UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

KARIN IANINA MATZKIN

CIDADES LATINO-AMERICANAS
CONVERGÊNCIA OU DIVERSIDADE NO PROCESSO DE
PRODUÇÃO CONTEMPORÂNEA DO ESPAÇO

KARIN IANINA
MATZKIN

CIDADES LATINO-AMERICANAS
CONVERGÊNCIA OU DIVERSIDADE NO PROCESSO DE PRODUÇÃO CONTEMPORÂNEA DO ESPAÇO

DOUTORADO
FAU/USP
2006

SÃO PAULO
2006

KARIN IANINA MATZKIN

**Metrópoles latino-americanas:
convergência ou diversidade no processo de
produção contemporânea do espaço**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Uni-
versidade de São Paulo, para obtenção do
título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional

Orientador: Prof. Dr. Livre-Docente Csaba Deák

São Paulo

2006

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL
DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU
ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE
CITADA A FONTE.

ASSINATURA: _____

E-MAIL: kmaztkin@uol.com.br

Biblioteca FAU/Maranhão

Matzkin, Karin Ianina
M446c Cidades latinoamericanas: convergência ou diversidade
no processo de produção contemporânea do espaço / Karin
Ianina Matzkin. --São Paulo, 2006.
274 p. : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) - FAUUSP.
Orientador: Csaba Deák

1.Produção do espaço urbano - América Latina 2.Metrópoles -
América Latina 3.Padrões de urbanização - América Latina
I.Título

CDU 711:330.191.3(8=6)

Ao
Adrián,
com quem descubro e
compartilho o olhar sobre o mundo

e

Ao nosso filho Mateus,
pelo seu sorriso iluminado que me inspira e
me faz acreditar que tudo é possível

AGRADECIMENTOS

Ao professor Csaba Deák, por ter compartilhado comigo sua interpretação do espaço, ter me alentado na difícil empreitada de desenvolver um trabalho histórico comparativo e ter acolhido este trabalho e esta pesquisadora. Às professoras Dra. Sandra Lencione e Dra. Klara Kaiser Mori pelas valiosas contribuições no exame de qualificação, que muito me ajudaram a organizar e a pensar as diferentes etapas de desenvolvimento da pesquisa.

Aos pesquisadores que me receberam em Buenos Aires e na Cidade do México, pela generosidade com que discutiram comigo grande parte das idéias aqui desenvolvidas. No México, especialmente a Marta Schteingart e a Gustavo Garza Villarreal, do Colégio de México; a Elsa Patiño, da Universidad de Puebla; a Javier Delgado, do Instituto de Geografia da Universidad Nacional Autonoma de México (UNAM); a Manuel Perló, do Instituto de Estudios Metropolitanos, e ao Dr. Victor Manuel Durand Ponte, do Instituto de Investigaciones Sociales da UNAM. Em Buenos Aires, particularmente a Alejandro Rofman, do Centro de Estudios Urbanos y Regionales e da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidad de Buenos Aires (UBA); a Carlos Fidel, do Departamento de Ciencias Sociales da Universidad Nacional de Quilmes; ao Dr. Luis Ainstein, do Instituto de Estudios Urbanos (FADU/UBA); a Pedro Pirez e Nora Clichevsky, da Facultad de Arquitectura y Urbanismo da UBA; a Pablo Ciccolella, do Instituto de Investigaciones Geográficas da UBA; a Hilda Herzer, do Instituto Gino Germani da Facultad de Ciencias Sociales da UBA; a Aida Quintar, Marcela Vio, Federico Fritzsche, Alberto Federico Sabaté, Andrea Catenazzi e María Cristina Cravino, pesquisadores e docentes do Instituto del Conurbano da Universidad General Sarmiento, que gentilmente me cederam materiais importantíssimos sobre o Conurbano Buenairense; a Raul Ditomazo, da Secretaria de Trabajo de la Nación, e a Mabel Guimenez, da Secretaria de Vivienda de la Nación. Enfim, agradeço imensamente a todos esses profissionais pela oportunidade de diálogo e pelos materiais valiosíssimos que me foram disponibilizados.

Não poderia deixar de agradecer a Silvio Caccia Bava, Raquel Rolnik e Kazuo Nakano, do Instituto Polis, com os quais trabalhei na fase inicial do Doutorado. Foi uma etapa formativa importante, pois tive a oportunidade de discutir a Região Metropolitana de São Paulo sob uma perspectiva bastante próxima das estruturas e dos atores envolvidos nos processos de sua produção – oportunidade proporcionada pela riquíssima experiência de trabalhar na elaboração de Planos Diretores Participativos.

A Magali Franco Bueno, pela sua amizade acolhedora e pela cuidadosa e paciente leitura do primeiro capítulo. A Enca Moya, pelos comentários criteriosos sobre a versão final da tese. A Enrique Mendez, exímio fotógrafo que me acompanhou nas visitas aos distantes *pueblos* da periferia da Cidade do México. A Flavia Cosma, pela elaboração dos mapas comparativos; a Alexandre Morales, pela revisão do texto; a Bia Coelho pela ajuda com a bibliografia e a Icléia Alves Cury, pelo criativo projeto gráfico, e com a qual foi um imenso prazer dar a forma final a esta tese.

À minha mãe, por sua garra, inteireza e dedicação; nela me inspiro a buscar força para lutar na vida; ao meu pai, pelo seu apoio e pelo otimismo e alegria com que vive a vida, que mesmo à distância me estimulam a seguir caminho; ao meu irmão, Luciano Daniel Mattos Pereira, com o qual aprendo que a diferença é fundamental, pelo apoio e carinho incondicionais; a Mariano e Ana, pela ajuda com os registros fotográficos da periferia de Buenos Aires; e a Dany, pela amizade e apoio de todas as horas.

Aos funcionários da Secretaria e da Biblioteca do Departamento de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura da USP, por suas gentis colaborações.

Ao CNPq, pelo financiamento de parte desta pesquisa.

A Adrián Gurza Lavalle, pelas suas inúmeras leituras criteriosas deste texto e de versões anteriores, pela suas sugestões metodológicas, pelas críticas construtivas, pelo constante incentivo e apoio nas horas difíceis, e sobretudo por compartilhar a sua vida comigo. Agradeço a ele e ao meu filho Mateus por compreenderem o distanciamento que foi necessário em alguns momentos.

RESUMO

A pesquisa aborda a produção do espaço urbano das regiões metropolitanas de São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México. Inicialmente examina-se a formação histórica dos seus padrões de urbanização, a partir das respectivas dinâmicas socioeconômicas, histórico-políticas e territoriais dominantes ao longo do século XX, e em seguida analisam-se comparativamente as transformações desses padrões no marco da reestruturação econômica global dos últimos anos. Os resultados da análise histórico-comparativa apontam considerável diversidade nos processos históricos de produção do espaço urbano e tendências diferentes nas transformações recentes dos padrões de urbanização: em suma, Buenos Aires experimentou profundas rupturas, São Paulo manteve seu padrão histórico de urbanização e a Cidade do México registrou mudanças de menor porte. Dessa forma, as conclusões do estudo põem em questão os diagnósticos acerca da convergência de processos ou tendências urbanas globais, tal como insistentemente afirmada na literatura urbanística contemporânea.

Palavras-chave: América Latina; produção do espaço; metrópoles; padrões de urbanização.

ABSTRACT

This study examines the production of the urban space in the metropolitan regions of São Paulo, Buenos Aires and Mexico City: Firstly, it observes the historical formation of urban space patterns from the socioeconomic, historical, political and territorial dynamics which were dominant through the 20th century; secondly, with the help of cross-metropolitan comparisons, the transformation of these urbanization patterns are analyzed within the context of the global economic reorganization. The findings of this historical-comparative analysis are twofold. They show considerable diversity in the historical processes of the production of urban space, and different trends in recent transformations of urbanization patterns as well. On the one hand, Buenos Aires shows a deep break with the past, but, on the other, São Paulo has preserved its historical urbanization patterns, while Mexico City has registered changes of lesser importance. Thus, the common wisdom about a world wide convergence of global urban trends is criticized.

Key Words: Latin America, production of urban space, metropolis, urbanization patterns

SUMÁRIO

11	APRESENTAÇÃO
18	PARTE I A CONSTRUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE
22	Capítulo 1 – Referencial Teórico
22	1.1 A morfologia urbana na perspectiva da ecologia urbana
24	1.2 A produção do espaço na economia política marxista
29	1.3 A reação neoliberal: a “teoria da cidade-global”
42	Capítulo 2 – A Comparação Histórica como Perspectiva de Análise
42	2.1 Especificidade histórica das formações sociais nacionais
45	2.2 Estágios de desenvolvimento e padrão de urbanização
52	PARTE II A FORMAÇÃO HISTÓRICA: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E HISTÓRICO-POLÍTICOS RELEVANTES PARA PENSAR A PRODUÇÃO DO ESPAÇO
55	Capítulo 3 – O Brasil e a Região Metropolitana de São Paulo - RMSP
55	3.1 História mínima
65	3.2 A propriedade da terra
68	3.3 A construção do Estado
74	Capítulo 4 – A Argentina e a Região Metropolitana de Buenos Aires - RMBA
74	4.1 História mínima
83	4.2 A propriedade da terra
86	4.3 A construção do Estado
91	Capítulo 5 – O México e a Região Metropolitana da Cidade do México – RMCM
91	5.1 História mínima
97	5.2 A propriedade da terra
102	5.3 A construção do Estado
109	PARTE III A ESTRUTURAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: ASPECTOS RELEVANTES NA DETERMINAÇÃO DOS PADRÕES DE URBANIZAÇÃO
112	Capítulo 6 – A Metrópole Paulistana
112	6.1 Introdução à cidade
116	6.2 Aspectos sociodemográficos
120	6.3 Aspectos socioeconômicos

