CONCLUSÃO:** os desafios da reforma urbana

**É neste novo contexto político-ideológico que devemos refletir sobre a agenda da reforma urbana, tarefa que nos parece necessária em função das transformações da questão urbana operadas pela crise e pelos processos de globalização e reestruturação. Os pontos a seguir devem, portanto, merecer nossa atenção.**

**1. Os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco apenas nacional,** pois assumem uma dimensão global. Parece-nos assim insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado apenas a nível local. A sua eficácia depende da sua articulação com um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas sociais em situação de exclusão social.

2. Devemos refletir sobre as possibilidades e limites de um modelo de política urbana que combine ações universalistas, redistribuistas e regulatórias, garantidoras de direitos sociais, com outras focalizadas nos segmentos em situação de exclusão. A análise das leis orgânicas e dos planos diretores que empreendemos em nossa pesquisa indica que, na prática, este modelo está emergindo. Na política habitacional, por exemplo, combinam-se ações tradicionais de provisão de moradia, via financiamento e/ou construção mais ou menos subsidiado, com outras que objetivam proteger os grupos sociais considerados em situação de vulnerabilidade: urbanização de favelas, regularização fundiária, área especial de interesse social, etc.

3. Neste modelo, devemos também buscar combinar políticas de provisão de serviços com outras que gerem emprego e renda. Torna-se necessário, para tanto, colocar a economia urbana no centro das nossas discussões: qual a nossa proposta de organização da economia urbana para fazer frente às conseqüências dos processos de globalização e reestruturação? Será possível através da política urbana dinamizar os circuitos da economia de sobrevivência que estão surgindo em nossas cidades? Muitas Prefeituras, por exemplo, poderiam reforçar a renda das pessoas envolvidas na economia do lixo, pela compra por parte das empresas de limpeza pública dos materiais recicláveis para revenda ou transformação, quebrando, assim,

os vis laços de exploração organizados pelos atravessadores presentes nestes circuitos.

4. Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível conceber o projeto da reforma urbana como um conjunto de ações que extrapolam o plano da prvisão de serviços. A reprodução da vida nas cidades, diante das transformações econômicas e institucionais, passará fundamentalmente pela restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam alternativa de proteção social às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência.

5. A descentralização da política social, e no seu interior a política urbana, reúnem um consenso mundial. Vários autores, porém, têm mencionado a existência da contradição entre, de um lado, a concentração cada vez maior do capital global, do seu poder econômico e político, e, de outro, a proposta de desconcentração do sistema público de proteção social. Para muitos analistas, a municipalização da política social visa resolver de maneira conservadora a crise do Estado do Bem-Estar Social, seja pela desoneração fiscal do governo central, seja pela introdução do princípio da seletividade na distribuição dos serviços. Num país como o Brasil, marcado por profundas diferenças regionais, tal perigo é infinitamente maior, já que o nosso federalismo comporta fortes contrastes econômicos, sociais, políticos e institucionais entres os municípios. A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos central e estaduais devem continuar com funções de regulamentação e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

6. A gestão democrática da cidade não depende apenas da desconcentração do poder em direção à população. A instauração de um novo modelo de gestão urbana pautada pela regulação pública dos interesses privados - a "governança"- pressupõe um poder público legitimado pela tríplice credibilidade de democrático, honesto e eficaz. Nas avaliações realizadas no campo da saúde, constata-se que, com efeito, a participação popular somente tornou-se efetiva quando os programas adquiriram esta credibilidade.<sup>29</sup> É preciso, portanto, que as nossas propostas contenham a capacidade de tornarem-se efetivas. Leis orgânicas, planos diretores e leis de uso do solo que sejam avançadas socialmente, mas incapazes de gerar práticas concretas diminuem a credibilidade da proposta da reforma urbana e bloqueiam a construção de um novo modelo de gestão. Usando as reflexões de Wanderley Guilherme, o perigo está em criar um governo híbrido, com excesso de capacidade regulatória e incapacidade de gerar ações pautadas pela institucionalidade da cidadania. Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, mas que gera um "governo que governa muito, mas no vazio- um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico"<sup>30</sup>. Tal vazio reproduz a "cultura cívica predatória", aumentando mais ainda o espaço da ilegalidade e, ao mesmo tempo, diminuindo a crença nas regras.

6. O tema da privatização dos serviços públicos é extremamente espinhoso. A proposta da reforma urbana é herdeira de uma tradição estatista originada na desconfiança da capacidade

---

<sup>29</sup> Ver a este respeito Soares, L.T. "Descentralização Municipalização em regiões metropolitanas. Uma experiência na Baixada Fluminense", Planejamento e Políticas Públicas, 5, junho de 1991

<sup>30</sup> Santos, W.G. Razões da desordem, Op, Cit. p.80

da iniciativa privada em realizar os objetivos da justiça social. Ao mesmo tempo, a experiência de organização dos serviços de transportes urbanos na forma de permissão indica que a terceirização pode não ser apanágio da eficiência. Por outro lado, também sabemos como os serviços públicos no Brasil são reprodutores da exclusão social em razão da sua ineficiência administrativa e da vigência do padrão clientelístico de gestão. A privatização deve entrar em nossa agenda também em razão das atuais dificuldades decorrentes da crise fiscal, que certamente aumentarão com a total municipalização da política urbana. Na perspectiva da justiça social, o que nos interessa é manter o controle da gestão do sistema de provisão dos serviços, o que não se alcança, necessariamente, apenas pela sua estatização. A privatização pode ser realizada sob vários formatos, em termos dos atores que podem assumir o encargo de prestação de serviços (empresas, entidades de representação, ONG's, empresas) e das relações entre poder público e iniciativa privada. (parcerias, compra de serviços, concessão, etc.). Em várias leis orgânicas que examinamos, observamos a existência de instrumentos que apontam para a busca de novas relações entre poder público e iniciativa privada, como, por exemplo, a operação interligada e a urbanização consorciada.