125	6.4	Estrutura, infra-estrutura e política habitacional
125	6.4.1	Aspectos da estrutura territorial
128	6.4.2	Aspectos da infra-estrutura viária e do transporte
131	6.4.3	Aspectos da política habitacional
136	Capítulo 7 – A Metrópole Buenaireense	
136	7.1	Introdução à cidade
141	7.2	Aspectos sociodemográficos
145	7.3	Aspectos socioeconômicos
152	7.4	Estrutura, infra-estrutura e política habitacional
152	7.4.1	Aspectos da estrutura territorial
156	7.4.2	Aspectos da infra-estrutura viária e do transporte
158	7.4.3	Aspectos da política habitacional
162	Capítulo 8 – A Metrópole Mexicana	
162	8.1	Introdução à cidade
168	8.2	Aspectos sociodemográficos
173	8.3	Aspectos socioeconômicos
178	8.4	Estrutura, infra-estrutura e política habitacional
178	8.4.1	Aspectos da estrutura territorial
180	8.4.2	Aspectos da infra-estrutura viária e do transporte
183	8.4.3	Aspectos da política habitacional
189	PARTE IV	
	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PERSPECTIVA COMPARADA	
191	Capítulo 9 – Síntese dos Padrões Históricos de Urbanização e de suas Transformações	
191	9.1	RMSP: Reprodução do padrão histórico de urbanização
191	9.1.1	Síntese
194	9.1.2	Transformações
197	9.2	RMBA: Desintegração do padrão histórico de urbanização
197	9.2.1	Síntese
198	9.2.2	Transformações
205	9.3	RMCM: Variações do padrão histórico de urbanização
205	9.3.1	Síntese
207	9.3.2	Transformações
212	Capítulo 10 - O Espaço Produzido em Perspectiva Comparada	
212	10.1	Os padrões históricos de urbanização
213	10.1.1	As classes sociais e o perfil das elites
217	10.1.2	O Estado e a política
220	10.1.3	A propriedade da terra e o mercado imobiliário
223	10.1.4	Estruturas urbanas
225	10.2	O espaço produzido no marco da reestruturação econômica global

235 ANEXOS - Informação complementar

- 236** Dados comparativos
- 241** Região metropolitana de São Paulo
- 245** Região metropolitana de Buenos Aires
- 251** Região metropolitana da Cidade do México

259 BIBLIOGRAFIA

LISTA DE MAPAS

- 118 Mapa 1** - Evolução da mancha urbana da RMSP
- 119 Mapa 2** - Taxa de crescimento da RMSP
- 120 Mapa 3** - Densidade demográfica da RMSP
- 125 Mapa 4** - Renda média por domicílio na RMSP
- 127 Mapa 5** - Estrutura urbana básica da RMSP
- 135 Mapa 6** - Uso do solo da RMSP
- 143 Mapa 7** - Evolução da mancha urbana da RMBA
- 144 Mapa 8** - Taxa de crescimento da RMBA
- 145 Mapa 9** - Densidade demográfica da RMBA
- 152 Mapa 10** - Estrutura urbana básica da RMBA
- 154 Mapa 11** - Agrupamento de partidos conurbados da RMBA
- 161 Mapa 12** - Uso do solo da RMBA
- 171 Mapa 13** - Evolução da mancha urbana da RMCM
- 172 Mapa 14** - Taxa de crescimento da RMCM
- 172 Mapa 15** - Densidade demográfica da RMCM
- 173 Mapa 16** - Distribuição de renda na RMCM
- 179 Mapa 17** - Estrutura urbana básica da RMCM
- 188 Mapa 18** - Mapa uso do solo da RMCM

LISTA DE TABELAS

- 118 Tabela 1** - Evolução da população em números absolutos na cidade de São Paulo e na RMSP
- 119 Tabela 2** - Evolução da taxa de crescimento anual da população na RMSP
- 123 Tabela 3** - Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica na RMSP
- Tabela 4** - Evolução das principais taxas do mercado de trabalho na RMSP
- 123 Tabela 5** - Evolução da divisão modal e da taxa de motorização na RMSP
- 131 Tabela 6** - Evolução da população da RMBA
- 143 Tabela 7** - Evolução das principais taxas do mercado de trabalho na RMBA
- 151 Tabela 8** - Distribuição de renda na RMBA
- 157 Tabela 9** - Evolução da estrutura modal de transporte na RMBA
- 170 Tabela 10** - Evolução da população em números absolutos, superfície e densidade da RMCM
- 171 Tabela 11** - Evolução da taxa de crescimento anual da população na Cidade do México, municípios conurbados e total da RMCM (%)
- 177 Tabela 12** - Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica na RMCM
- 178 Tabela 13** - Evolução das principais taxas do mercado de trabalho na RMCM
- 181 Tabela 14** - Evolução da divisão modal segundo viagens por pessoa por dia na RMCM

APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa tem como casos de análise três cidades latino-americanas: São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México. O objetivo é analisar os processos de produção do espaço dessas três regiões metropolitanas e observar as transformações dos padrões históricos de urbanização nelas observados. A pesquisa coloca em questão as perspectivas analíticas fundadas em enfoques globalizantes ao demonstrar que (i) a análise das transformações dos padrões históricos de urbanização a partir de uma perspectiva histórica e comparativa permite identificar a diversidade dos processos de produção do espaço das cidades e que (ii) a convergência de processos ou tendências globais, tal como amplamente proclamada hoje em dia por diversos urbanistas, precisa ser relativizada.

Diante do desafio de comparar três metrópoles latino-americanas de enorme complexidade, e ciente das dificuldades que isso implicava, apoiei-me numa chave de leitura que permitisse identificar as dinâmicas socioeconômicas, histórico-políticas e territoriais nelas dominantes ao longo do século XX e analisar suas eventuais mudanças de modo comparativo. Optei por trabalhar com a idéia de *padrões de urbanização*, utilizando o conceito de “padrão” não como sinônimo de modelo abstrato teoricamente orientado, mas como uma construção analítica de caráter heurístico, construção cujo adensamento progressivo ao longo desta análise permite a observação comparativa das principais características históricas da urbanização e suas transformações nos casos estudados.

A construção do objeto de pesquisa pressupunha a existência de inflexões nos processos de produção do espaço (padrão de urbanização) predominantes nas regiões metropolitanas em estudo até meados dos anos 1970. Isso porque na literatura sobre cidades há certas posições acerca dos impactos territoriais da globalização que definem

um consenso sobre o tema. Assim, construiu-se nos últimos 25 anos um discurso dominante que situa todas as grandes cidades dos países do Terceiro Mundo num mesmo patamar de desenvolvimento urbano no contexto da globalização. Nesse discurso é muito comum atribuir efeitos espaciais à “globalização” e tomá-los quase como evidências consensuais, imputando-lhes causas e lógicas semelhantes em todas as metrópoles.

Muitos autores associam fenômenos territoriais nas cidades às políticas neoliberais de ajuste estrutural e a processos globais com impactos supostamente semelhantes em diferentes contextos sociais. Temas como fragmentação, polarização, segregação e dualização socioterritoriais, previamente presentes nos estudos urbanos na América Latina, têm sido revisitados na literatura e no debate atuais sobre globalização e território, que lhe conferem renovado vigor como efeitos homogêneos imputados à “globalização”. Isso, porém, sem que tenham sido feitos estudos aprofundados sobre o significado desses fenômenos em diferentes contextos sociais e escalas geográficas em que eles operam.

Sabe-se que todas as interpretações da realidade são, em última instância, parciais; nesse caso, porém, induzem leituras equivocadas no sentido de que contribuem para produzir uma interpretação que mascara tanto a existência de estruturas e atores sociais com interesses concretos, que interagem na produção da cidade, quanto o fato de que as nossas cidades não são produzidas por um capital global em rede que vai se instalando onde quer e como quer – visto que existem atores locais e nacionais com poder de determinar o que é possível ou não dentro dos territórios nacionais, regionais e locais.

A perspectiva da “cidade global” não apenas toma como dado aquilo que, em virtude da sua lógica homogeneizadora, requer problematização (por exemplo, a existência de efeitos espaciais distintos e de formas diferentes de enfrentá-los conforme a especificidade de cada contexto urbano), mas também negligencia o fato de que eventuais mudanças nos padrões de urbanização – mesmo que semelhantes – podem provir de processos históricos não relacionados à globalização ou às reformas neoliberais. As cidades refletem as características da sociedade que as produzem e se transformam preservando muitos dos traços consolidados ao longo de sua história, e é por isso que elas se distinguem umas das outras. Trata-se de permanências vinculadas à construção histórica de cada cidade. A combinação desses traços constitui *padrões* que possivelmente perdu-

rarão a despeito dos impactos da reestruturação capitalista global e que certamente determinarão os efeitos de qualquer constrangimento global.

A meu ver, portanto, as interpretações da perspectiva das “cidades globais” oferecem uma leitura bastante parcial e homogênea dos fenômenos que vêm ocorrendo nas nossas cidades, eclipsando as especificidades históricas, políticas e econômicas das sociedades nacionais em que se reproduzem as cidades. Noutras palavras, a leitura das “cidades globais” geralmente analisa as cidades a partir de fenômenos associados à reestruturação econômica global e nos remete ao caráter estrutural dos problemas a serem enfrentados nesse estágio do desenvolvimento do capitalismo no mundo, mas subestima os contrastes entre contextos urbanos diferentes e muitas vezes produz interpretações dissociadas da realidade, difundindo conceitos que se transferem de um contexto a outro sem qualquer mediação e impedindo a observação das relações que se estabelecem entre economia, sociedade e espaço, conforme a escala analisada. Não há qualquer reconstrução minuciosa de como os macroprocessos se transformam em tendências territoriais nas cidades – não há, enfim, mediação entre o global e o local. A discussão dos processos econômicos e sociais, de como eles se manifestam territorialmente, carece de determinações endógenas: de um modo geral destacam-se macrocondicionantes externos, e quando são levadas em conta as diferenças entre as cidades pressupõe-se que elas resultam de determinações sobretudo físico-territoriais e culturais, sem que se reconheça que o processo de produção do espaço possa estar determinado em cada caso por condicionantes próprios.

Esta pesquisa se apóia na interpretação das formações sociais como determinantes das condições de produção e apropriação do espaço urbano, supondo-se que essa perspectiva analítica permite uma compreensão mais acurada das transformações em curso. Pretende-se uma interpretação que resgate os aspectos históricos dos processos de produção do espaço em cada uma das cidades enfocadas: as singularidades das formações sociais que conduziram esses processos, a evolução da estrutura física que lhes deu suporte, os determinantes econômicos que estiveram presentes ao longo da história de cada cidade e as particularidades da política urbana que orientaram esse processo.

É inegável que os estágios de desenvolvimento do capitalismo no mundo têm fortes reverberações nas economias nacionais latino-americanas, de modo que seus efeitos serão levados em conta na análise da produção do espaço nas metrópoles estudadas. Contudo, os efeitos da política econômica (neoliberal) não estão no centro de nossa análise. O foco central desta pesquisa é a especificidade dos processos locais, considerados portanto em sua dinâmica histórica e seus estágios de desenvolvimento e entendendo-se que são eles que determinam as formas e a intensidade dos efeitos eventualmente gerados por quaisquer tendências da economia global. Busca-se compreender a produção do espaço urbano nas áreas em foco mediante a compreensão da articulação entre sociedade e espaço, explicitando o papel das estruturas do Estado e do mercado e o processo de produção social que lhe dá forma.

Portanto, o desafio será mostrar – em boa medida a contrapelo das posições dominantes na literatura – que os efeitos espaciais de fragmentação, polarização, segregação e dualização socioterritoriais, muito embora tendam a ser generalizados e sejam apresentados como irrefutáveis nas metrópoles latino-americanas (talvez para justificar as políticas neoliberais), não explicam o que ocorre em nossas cidades. Esses fenômenos não apenas existem simultaneamente e se manifestam de formas diferentes nos distintos contextos sociais, mas respondem em primeiro lugar a condicionantes locais, cuja lógica e cujo significado antecede a reestruturação dos últimos anos – mesmo em se tratando de espaços urbanos em princípio caracterizáveis por situações em maior ou menor medida comuns.

A metodologia adotada é aquela que a sociologia denomina como “histórico-comparativa”, na qual se toma a realidade a partir de uma observação simultânea de processos históricos e de comparações contextualizadas, mediante uma leitura diacrônica da realidade. Os significados atribuídos a um determinado processo dependem muito da forma como são aferidos os seus efeitos, e processos iguais podem significar coisas diferentes dependendo do contexto. Grande parte das pesquisas urbanas em escala regional ou global faz análises qualitativas processuais com base em dados estatísticos, o que muitas vezes resulta em análises descoladas dos processos concretos. No caso do presente estudo, procede-se a uma leitura dos processos históricos de produção e apropriação do espaço urbano.

Com base nessa perspectiva, uso como ferramenta analítica a comparação sistemática, e para isso me apóio na idéia de “padrão de urbanização”, a qual remete a um conjunto de aspectos que permitem caracterizar regularidades na produção do espaço e desvendar suas características particulares. Entendo como “padrão de urbanização” uma determinada organização socioespacial que resulta de diferentes processos relativos à dinâmica econômica, ao mercado de trabalho, à evolução demográfica, à construção do Estado e do sistema político, às relações entre as classes, ao perfil da elite, à estrutura territorial e ao processo de ocupação do espaço, às decisões de localização do capital, à política urbana e aos fluxos de investimentos públicos. Esses processos envolvem simultaneamente dinâmicas de aglomeração, concentração ou polarização e de descentralização, desconcentração, dispersão ou fragmentação dentro de um mesmo espaço urbano regional.

Há claros limites para uma abordagem centrada na comparação histórica, uma vez que, embora seja idônea para relativizar e corrigir formulações universalizantes ou homogeneizações extremamente simplificadoras da realidade, não oferece vantagens semelhantes para propor novas interpretações gerais. Assim, aqueles que acreditam que uma tese deva não apenas criticar as grandes teorias, mas também propor algo no lugar, sem dúvida serão mais sensíveis às limitações do que às vantagens da abordagem proposta. A meu ver, as leituras feitas a partir da acumulação de conhecimento sobre diferentes casos permitem gerar conhecimento novo, bem como propor novos problemas para a teoria e para a pesquisa empírica (como indica a breve síntese dos resultados no parágrafo a seguir). Entendo que a construção acumulativa de conhecimento sobre um determinado processo pode levar a leituras mais próximas da realidade sem incorrer nos erros típicos de leituras generalistas e a-históricas.

Não se pretende, nem seria possível, esgotar neste passo introdutório a caracterização dos padrões de urbanização das metrópoles estudadas: cabe aqui apenas enfatizar as motivações que deram impulso inicial a esta pesquisa quanto às opções analíticas que a orientaram ao longo do caminho. Não obstante, pode-se resumir os maiores contrastes entre os casos sob estudo que os resultados da pesquisa apontaram, de modo a evidenciar as conseqüências de problematização que estudos comparativos como este podem

gerar. Assim, verificaram-se em linhas gerais os seguintes processos: em São Paulo o padrão histórico de urbanização não foi alterado, de modo que ali a lógica de produção do espaço não acusa transformações associáveis à globalização, mantendo a cidade seu dinamismo característico; em Buenos Aires o padrão histórico de urbanização sofre uma ruptura que altera parte relevante das suas feições históricas e dos comportamentos dos atores envolvidos na produção do espaço; já na Cidade do México ocorrem mudanças devidas sobretudo aos efeitos da crise econômica e à redução dos investimentos do Estado, mas não se alteram radicalmente as dinâmicas de produção do espaço que caracterizam o padrão de urbanização da cidade na segunda metade do século XX.

Nas páginas que se seguem há várias pistas e sugestões de pesquisa comparativa para uma melhor compreensão da especificidade da nossa própria metrópole, mas é possível que já no plano dos resultados mais gerais acima resumidos haja indícios das vantagens da análise comparativa para problematizar ou criar problemas onde os consensos acadêmicos parecem sólidos. Desse modo, encontrou-se aqui um *continuum* de possibilidades que desafia tanto as formulações teóricas sobre a cidade global como as abordagens que as criticam (inclusive a do presente trabalho): as primeiras, porque nelas não parece haver uma resposta satisfatória para o fato de que cidades com inserções semelhantes na hierarquia mundial mostram tendências tão divergentes em face das pressões da globalização; as últimas, porque precisariam sustentar suas críticas explicando por que em alguns casos os diagnósticos da cidade global parecem pertinentes.

Em razão das exigências colocadas pelo esforço da comparação e das dificuldades implicadas em decantar uma considerável quantidade de informações, o arco da argumentação neste trabalho é bastante extenso. O trabalho se compõe de quatro partes e dez capítulos. A primeira parte é de caráter conceitual e visa examinar o referencial teórico mais relevante para pensar a produção do espaço urbano, bem como realizar uma análise crítica das perspectivas aqui denominadas “teorias da cidade global” e expor as vantagens de uma abordagem alicerçada na comparação dos processos históricos de produção do espaço. Assim, essas primeiras páginas apresentam, a partir de análises individuais que enfocam os processos endógenos, os subsídios analíticos incorporados à

interpretação das regiões metropolitanas estudadas e as ressalvas à literatura hoje dominante que animaram a decisão de realizar um trabalho comparativo.

A segunda e terceira partes têm um caráter marcadamente monográfico. A princípio, se as condições de tempo e trabalho tivessem permitido, seu conteúdo seria uma decantação, após sucessivas tentativas de reinterpretação e reescrita, das conexões ou mediações entre as principais características das três formações econômico-sociais em foco e os traços distintivos das suas principais metrópoles. Em vez disso, a segunda parte contém uma descrição de diversos aspectos históricos nacionais relevantes para a compreensão comparativa das três cidades latino-americanas. Embora a análise não mostre de modo nítido as mediações que permitem passar desses aspectos à produção do espaço urbano, considera os mesmos elementos nos três casos estudados, a fim de aproximar a descrição da comparação e da ulterior síntese. Já a terceira parte enfoca as condições mais determinantes na configuração dos padrões de urbanização das três metrópoles. A análise comparativa requer equilíbrio na extensão e na profundidade dos elementos nela envolvidos, de modo que o maior conhecimento de um caso-cidade deve ser controlado e submetido às mesmas condições de exposição dos casos-cidade em que o conhecimento acumulado e a compreensão são menores. Por isso, o leitor familiarizado com a Região Metropolitana de São Paulo ou uma das outras duas encontrará menos utilidade no tratamento descritivo dessa região.

A quarta e última parte busca sintetizar e discutir o conteúdo monográfico das partes anteriores. Para tanto, caracterizam-se os padrões de urbanização de cada metrópole e examinam-se suas eventuais transformações no contexto da reestruturação econômica global. O conceito sintético “padrão de urbanização” permite, no último capítulo, comparar o espaço produzido nas três metrópoles a partir de uma perspectiva histórica. O esforço de síntese e comparação ensejado nessas páginas sugere corroborações e revisões às colocações apresentadas no primeiro capítulo, constituindo as próprias conclusões deste trabalho.

PARTE I

A CONSTRUÇÃO DE UMA
PERSPECTIVA DE ANÁLISE

Esta primeira parte do trabalho objetiva explicitar o referencial teórico e os conceitos que orientam a pesquisa. Busca-se primeiramente situar a presente pesquisa nas diferentes perspectivas analíticas que a partir dos anos 1970 se tornaram os referenciais teóricos mais influentes para pensar as cidades, para em seguida delimitar o seu alcance na compreensão dos processos de produção do espaço e de suas transformações nas três cidades abrangidas pela pesquisa.

Muitas são as perspectivas analíticas sobre o espaço urbano que contribuem para pensar os processos de produção das cidades. Trabalhos como os de John Friedmann, Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Allen Scott, Edward Soja, Peter Saunders, Paul Knox, David Gordon, Michael Storper e Richard Walker, Pierre Veltz, Georges Benko, Alain Lipietz, Jean Lojkine, Csaba Deák, Doreen Massey e Saskia Sassen entre tantos outros, têm realizado avanços conceituais, metodológicos e empíricos sumamente importantes para compreender as mudanças sociais, econômicas e espaciais das grandes metrópoles do mundo. Dedicarei as próximas páginas a resgatar as principais perspectivas analíticas da “ciência urbana”, buscando sintetizar as contribuições de diferentes autores para a compreensão do espaço urbano no debate internacional, mas com maior ênfase nas perspectivas dos autores pertencentes ou normalmente vinculados à “teoria da cidade global”, em relação à qual deveremos pontuar algumas diferenças¹.

1. Os urbanistas que contribuíram para pensar a produção do espaço em cada uma das metrópoles envolvidas nesta pesquisa, representantes nacionais da produção teórica sobre a produção do espaço urbano, serão introduzidos à medida que forem abordados os três estudos de caso.

Se nos anos 1970 e 80 a questão urbana foi pensada a partir das perspectivas da produção do espaço, do direito à cidade, das demandas de consumo coletivo e dos movimentos sociais urbanos como novos atores dos conflitos sociais e do poder político (Lefebvre, 1974; Castells, 1972), enfocando a especificidade funcional dos espaços urbanos nos seus contextos nacionais regionais ou locais, a partir dos anos 1990 o foco parece ter-se deslocado para a escala global ou supranacional como instâncias decisivas no processo de produção das cidades. Assim, para a perspectiva analítica dominante nos últimos anos, representada pelos autores associados à “teoria das cidades globais”, a potencialidade dos fatores econômicos exógenos não apenas exigiria hoje maior atenção, em contraste com períodos históricos anteriores, mas também teria assumido um poder de determinação capaz de explicar transformações globais dos espaços urbanos das grandes metrópoles.