Devemos também refletir sobre a relação entre a privatização e a focalização da política urbana. A privatização de certos serviços urbanos pode ser uma boa estratégia para uma política urbana essencialmente focalizada nos segmentos sociais em situação de exclusão. O caráter redistributivo poderia ser alcançado pela desoneração do poder público no que diz respeito ao financiamento daqueles serviços destinados aos grupos de alta renda, para os quais se organizaria um sistema mercantil de provisão de serviços.

7. Será esta dualização um perigo à construção da cidadania? Esta é uma pergunta para a qual não temos resposta. Neste momento podemos apenas apontar para a imperiosa necessidade de retomar a discussão sobre o tema do sujeito da proposta de reforma urbana. Sabemos que uma das características do nosso campo de saber e ação é a forte pluralidade do sujeito coletivo que pretendemos encarnar. Tal pluralidade tem como base o fato de a política urbana implicar na alocação espacial de recursos, o que dificulta a construção de uma identidade coletiva homogênea. O processo de globalização e de reestruturação traz como consequência a forte segmentação da estrutura social em pelo menos três pedaços: excluídos, vulneráveis e integrados. Será que transitamos da pluralidade do sujeito coletivo da reforma urbana para a sua fragmentação? Em que medida políticas urbanas universalistas ou focalizadas favorecem ou não este movimento?

## BIBLIOGRAFIA

Albuquerque, R. C. "Pobreza e Exclusão Social", in Veloso, J. P. e Albuquerque, R.C. **Pobreza e Mobilidade Social**, Forum Nacional/Nobel, São Paulo, 1993.

Azevedo, S. e Ribeiro, L.C.Q. (Orgs.) **A crise da habitação nas grandes cidades brasileiras: da moradia à reforma urbana**, Alfa-Omega/UFRJ, São Paulo, no prelo.

Banco Mundial - Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991: indicadores do desenvolvimento mundial, BM/FGV, Rio de Janeiro, 1991.

Brandão Lopes, J. R. Brasil, 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas, Projeto Kellogg/Cebrap, mimeo, 1991

Castells, M. "A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista" **Cadernos CRH**, julho/dezembro 1992.

Coraggio, J.L. - Ciudades Sin Rumbo: investigacion y proyecto Popular, SIAP/Ciudad, Quito, 1991.

Draibe, S.M. et alii **Sistema de Proteção Social no Brasil**, NEPP/UNICAM, mimeo, São Paulo, 1991

Faria, V. - A Conjuntura Social Brasileira, Novos Estudos CEBRAP, nº 33, junho de 1992.

Fiori, J.L. - Democracia e Reforma: equívocos, obstáculos e disjuntivas. In Leal, M.C. et alii - Saúde, Ambiente e Desenvolvimento, Hucitec/Abrasco, 1992.

Furtado, Celso. Brasil: A Construção Interrompida, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

IPEA Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, Documento de Política 14, IPEA, 1993 e Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por Municípios da Federação, Documento de Política 15, IPEA, 1993.

Kowarick, L. **A Espoliação Urbana**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

Martine, G. **A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80**, Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993.

Marques, E. **Mudanças no Padrão de Investimento Público em Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 1992

Marques, S. "Cultura e participação na esteira da tecnocracia". Texto apresentado no II Encontro de História Urbana, AMPUR, Salvador, 1993

Melo, M.A.B.C. "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República", **Dados**, vol. 36, 1., 1993.

**Oliveira, F. "Crítica à Razão Dualista", Estudos CEBRAP, 2**

**Oliveira,J.S et alii Mudanças no Perfil de Trabalho e Rendimento no Brasil** , mimeo, IBGE, Rio de Janeiro, 1992.

Pastore,J. e Zylberstajam,H. "Tendências da Mobilidade Social" In Veloso,J.P.R. **Estratégia Social e Desenvolvimento**, Forum Nacional/José Olympio, Rio de Janeiro, 1992.

Ribeiro, L. C. de Queiroz e Cardoso, Adauto L. - Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade, in Sociedade e Território, ano IV, Maio de 1990, nº 12, Lisboa.

Ribeiro,L.C.Q. e Lago,L.C. "Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão" IN Leal, M.C. et alii **Saúde, Ambiente e Desenvolvimento**, Hucitec-Abrasco, São Paulo, 1992

Ribeiro e Lago, "Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social". Texto apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993.

Rocha, S. - Pobreza Metropolitana e os Ciclos de Curto Prazo: um balanço dos anos 80, Boletim Conjuntural, nº 12, IPEA, jan/91.

Rocha,S. e Tolosa,H.C. **Núcleo-Periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza**, V Forum Nacional, São Paulo, mimeo, 1993

Rolnik, et alii - São Paulo: crise e mudança, Editora Brasiliense/Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 1990

Saboia,J. **Emprego e Renda nos anos 80- uma década perdida**, UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, 1991.

Santos, W. G. **Razões da Desordem, Rocco, Rio de Janeiro, 1993.**

Silva,L.C.E. et Alii - O Que Mostram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida, IPEA, Rio de Janeiro, miméo., 1992

Soares, L.T. "Decentralização e municipalização em regiões metropolitanas. Uma experiência na Baixa Fluminense", **Planejamento e Políticas Públicas**, 5, junho de 1991.

Taschner,S.P. "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80" , Espaço e Debates, 23, Ano XII, 1992.