As questões da articulação das diferentes escalas geográficas, da acumulação flexível, da reestruturação econômica neoliberal ou da reestruturação do Estado são os temas colocados em destaque. Daí têm derivado novas noções – tais como as de “divisão espacial do trabalho”, “reestruturação espacial”, “alianças territoriais”, “desterritorialização” ou “reterritorialização” – que tentam descrever alguns dos padrões dos processos associados à organização capitalista atual, processos esses fortemente penetrados por dinâmicas que abrangem simultaneamente diferentes escalas geográficas (Brenner, 2002).

No âmbito da “teoria das cidades globais”, a centralidade da escala nacional foi completamente rearticulada em função das novas escalas de acumulação e regulação do capital, a exemplo das economias supranacionais da União Européia, da América do Norte (com a Área de Livre-Comércio das Américas – ALCA) e do Leste Asiático ou dos complexos industriais regionais que emergiram globalmente (Scott, 1998). Para os autores que se apóiam nessa teoria, em meio ao surgimento de novas hierarquias em escala mundial, que atravessam as fronteiras territoriais nacionais e seus marcos regulatórios, estaria emergindo um padrão de urbanização pautado por um novo modelo de crescimento urbano, determinado por uma reorganização da atividade econômica (produção espacialmente dispersa e globalmente

integrada) concentrada em algumas “cidades globais” (Sassen, 1991; Knox e Taylor, 1995).

Esta parte do trabalho está dividida em dois capítulos. No primeiro, faço uma síntese da produção “clássica” do debate internacional no âmbito da “ciência urbana” e em seguida, de maneira mais detida, discuto a perspectiva analítica da “teoria das cidades globais”. No segundo capítulo apresento uma perspectiva analítica que considero ser mais apropriada para a compreensão das transformações socioespaciais experimentadas pelas três regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa. Trata-se de perspectiva baseada nas análises dos teóricos da produção do espaço, mais particularmente naquelas de Csaba Deák, que formulou uma teoria da produção do espaço (Deák, 1985) e analisou as conexões entre as especificidades da sociedade e do processo de urbanização brasileiros (Deák, 1989, 1997, 2004), além de ter produzido diversos trabalhos críticos acerca das perspectivas analíticas centradas na globalização (1994, 2001). Utilizaremos amplamente os dois primeiros corpos de idéias desse autor, dado seu valor heurístico para a problemática aqui abordada.

CAPÍTULO I

REFERENCIAL TEÓRICO: ABORDAGENS ACERCA DO ESPAÇO

1.1 A morfologia urbana na perspectiva da ecologia urbana

A teoria da ecologia urbana, também conhecida como “teoria convencional” e representada fundamentalmente pelos sociólogos, economistas e geógrafos urbanos da Escola de Chicago, foi uma das primeiras abordagens que procuraram explicar as cidades. Foi a partir dos primeiros ecologistas urbanos que a organização espacial passou a ter alguma importância na compreensão das atividades humanas.

Em seu período inicial, nos anos 1920, a ecologia urbana se caracterizou por uma abordagem teórica concentrada em fatores sociobiogênicos e culturais para explicar os padrões urbanos, vinculando o comportamento humano à competição econômica e a ordem social ao desdobramento espacial da divisão do trabalho. Antes dela, os padrões urbanos eram explicados a partir de uma perspectiva comportamental, ignorando-se os processos sociais de dominação (a influência de classe, status e poder político), a exploração do trabalho e a estrutura socioeconômica (Gottdiener, 1985: 36-76). O Estado e os processos sociais estavam ausentes dessas análises anteriores, que não levavam em conta o caráter específico da sociedade capitalista (Gonçalves, 1989). Os principais expoentes desse período da Escola de Chicago foram Park, Burgess e McKenzie et al (1925) e Hoyt (1925), que produziram diversas análises quantitativas e estudos descritivos a partir de dados censitários agregados sobre a morfologia metropolitana, Marshall (1969), Coleman, Kelly e Moore (1975), que realizaram estudos acerca dos efeitos da desconcentração ou suburbanização sobre a cidade, bem como comparações “urbano-rurais” intensivamente descritivas, e Schnore (1957), que introduziu a noção de diferenciação funcional da cidade ao destacar a relação “emprego–residência”.

O legado mais importante da teoria ecológica para explicar a organização espacial das cidades (norte-americanas) foi o *modelo das zonas concêntricas*, desenvolvido por Burgess (1925). Esse autor construiu um modelo analítico que durante muito tempo foi utilizado para explicar os arranjos residenciais, industriais e comerciais urbanos (em termos da competição por localizações), a expansão e a diferenciação internas de uma região e a diferenciação interna representada por um gradiente de problemas sociais do centro para a periferia². Outro legado foi a noção de *centralidade* como resultado de um processo histórico de aglomeração que dominava a competição espacial – noção que se tornou importantíssima para pensar a diferenciação espacial. De acordo com essa concepção, à medida que a população aumentava, a competição e a divisão do trabalho, cada vez mais especializada, desencadeavam dois processos: um de *centralização* e outro de *descentralização*. Ao ocorrerem simultaneamente, esses processos levavam a uma diferenciação espacial bem marcada entre a *cidade central* e a *periferia* (Harvey, 1973).

Um outro aspecto que caracteriza as análises dessa fase da teoria ecológica é seu *determinismo tecnológico*. Essencialmente, elas relacionam as mudanças espaciais com a evolução da tecnologia, sobretudo no tocante aos transportes e às comunicações. Assim, a tecnologia seria o principal agente de mudança na sociedade, e não apenas um dos aspectos de um conjunto maior de “forças socioestruturais que transformam as relações espaço-tempo na sociedade moderna” (Gottdiener, 1985: 54).

A segunda fase da Escola de Chicago³ se inicia após a II Guerra Mundial, num momento em que os Estados Unidos viviam uma forte expansão urbana, provocada por um crescente processo de suburbanização e uma progressiva diferenciação das funções nas cidades. A partir de então se adotaram nas análises urbanas conceitos como *tamanho, função e organização espacial*, que exprimiam descritivamente as características da distribuição da população e não abordavam a questão do conflito de classes e de seu papel nas transformações sociais. Para essa vertente, a distribuição da terra (diferenciada funcional e socialmente) decorre de preferências individuais e da capacidade financeira de cada um, e não da luta desigual pelos recursos nas sociedades capitalistas (Gottdiener, 1985).

2. Diferenciação de zonas situadas ao longo da dimensão radial da cidade, atravessando o distrito comercial central em direção à periferia.

3. Nesta fase a Escola de Chicago deixa de ser tão influente em virtude do surgimento da reinterpretação marxista da cidade, da qual falaremos no item a seguir.

Enfim, a teoria ecológica se pautou por análises epidérmicas de padrões de distribuição espacial, discutindo os problemas urbanos mediante o exame dos padrões de segregação urbana em termos de renda, raça e estilo de vida, entre outros atributos individuais de cunho puramente fenomênico.

1.2 A produção do espaço na economia política marxista

As teorias apoiadas na economia política marxista ou de inspiração marxista, surgidas no período de reconstrução do pós-guerra, resultaram de interpretações críticas da tradição teórica até então dominante, representada pelos analistas da Escola de Chicago. A partir dos anos 1950 a cidade passa a ser vista como parte integrante das relações de produção e a produção do espaço como a própria manifestação dos conflitos de classes (perspectiva que predominará até o início dos anos 1980). Para os autores dessa vertente de pensamento, as diferentes localizações no espaço se estabelecem em função dos interesses de classe e das necessidades do processo de acumulação.

O principal objetivo dos estudos urbanos inspirados na economia política marxista é investigar as relações entre as dinâmicas da acumulação de capital e a produção do espaço urbano, entendendo a produção social do espaço urbano e a reprodução espacial da sociedade como processos inter-relacionados:

The main thrust has been to establish the link between locational behavior, changing patterns of employment, and development at the level of the process of capital accumulation. Capital is seen as a creative/destructive force that, in its search for profit, creates and recreates new landscapes, new divisions of labor, and new social relations. Linking social changes and economic restructuring in particular places to the rhythm and beat of capital is a major goal of this literature (Short, 1996: 97)⁴.

4. "A idéia principal tem sido estabelecer a conexão entre comportamentos locacionais, mudanças nos padrões de emprego e desenvolvimento no plano dos processos de acumulação de capital, entendendo-se o capital como uma força criativa/destrutiva que, na busca de lucro, cria e recria novas paisagens, novas divisões do trabalho e novas relações sociais. Vincular mudanças sociais e reestruturação econômica, em lugares específicos, ao ritmo e impulsos do capital é um dos grandes objetivos desta literatura". (Short, 1996: 97) (Tradução minha)

Embora para esta vertente analítica o espaço seja parte integrante das relações de produção, ele é visto ainda como arena ou “*container*” para as relações de produção e de acumulação. Sua grande contribuição teórica foi a politização da questão urbana ao introduzir a discussão sobre o papel do Estado, dos movimentos sociais, dos meios de consumo e dos conflitos de classes e a maneira pela qual o processo de acumulação de capital produz o espaço. Destacam-se no âmbito dessa vertente a teoria do conflito de classes, a teoria da acumulação de capital e a teoria da produção do espaço.

a) Teoria do conflito de classes (ênfase no conflito de classes) – Os teóricos apoiados na economia marxista que deram ênfase ao conflito de classes explicam o espaço urbano como um produto da luta de classes, analisando o conflito capital–trabalho nos diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo. O trabalho é entendido como o principal fator determinante das decisões de localização do capital.

David Gordon, Michael Storper e Richard Walker são alguns dos expoentes dessa vertente. Gordon (1977) buscou relacionar diferentes formas de cidade mediante o estudo daquilo que ele chamou de “estrutura social da acumulação” nos diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo. Para ele, ao capital comercial corresponde a cidade comercial, ao capital industrial a cidade industrial e ao capital de monopólio a cidade corporativa. Trata-se de uma interpretação linear e causal das mudanças na *forma* da cidade, em que elementos como a especulação com a terra ou a ideologia da modernização não são considerados. Storper e Walker (1983), por sua vez, formularam a “teoria da localização segundo o trabalho”, na qual introduziram a luta de classes como elemento central da localização do capital: esta é associada à vantagem competitiva da força de trabalho em termos da sua qualidade e da sua capacidade de se ajustar à demanda.

b) Teoria da acumulação de capital – Para os teóricos da vertente marxista que enfatizaram a acumulação de capital, o espaço urbano é produto da espacialização dos processos de acumulação. Eles ressaltam aspectos estruturais do processo de acumulação e os relacionam com o desenvolvimento urbano. O espaço urbano (denominado “am-

biente construído”) é parte integrante dos meios de produção e dos meios de trabalho. David Harvey e Allen J. Scott são os principais representantes dessa vertente.

Harvey (1973) explica a produção do espaço (para ele produção do ambiente construído) mediante um exame detalhado dos modos pelos quais o sistema capitalista funciona e se transforma em reação às suas crises, investigando o papel da acumulação de capital e as consequências para a estrutura de classes e para a cidade. A cidade é vista por Harvey como meio e expressão de processos sociais, uma arena de conflitos entre as frações do capital ligadas à terra, os capitalistas e os trabalhadores. O Estado atuaria como árbitro desses conflitos, sendo que os interesses do capital predominariam em suas deliberações (cf. Short, 1996).

Já Scott (1980) busca discutir os processos urbanos a partir dos processos de produção que se dão sob as relações sociais capitalistas. Em sua visão, o valor de uso da terra, por exemplo, depende dos efeitos agregados das atividades individuais, econômicas e sociais e também da intervenção social do Estado, uma vez que ele é responsável pelas melhorias de infra-estrutura e por serviços públicos.

c) Teoria da produção do espaço – Os autores que enfatizam a produção do espaço privilegiam nas suas análises os aspectos da formação social⁵. Eles examinam as relações histórico-sociais que se estabelecem entre o modo de produção capitalista e o Estado, abordando sob uma perspectiva histórica diferentes aspectos da luta de classes, do processo de acumulação de capital, da desigualdade de desenvolvimento, da ideologia e da reprodução das relações de produção. Os principais expoentes dessa vertente são Henry Lefebvre (1974) e Manuel Castells (1972), que integram a chamada “nova sociologia

5. Para uma explicação das diferentes acepções da expressão, ver Bobbio N, N. Matteucci, G. Pasquino (1983) *Dicionário de Política* Vol.1, UnB, Imprensa Oficial, São Paulo, 2000. Adotamos aqui a acepção teórica marxista, segundo a qual por “formação social se entende a totalidade histórico-social constituída por um modo de produção e pela sua superestrutura político-ideológica” (idem). A expressão designa um conjunto de relações determinadas historicamente. Uma formação social é composta de forças produtivas (meios de produção, organização do trabalho, meios de transporte, infra-estruturas, conhecimentos científicos e técnicos, força de trabalho); de relações sociais (relações políticas, econômicas e ideológicas que dão lugar a uma estrutura de classes); do Estado (como conjunto de instituições que organizam politicamente a sociedade); e das crenças, valores, doutrinas e instituições como família, Igreja, escola, partidos políticos e indústria cultural (idem).

urbana”, a qual, embora não constitua uma escola com pensamento unificado, se construiu ao redor de quatro grandes temas: *produção do espaço* e *direito à cidade*, introduzidos por Lefebvre e posteriormente desenvolvidos por Edward Soja e David Harvey, a noção de *consumo coletivo* e o tema dos *movimentos sociais urbanos*, introduzidos e desenvolvidos por Castells.

Nas formulações de Lefebvre (1974) destaca-se a concepção de espaço como produto das relações de produção (que são relações de classe e portanto envolvem conflitos sociais e interesses econômicos), as quais segregam as pessoas no território conforme determinados padrões⁶. O espaço é ao mesmo tempo um objeto material e um processo que envolve relações sociais que se recriam continuamente⁷. *The production of space* (cf. Lefebvre, 1974), um dos seus trabalhos mais importantes, suscitou na época uma ampla discussão sobre a “nova questão urbana”, relativa aos problemas das sociedades industriais⁸.

A essa “nova questão urbana” Castells dedicou sua obra *The urban question* (1972), à qual se seguiram contribuições de autores como Lojkin (1981), Scott (1981), Saunders (1986) Gottdiener (1985), Harvey (1989a e 1989b) e mais recentemente Soja (1996) e Brenner (1998), entre outros. A cidade em Castells (1972) é vista como um “sistema organizado em torno da provisão de serviços necessários ao dia-dia da vida na cidade, sob o controle e gestão diretos e indiretos do Estado” (Castells, 2002: 392). A cidade é repensada e redefinida a partir dos pontos de conflito e das contradições entre acumulação de capital e redistribuição social, de um lado, e entre o controle do Estado e a autonomia da população, de outro⁹. É por isso que se coloca como questão central no seu

6. Para o autor, a segregação espacial é resultado da dialética entre valor de uso e valor de troca.

7. No que se refere ao Estado e à sua relação com o espaço, Lefebvre (1974) afirma que o Estado usa o espaço para assegurar seu controle sobre os lugares, pois a forma espacial é um instrumento político de controle social que lhe serve para promover seus interesses. Para o autor, o Estado é uma estrutura de poder hierárquica, que exerce seu poder numa relação de subordinação-dominação para controlar a sociedade. E o faz não apenas em nome dos interesses do capital, mas também para se manter no poder, ou seja, buscando seus próprios interesses.

8. A expressão “questão urbana” pode abarcar desde a definição específica de cidade ou pesquisas específicas sobre cidades até qualquer estudo urbano e as problemáticas sociopolíticas que permeiam as discussões sobre o espaço urbano no capitalismo.

9. Em Castells o Estado é entendido sobretudo como regulador dos conflitos de classes.

debate a configuração dos novos movimentos sociais (orientados pelo controle da vida comunitária e pelas demandas de consumo coletivo) que emergiram como novos atores do conflito social e do poder político.

Castells concebe o espaço como produto material de uma determinada formação social: a produção do espaço depende da articulação espacial entre as estruturas econômica, política e ideológica dessa sociedade, de modo que ele é uma unidade dentro de um sistema estrutural. Mas o espaço “urbano” em si é uma unidade espacial de reprodução da força de trabalho, assim como o são outros meios de consumo coletivo que constituem a base da vida cotidiana de todos os grupos sociais: habitação, educação, saúde, cultura, comércio, transporte etc. Castells delimita o papel do espaço urbano como uma estrutura determinada dentro do modo capitalista de produção e distingue duas dimensões básicas: a *escala* e a *função*. A primeira diz respeito à escala geográfica (territorial) na qual se materializam os processos sociais, enquanto a função diz respeito aos aspectos funcionais desses processos sociais (Castells, 1972).

Um dos críticos das idéias de Castells foi Saunders (1986). Ele rejeitou a noção de que qualquer processo social localizado na cidade é necessariamente específico dessa escala geográfica (a urbana) e enfocou o caráter supra-urbano dos processos sociais ocorridos dentro das cidades (cf. Brenner, 2002). Vários outros autores enveredaram por esse caminho, e a partir dos anos 1980 tem lugar uma série de estudos buscando redefinir a especificidade do espaço urbano. A chave interpretativa passa a ser a dos processos sociais, as cidades sendo entendidas como lugares multidimensionais e as relações sociais analisadas em termos dos diferentes “padrões de aglomeração e territorialização na escala urbana” (Brenner, 2002: 245), dos processos supra-urbanos, como a divisão regional do trabalho, da política institucional nacional, dos regimes supranacionais de acumulação e das condições do mercado (Harvey, 1989a; Scott, 1980; Storper e Walker, 1989).

Enfim, o debate da espacialidade urbana foi sendo levado para o campo das questões supra-urbanas, no âmbito do qual se destacou inicialmente a questão do desenvolvimento regional e do processo de periferização (Massey, 1985; Soja, 1989)¹⁰. Mas nos

10. Parte da obra de Csaba Deák dedicou-se precisamente à crítica dessa abordagem da economia política marxista, particularmente daquela centrada na renda da terra, que buscou integrar o espaço na análise econômica.

anos 1990, com a proliferação de interpretações sobre os impactos urbanos da “globalização econômica”, acentua-se a tendência dos estudos urbanos de repensar as dinâmicas entre as diferentes escalas: passou-se a conferir maior ênfase à escala global ou à relação entre diferentes escalas do que aos processos intra-urbanos ou de âmbito nacional e regional que produzem as cidades. É o caso dos estudos de alguns dos autores que aqui enquadrei como teóricos da “cidade global”, abordados a seguir.

1.3 Reação neoliberal: a “teoria da cidade global”

Nos anos 1990 a “questão urbana” passou a ser confrontada com as transformações geopolíticas, geoeconômicas e tecnológicas e com as novas organizações institucionais nas escalas urbana, regional, nacional e global associadas à nova fase do capitalismo no mundo. Pode-se dizer que os urbanistas começaram a conceituar a questão urbana com referências diretas aos vários processos de reorganização econômica global em curso.

O ensaio de Friedmann e Wolff (1982) sobre a formação da “cidade mundial” é um dos primeiros textos a apresentar essa reorientação analítica, mas é a partir dos anos 1990 que diversos trabalhos adotam essa perspectiva, que se tornou dominante na literatura sobre cidades. Alguns dos autores mais representativos dessa perspectiva teórica são John Friedmann, Peter Hall, Manuel Castells, Pierre Veltz, Saskia Sassen, Paul Knox, Michael Storper e Allen Scott, acompanhados de diversos autores latino-americanos. Desse conjunto de autores derivam termos cuja própria profusão atesta a falta de clareza dos conceitos que lhes subjazem: “cidade mundial”, “cidade informacional”, “cidade global”, “cidade-região”, “cidades-rede”, “cidade dual”, “cidade fragmentada”, “cidade difusa” e “cidade dispersa” são alguns desses termos, muitas vezes apropriados nos países latino-americanos de forma indiscriminada.

Nessa abordagem, os autores enfatizam os impactos de uma suposta “reestruturação econômica” mundial sobre as cidades, difundindo uma visão da globalização como um novo estágio de mobilidade internacional do capital, com dinamização dos fluxos e fortalecimento do mercado transnacional em função das transformações do processo de produção, possibilitadas pelos avanços tecnológicos da informática e das comu-

nicações (Ferreira, 2003). Para esses autores, a “reestruturação” global teria impactos territoriais semelhantes em distintas cidades, envolvendo processos tais como a aceleração da transmissão de informações e das transações financeiras entre as cidades, a construção de novas infra-estruturas de telecomunicações interurbanas e planetárias, a intensificação da competição interurbana e novas formas de cooperação e coordenação entre as cidades. Fundamentalmente, as cidades passam a ser pensadas como “pontos de comando” inseridos numa organização global de redes de cidades, ou como “produtos de uma densa rede entre diferentes escalas reunindo lugares geograficamente dispersos” (Brenner, 2001).

Friedmann, um dos primeiros a abrir esse campo de investigação, atribuiu às cidades diferentes níveis de coordenação e funções particulares no interior de uma hierarquia global. Posteriormente, Hall e Castells (1994) destacaram a importância da rede hierárquica de espaços interconectados mundialmente e do papel da ciência e da tecnologia na globalização das cidades. Daí sobreveio o conceito de “lugares de inovação” ou “*technopoles*”, que dizem respeito a localidades que são produto de projetos ou investimentos públicos desenvolvidos como empreendimentos privados ou parques industriais, a exemplo do Silicon Valley, nos Estados Unidos, ou de Antipolis, na França.

Baseado em seus estudos da urbanização de alta tecnologia e da globalização, Castells desenvolveu no fim dos anos 1980 e durante os anos 90 um extenso argumento que deu lugar ao “paradigma” da “tecnologia da informação”, associado ao novo estágio de desenvolvimento capitalista¹¹. Segundo ele, esse estágio combinaria inovação tecnológica desenvolvida em *technopoles* e estratégias de acumulação de grupos empresariais internacionais geridas em “cidades globais” ou em vias de globalização. Esse modo de desenvolvimento situaria o capitalismo numa nova era, “pós-industrial” ou “pós-moderna”, fundada num novo paradigma tecnológico (o informacional), numa “nova organização” da economia global (mais flexível) e em alianças estratégicas de cooperação entre países, regiões e cidades (Castells, 1989, 1996, 1997, 1998).

11. Daí resulta o seu livro *The informational city* (Castells, 1989), no qual ele analisa as implicações sociais e espaciais dos avanços tecnológicos na área da informação e introduz os temas posteriormente desenvolvidos na obra *The information age* (Castells, 1998).

Uma outra referência paradigmática desse debate é Saskia Sassen. Em 1991 ela publica *The global city*, primeiro trabalho de uma extensa obra na qual discute o papel das grandes metrópoles mundiais na economia global, freqüentemente do ponto de vista da importância dessas cidades como centros de produção, de controle (poder político) ou de finanças (Ward, 1996). A autora busca definir as práticas que produzem e reproduzem as condições demográficas, organizacionais e tecnológicas das cidades para adquirir centralidade no âmbito da rede urbana global. Ao tentar construir uma nova interpretação da relação das cidades com a economia mundial, ela propõe idéia de “cidade global”, que acabou se tornando um paradigma dos estudos urbanos dos últimos anos. Nesse paradigma, as cidades são entendidas como pontos de comando a partir dos quais se organiza a economia mundial, lugares-chave para as atividades financeiras e os serviços especializados voltados à produção, centros do dinamismo do sistema capitalista e locais de produção, inovação e mercado (Sassen, 1991).

O principal argumento de Sassen em *The global city* se apóia no pressuposto de que a “globalização” provocou um reordenamento dos *sistemas espaciais urbanos*. A partir disso a autora desenvolveu diversas teses para verificar se as grandes metrópoles do mundo capitalista poderiam ser enquadradas na categoria de “cidade global” e em que medida isso ocorreria. Assim, mediante uma série de variáveis relativas aos fluxos de capitais e operações comerciais, enquadrou as cidades numa hierarquia de cidades globais ou com funções globais articuladas num “novo sistema econômico global”, no qual a escala supranacional dos mercados globais eletrônicos, dos blocos de livre-comércio ou dos circuitos globais especializados para as atividades econômicas globais constitui a nova arquitetura dos fluxos de “capital sem fronteiras”, que emergiria da rearticulação de escalas, portanto de forma diversa daquela articulação característica dos sistemas nacionais (Sassen, 2002).

Nos diversos trabalhos dessa autora que procuram identificar os impactos urbanos dessa reorganização da economia global são privilegiados aspectos como a centralização ou dispersão dos negócios em escala global, a concentração de operações financeiras, o papel das cidades nessa economia global cada vez mais digital e os impactos das novas tecnologias de rede. Enfim, ela busca explicitar o que chama de “geografia da glo-

balização”, uma arquitetura organizacional do sistema econômico global na qual os elementos privilegiados são as dinâmicas de dispersão e de centralização geográficas das atividades econômicas (Sassen, 2002).

É sobretudo a partir dos trabalhos desses autores que nos anos 90 multiplicam-se os ensaios e pesquisas que atribuem impactos territoriais à globalização. A globalização, um fenômeno inelutável e inatingível para os indivíduos em cada país, região ou cidade, passa a justificar uma série de fenômenos socioespaciais que estariam ocorrendo em todas as grandes metrópoles do mundo: um “padrão global de produção do espaço” que geraria “*global cities*” (Sassen, 1991), “*globalizing cities*” (Van Kempen e Marcuse, 2000), “*world cities*”¹² (Gueddes, 1915; Hall, 1966; Friedmann e Wolff, 1982), “*dual cities*” (Mollenkopf e Castells, 1989), “*informational cities*” (Castells, 1989), “*global city-regions*” (Scott, 2001), “*ciudades-rede*” (Castells, 1996), cidades polarizadas; fragmentadas; segregadas, dilatadas, difusas, dispersas, policêntricas etc.

Dessa perspectiva resulta um entendimento de que atualmente a espacialidade urbana gira em torno de empresas organizadas em rede e de localizações com intensa concentração de recursos. Nas palavras de Sassen: “Economic globalization and the new information and communications technologies have contributed to produce a spatiality for the urban that pivots on cross-border networks as well as territorial locations with massive concentrations of resources” (Sassen, 2002: 25)¹³.

A partir da perspectiva da “cidade-global” afirma-se que uma série de dinâmicas simultâneas da economia “globalizada” – representada fundamentalmente pelas grandes corporações transnacionais – exerce grande impacto nas cidades, inclusive as do “Terceiro Mundo”, como as latino-americanas. Os autores associados a essa perspectiva destacam as seguintes dinâmicas:

12. O termo “cidade mundial” foi utilizado pela primeira vez por Patrick Gueddes em 1915 e retomado por Peter Hall em 1966, na sua obra *World cities*. Atualmente o termo é usado pelos autores vinculados a essa vertente teórica com o mesmo sentido do termo “cidade global” (Ferreira, 2003).

13. “A globalização econômica e as novas tecnologias da informação e das comunicações têm contribuído para produzir uma espacialidade urbana baseada em redes transfonteiriças e em localizações territoriais com maciças concentrações de recursos” (Tradução Minha).

- *Incremento dos fluxos de capital transfronteiriços.* Para os “autores da globalização”, esse é um dos principais indicadores de globalização da economia.
- *Financeirização da economia mundial.* Essa dinâmica está relacionada à intensificação da mobilidade do capital, a qual estaria levando a uma progressiva autonomia do capital em relação às regulamentações dos governos nacionais, assim como do comércio de mercadorias quanto a seus vínculos territoriais nacionais ou regionais (Mattos, 2001).
- *Dispersão e concentração geográfica do capital.* As dinâmicas simultâneas de dispersão e concentração do capital nas escalas global, nacional, regional ou local estariam relacionadas a uma nova configuração produtiva, denominada “modelo celular em rede” (Veltz, 2000: 178), e à crescente influência das novas tecnologias de informação e comunicação. Assim, haveria de um lado uma dispersão territorial de “células” ou “nódulos” das “redes transfronteiriças” e, de outro, uma concentração das funções de comando e coordenação dessas redes em certos espaços da cidade (Sassen, 2002; Mattos, 2003)¹⁴.
- *Flexibilização e liberalização da economia.* A política neoliberal de flexibilização e liberalização num contexto de redução da intervenção e dos investimentos estatais traduziu-se em maior liberdade e flexibilidade de operação para o capital imobiliário, que teria passado a realizar intervenções fragmentadas e desconexas nas cidades (Ciccolella, 2002).
- *Terciarização.* Processo gerado pela maior complexidade das transações financeiras, que tornou necessárias funções de *headquarters* multinacionais e de serviços corporativos avançados, e pela crescente demanda de serviços voltados à produção industrial (financeiros, de contabilidade, seguros, comunicação e manutenção).
- *Desindustrialização.* Processo que envolve a diminuição dos empregos na indústria e a redução do PIB industrial (em relação ao PIB do setor de serviços, que em geral aumentou).

14. Como essa concentração de funções centrais de comando das grandes empresas mundiais ocorre fundamentalmente nos grandes centros urbanos do mundo todo, as “diversas áreas metropolitanas principais constituíram-se em si mesmas em nódulos de uma rede de cidades transfronteiriças” (Mattos, 2003: 7).

A compreensão que se processa a partir dessas formulações diz respeito à maneira como as cidades estariam se capacitando para abrigar funções de “cidade global” a fim de responder a essas novas dinâmicas do capital “globalizado”.

As “cidades globais” na América Latina

Nos anos 1980 e início dos anos 90, com a difusão desse enfoque entre os urbanistas latino-americanos, generalizou-se a crença de que essa nova distribuição da produção e dos fluxos de capital levaria ao estancamento das regiões metropolitanas – mas esse fenômeno não ocorreu, o que levou, nos anos 1990, a reformulações centradas na observação de fenômenos de “reconcentração” (Mattos, 2004). O que podemos observar acerca dessa análise precipitada e generalista é o problema da dissociação que essa literatura freqüentemente apresenta ao observar tendências de processos urbanos particulares usando apenas chaves interpretativas de escalas supranacionais. Ou seja: ao utilizar os fluxos de mercadorias, de capital e de informação como fios condutores das análises sobre as cidades, ao privilegiar as localizações do capital transnacional, ao enquadrar as cidades latino-americanas numa hierarquia de cidades globais ou ao privilegiar os aspectos econômicos globais como chaves interpretativas para as transformações urbanas, essa perspectiva analítica deixa de lado uma série de outros aspectos que intervêm nos processos de produção do espaço, levando os autores a produzir interpretações equivocadas dos fenômenos urbanos¹⁵.

A seguir mencionaremos alguns desses aspectos da “teoria das cidades globais” que levam a um tratamento superficial do tema, mas isso não significa que a proposta deste trabalho seja dar conta de todos eles: interessa apenas apontá-los para situar a discussão e marcar as diferenças entre essa perspectiva analítica e a adotada nesta pesquisa.

Todas as interpretações da realidade são em última instância parciais, mas as interpretações apoiadas na “teoria da cidade global” não apenas são parciais como também

15. Procuraremos demonstrar isso ao longo do trabalho mediante a adoção de uma perspectiva analítica mais próxima da realidade de cada contexto urbano.

induzem leituras que muitas vezes mascaram a realidade, desconsiderando a diversidade dos interesses que interagem na produção da cidade. Entendemos que as cidades *não* são produzidas por um capital global em rede que vai se instalando onde quer e como quer, pois existem atores locais que têm o poder de determinar o que é possível ou não no âmbito dos territórios nacionais, regionais e locais.

É interessante notar que nos anos 1980, quando se davam a desregulação e a abertura econômicas nas metrópoles latino-americanas, ocorria ao mesmo tempo uma inflexão no foco dos estudos urbanos: em detrimento do olhar para dentro das estruturas urbanas, o olhar para fora das fronteiras nacionais passou a concentrar a atenção dos urbanistas da “globalização”. De um modo geral, os estudos de caso que utilizaram essa perspectiva analítica apontaram fenômenos semelhantes ocorrendo em diferentes contextos urbanos, e passou a predominar na literatura o entendimento de que a presença de uma série de fenômenos característicos da “cidade global” nas grandes metrópoles latino-americanas de alguma forma as dotava de um padrão de urbanização semelhante. Embora os autores mencionassem ou reconhecessem muitos elementos que diferenciavam essas metrópoles – as especificidades históricas do processo de urbanização, as estruturas políticas e econômicas nacionais, os diferentes pesos das forças econômicas envolvidas no desenvolvimento local, regional e nacional, os componentes étnico-raciais etc. –, privilegiavam os aspectos que as assemelhavam ou faziam generalizações indiscriminadas.

Segundo a “teoria da cidade global”, as cidades mais bem preparadas para “crescer” são aquelas mais avançadas na sua modernização capitalista, entendendo-se por modernização uma melhor relação entre custo e qualidade da mão-de-obra, um tecido industrial que favoreça a subcontratação, boas condições de infra-estrutura de transporte e comunicações, abertura do mercado interno e políticas de apoio aos investimentos estrangeiros (Mattos, 2004). Nessa perspectiva, as grandes cidades latino-americanas se encontram em segundo plano nas preferências do capital transnacional, mas há entre elas aquelas que têm maior atratividade relativa dentro desse espectro de expectativas. As cidades são pensadas em termos dos fatores de decisão de localização do capital, dos setores econômicos que o atraem ou não, e daí infere-se uma série de impactos territoriais e tendências acerca da produção do espaço.

O fato de que as regiões metropolitanas latino-americanas possuem os atributos necessários para a localização dos investimentos de capital transnacional (algumas mais do que outras) leva a interpretações generalistas e descontextualizadas, nas quais as cidades são pensadas como “nós” de uma rede mundial de cidades globais. Como tais, elas já não jogariam nenhum papel importante na condução do seu próprio desenvolvimento, o qual estaria sobretudo nas mãos da elite capitalista global¹⁶. Assim é que metrópoles como Cidade do México, São Paulo e Buenos Aires, na qualidade de nódulos de articulação da “economia globalizada”, sofreriam transformações determinadas pelo forte componente exógeno representado pelas corporações capitalistas globais, cujos interesses estariam atendendo a fim de aprofundar sua “modernização”.

No espectro da hierarquia das cidades globais, Cidade do México e São Paulo aparecem numa posição intermediária, a das “cidades-beta”, enquanto Buenos Aires ocupa posição um pouco inferior, a das “cidades-gama”. As “cidades-beta”, à diferença das “cidades-alfa” cumpririam nesse sistema econômico global um papel de *“relay cities”*, ou seja, funcionariam como vínculos entre as economias global e nacional e, assim como as “cidades-gama”, desempenhariam um papel mais “tradicional” no sistema econômico global (Sassen, 1991). Os Estados nacionais são meros atores coadjuvantes nesse sistema, a não ser pela sua função crucial de criar regulamentações que facilitem a implementação das operações dos investidores capitalistas nacionais e internacionais.

Dessa forma, as metrópoles teriam um maior ou menor grau de atratividade e competitividade no âmbito da economia global, e cada uma integraria a “rede de cidades globais” numa posição que “reflete sua importância relativa na articulação espacial de atividades econômicas e financeiras” globais (Friedmann, 1997: 40). Daí a denominação “cidade global”, amplamente disseminada na literatura dos anos 1990. Ainda que muitos autores neguem as implicações de uniformidade que o termo carrega ou afirmem não se tratar de um único modelo de “cidade globalizada”, os resultados de diversos estudos apoiados nessa perspectiva muitas vezes negligenciam as singularidades dos diferentes processos urbanos, produzindo interpretações da realidade extremamente par-

16. O termo “elite” é empregado neste trabalho com referência a uma minoria que detém poder político e/ou econômico, em contraposição a uma maioria populacional desprovida desse(s) poder(es).

ciais e que acabam reproduzindo o “mito da cidade global” (Ferreira, 2003)¹⁷, no qual se tem buscado enquadrar as três cidades abarcadas nesta pesquisa.

Segundo essas leituras, a perda de capacidade reguladora por parte dos Estados, a financeirização da economia¹⁸ e a “desterritorialização” do capital, assim como a intensificação da sua concentração, a paulatina transformação da organização da produção para aumentar a produtividade e a terciarização da economia exerceriam impactos territoriais semelhantes nas grandes cidades latino-americanas. No entanto, dizer que estas concentram as funções de gestão e controle das principais empresas transnacionais, que nelas se localizam privilegiadamente as atividades básicas do terciário avançado (serviços financeiros, serviços especializados voltados à produção etc.) e que isso permite uma melhor posição na dinâmica da economia mundial não explica os problemas urbanos que elas enfrentam atualmente. Dizer que nessas metrópoles se concentram as duzentas ou trezentas maiores empresas e a população com maiores níveis de renda e que isso alimenta o crescimento e a expansão de suas economias não explica por que elas vivenciam problemas urbanos gravíssimos, como a precarização das condições de vida (desemprego e dificuldade de acesso aos serviços públicos), a deterioração das infra-estruturas, o agravamento da segregação socioespacial, o aumento da violência etc. Eis as limitações de algumas das interpretações comumente encontradas nessa literatura.

Para dizê-lo com maior precisão, uma perspectiva de análise que procure compreender por quais cidades passam as redes mundiais de negócios ou que cidades assumem funções de comando central nesse sistema econômico global certamente contribui para identificar as novas dinâmicas da economia global, mas não para pensar os impactos dessas dinâmicas sobre as cidades (que é o que pretendem). Observar os impactos locais de dinâmicas da economia mundial, e fundamentalmente a partir de movimentos da elite

17. Segundo Ferreira (2003), a teoria da cidade global contribui para a aceitação passiva das condições urbanas particulares das cidades, negligenciando o estudo cuidadoso das dinâmicas que as produzem; dessa forma, a explicação das recentes transformações urbanas se resume a apontar um conjunto de “adaptações” supostamente necessárias às demandas do capital “globalizado”, sem atingir os elementos endógenos que produzem as cidades.

18. Quando o capital financeiro se torna autônomo em relação ao capital produtivo.

capitalista “globalizada”, mascara a configuração socioeconômica, política e cultural de estruturas urbanas singulares.

Os resultados ou conclusões encontrados nessa literatura, geralmente limitados, quase sempre remetem à emergência de um “novo padrão de urbanização” em que se verificam, de um lado, uma nova pobreza urbana espacialmente concentrada e, de outro, um alto nível de especialização de atividades econômicas internacionalmente conectadas. Essa divisão teria como resultado “enclaves” de classe alta e “manchas” de pobreza, que constituiriam “a cidade dual, dividida ou polarizada” (Marcuse, 1989; Sassen, 1991; Ciccolella, 2002; Mattos, 2004; Parnreiter, 2002).

As causas da emergência desse “novo padrão” são atribuídas – sem mediação alguma – a tudo aquilo que compreenderia a “globalização”, mas nem o conceito de globalização nem o de padrão de urbanização são claramente definidos. Assume-se que a globalização é um fenômeno que compreende diversos processos – integração de atividades econômicas; aceleração dos movimentos de capital, de pessoas e de mercadorias, avanços tecnológicos etc. –, mas cada autor aborda o que lhe parece pertinente. O conceito de padrão de urbanização, por sua vez, é utilizado de maneira muito diversa pelos autores, que apontam como seus elementos constitutivos diferentes variáveis, as quais geralmente não permitem entender a dinâmica de produção do espaço que a análise deveria distinguir e particularizar.

A análise dos diferentes arranjos espaciais a partir de “forças macroeconômicas” ou do fenômeno da globalização (essa entidade sem atores bem-definidos) acaba por conceber uma integração e homogeneização dos lugares que não existe de fato. A integração e homogeneização dos lugares “globais” e dos lugares “não-globais” é uma construção ideológica que leva à crença generalizada acerca da existência de uma cidade ideal global a ser almejada e alcançada.

Em suma, podemos destacar os seguintes problemas associados a essa vertente teórica:

- *Subestima os contrastes.* Agregam-se artificialmente realidades urbanas muito distintas, cujos contrastes, em diferentes aspectos (sistema político, ideologia, história, estrutura territorial etc.), muitas vezes são subestimados.

- *Produz interpretações dissociadas da realidade.* Observam-se processos urbanos particulares usando-se apenas chaves interpretativas de escalas supranacionais, o que gera interpretações dissociadas da realidade, ou seja, descoladas das contingências históricas, sociais, políticas, econômicas e culturais das sociedades sob análise.
- *Privilegia aspectos econômicos globais em detrimento dos fatores locais.* Ao eleger os aspectos econômicos globais como condutores da análise das transformações urbanas, os determinantes internos dos países e das cidades são colocados em segundo plano. A reestruturação econômica capitalista é apenas mais um dos aspectos relevantes a ser levado em conta na análise das transformações urbanas atuais.
- *Pressupõe uma “ordem ou padrão de cidade global”.* O pressuposto de que existe uma “ordem espacial global” parece uma generalização inadequada: podemos dizer que existe uma ordem econômica característica do sistema capitalista, mas não uma ordem espacial ou urbana global, como sugerem alguns autores. Assim, existirão tantas ordens espaciais quantas cidades existirem.
- *Estende noções genéricas a contextos diversos, negligenciando as relações específicas entre espaço e sociedade.* Termos como “cidade global”, “cidade dual”, “megacidade”, “megalópole”, “cidade-região” etc. – que não se sabe bem se são conceitos, metáforas ou apenas denominações – são muitas vezes empregados de maneira indiscriminada e não captam adequadamente o processo de produção das cidades, na medida em que não se consideram as experiências dos atores que produzem as diferentes partes da cidade, obscurecendo assim a relação que cada parte tem com o todo.

Esses problemas podem levar a interpretações superficiais ou equivocadas dos processos de produção do espaço. Notadamente, identificar tipologias espaciais com componentes semelhantes não implica que essas tipologias configurem “uma ordem espacial global” reproduzida em todas as grandes cidades capitalistas do mundo. Assim como Nova York e Tóquio, Buenos Aires, São Paulo e Cidade do México têm muito mais diferenças que semelhanças nas suas configurações espaciais, e não obstante diversos autores insistem em enquadrá-las numa “ordem espacial global”. Existem, sim, tipologias espaciais que se reproduzem em diferentes contextos urbanos, mas suas configurações

não derivam dos mesmos processos de produção nem adquirem o mesmo significado em diferentes contextos urbanos. São esses processos de produção, vistos de uma perspectiva histórica nas sociedades em que se desenvolvem, que explicam as diferentes configurações socioespaciais e suas transformações ao longo do tempo. É a interação entre os determinantes nacionais, regionais, locais e globais envolvidos nesses processos que explica as transformações urbanas, e não o novo fluxo de capitais, pessoas e mercadorias “agora globais”.

Do nosso ponto de vista, o aspecto importante a explorar na questão dos novos rumos da economia global e dos seus impactos nas cidades seria a relação entre os atores da globalização (a elite capitalista global) e os atores nacionais, regionais e locais que produzem a cidade. Há um processo de interação ou mediação entre os diferentes atores e escalas envolvidos no processo de produção do espaço urbano que no mais das vezes é ignorado pela literatura em questão. Não é nosso objetivo aqui dar conta dessas interações: interessa, nesse passo, sublinhar que a ausência dessa reflexão é uma lacuna caracteristicamente própria da concepção de produção do espaço contida na vertente teórica da “cidade global”, que deixa fora do quadro analítico uma série de atores sociais tão importantes na produção do espaço urbano quanto a elite capitalista mundial a qual privilegia.

Ademais, os impactos das transformações econômicas globais se aplicam a processos que afetam os diferentes atores que produzem a cidade, e não a cidade em si, pois esta, como argumentam Van Kempen e Marcuse (2000: 265), não constitui “um ator”: *“A city does not prosper or decline, particular groups in it do, and generally in very different fashion. What is a crisis for one group may be prosperity for the other. Development may mean profits for one, displacement for the other”*¹⁹.

Convém explicitar que as reservas aqui colocadas contra as interpretações que atribuem à globalização repercussões iguais em contextos urbanos diferentes não questionam de modo algum a existência dos fenômenos considerados característicos da

19. “Uma cidade não prospera ou declina; os grupos em seu interior é que o fazem, e geralmente em sentidos muitos diferentes. O que para um grupo é uma crise pode ser prosperidade para outro. Desenvolvimento pode significar ganhos para um grupo e destituição para outro” (Tradução minha).

globalização, tais como maior mobilidade do capital, centralidade do mercado como mecanismo de alocação de recursos, retração da intervenção pública, integração regional de mercados, os novos patamares de competitividade etc., fenômenos que marcaram a história mundial dos últimos trinta anos e obviamente constituem um dado da história recente que é passível de interpretação. O que se questiona é o valor que se dá a esses processos na interpretação da produção do espaço. Mais precisamente, questiona-se uma particular interpretação desses fenômenos, com notável influência na “ciência urbana”, que suscita os reparos acima expostos – a saber, a idéia das “cidades globais” e sua hierarquia classificatória, segundo a qual metrópoles as mais diversas, inclusive aquelas aqui estudadas, estariam sofrendo transformações semelhantes na configuração dos seus espaços urbanos em decorrência das forças exógenas da globalização.

Assume-se aqui que explicar a conexão entre a chamada globalização e as mudanças ocorridas em diferentes espaços urbanos é um desafio cognitivo que requer respostas mais satisfatórias do que aquelas fornecidas pela perspectiva das cidades globais, cujo recurso ao repertório da retórica neoliberal obscurece os processos locais, desqualifica o Estado como representante do interesse coletivo e justifica as políticas neoliberais (Deák, 1994, 2004).

* * *

Enfim, a recuperação das diferentes perspectivas analíticas sobre o espaço urbano delineada neste capítulo serviu sobretudo para mapear o repertório teórico-conceitual disponível e, assim, definir os elementos que privilegiaremos para pensar a produção do espaço e as eventuais inflexões nos padrões de urbanização nas regiões metropolitanas em estudo. A seguir explicitamos os elementos que foram privilegiados, os conceitos mais importantes a ser utilizados e a perspectiva analítica que orientará o percurso da investigação.

CAPÍTULO 2

A COMPARAÇÃO HISTÓRICA COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISE

2.1 Especificidade histórica das formações sociais nacionais

A perspectiva de análise aqui adotada apóia-se de maneira geral nas contribuições dos “teóricos da produção do espaço” (Lefebvre, 1968; Castells, 1972; Lojkin, 1981; Scott, 1981; Harvey, 1989; Soja, 1996), os quais examinam a produção do espaço em perspectiva histórica, permitindo-nos assim focar a atenção em fatores históricos decisivos para a compreensão dos diferentes contextos nacionais e urbanos dos casos estudados. Em perspectiva dialética, a compreensão histórica da produção do espaço urbano encontra elaboração instigante para pensar a formação social brasileira na obra de Csaba Deák. Esse autor, urbanista de origem húngara residente no Brasil, com formação orientada por um amplo domínio do materialismo histórico¹ e da crítica da economia política, elaborou uma teoria da produção do espaço segundo a qual a dialética do *mercado* e do *Estado* são as forças motrizes do processo urbano nas sociedades capitalistas. No âmbito desse esforço crítico, Deák sintetiza a natureza peculiar do capitalismo na sociedade brasileira na categoria “acumulação entravada”, a qual consiste numa “variante do modo de produção capitalista em uma sociedade de elite² de origem colonial, como a brasileira” (Deák, 2001).

1. “Parte da concepção marxista da história que trata dos modos de produção, de seus elementos constituintes e determinantes de sua gênese, da transição e da sucessão de um modo de produção a outro [...]. A tese central do materialismo histórico é a de que [...] a atividade material, produtiva, a forma como os homens se relacionam com a natureza, por meio do trabalho, é o alicerce de toda organização social. O sistema econômico, nessa perspectiva, é a base da sociedade; as relações de produção (formas de propriedade dos meios de produção, classes sociais e as relações entre elas) constituem o fundamento das instituições jurídicas e políticas (Estado) e das ideologias ou formas de consciência social (costumes, arte, religião)” (Sandroni, 1994: 211).

2. “Sociedade de elite” como distinta da sociedade burguesa. Conceito desenvolvido por Deák (1991) a partir da concepção de elite formulada por Florestan Fernandes (1972).

Para o autor, a produção do espaço se define a partir do modo pelo qual se reproduzem as formações sociais específicas, as quais resultam das atividades sociais de produção e reprodução no contexto da divisão social do trabalho. O espaço é definido portanto como um produto coletivo, derivado do conjunto de relações entre as diferentes localizações das atividades nele contidas (Deák, 2001). Uma vez que no sistema capitalista é o mercado que organiza as localizações das atividades no espaço e a sua comercialização (como mercadoria dotada de valor de troca), é ele próprio, em primeira instância, que ordena a produção do espaço, transformando-o incessantemente. Como essa ordenação da comercialização das localizações pelo mercado não pode se generalizar por toda a economia capitalista, as condições da competição mercantil sofrem intervenção do Estado mediante um conjunto de instituições políticas, jurídicas e administrativas. A regulação estatal da produção do espaço dá-se portanto num segundo momento (Deák, 2001).

Inspirada nessa leitura, em particular na sua sensibilidade para as especificidades históricas da produção do espaço urbano nas sociedades capitalistas, procurarei analisar a produção do espaço nas regiões metropolitanas de Buenos Aires, Cidade do México e São Paulo: uma produção do espaço historicamente determinada e associada ao estágio de desenvolvimento econômico em cada uma das formações sociais específicas (Deák, 1985). Será justamente o enfoque histórico que permitirá distinguir como cada uma das sociedades abrangidas produz e transforma seu espaço, o qual, desse modo, é produto dos conflitos sociais e interesses econômicos que organizam e transformam permanentemente as localizações das atividades e dos indivíduos no território.

Embora a perspectiva da produção do espaço urbano compartilhe com a literatura das cidades globais a relevância atribuída à inserção particular de cada uma das sociedades no sistema capitalista mundial, na segunda negligenciam-se os aspectos endógenos dos processos de produção do espaço, de modo que as formações sociais perdem suas especificidades históricas sob o peso de determinações externas oriundas das dinâmicas de uma economia “globalizada”. Aqui serão analisados os processos internos aos países e metrópoles abordados pela pesquisa. É evidente que sobre eles incidem diversos fatores supranacionais vinculados às transformações econômicas do sistema capitalista em esca-

la global, mas não é procedente derivar ou deduzir as características do espaço urbano de diferentes metrópoles exclusivamente a partir desses fatores, sem atentar para a centralidade das determinações históricas nacionais e regionais, tal como já apontamos na crítica à literatura das “cidades globais” apresentada no capítulo anterior. O enfoque privilegiado nesta análise será precisamente o exame das particularidades das formações sociais em que se inserem as cidades estudadas³.

Cumpre frisar que a perspectiva de análise adotada não nega a influência de fatores supranacionais sobre as dinâmicas locais de produção do espaço: o problema está em como interpretar os fatores exógenos ou supranacionais nos contextos locais. Os aspectos da escala supranacional serão aqui analisados a partir de uma leitura endógena, pautada pelo contexto local e pelas particularidades das formações sociais. Serão examinadas em cada uma das metrópoles em foco as mudanças nos padrões de urbanização ocorridas nos últimos trinta anos, buscando-se verificar se apresentam características que permitam vislumbrar uma tendência de ruptura com o padrão histórico de urbanização das respectivas cidades.

Não é propósito desta pesquisa atribuir a tais ou quais dinâmicas globais a determinação de processos locais ou verificar até que ponto a determinação é global ou local: o que interessa aqui é conhecer os processos de produção do espaço local (metropolitano), moldados pelo mercado e regulados pela intervenção do Estado no âmbito nacional e num contexto de reestruturação econômica mundial. Somente a partir desse conhecimento é que será possível observar as similaridades e diferenças entre os padrões de urbanização das três metrópoles estudadas e estabelecer parâmetros para a interpretação de cada caso.

Diferentemente das leituras dos teóricos tanto da Escola de Chicago como da “cidade global”, pretende-se uma interpretação das dinâmicas da produção do espaço

3. Nesse sentido, nossa abordagem difere daquela proposta na influente obra de Villaça (2001), pois sustenta que os padrões de urbanização nas diferentes cidades só podem ser cabalmente compreendidos se interpretados à luz das respectivas sociedades nacionais. As dinâmicas intra-urbanas são sem dúvida fundamentais, mas se poderia estender a essa leitura intra-urbana o mesmo tipo de críticas aqui feitas à literatura das cidades globais. Algumas dessas dinâmicas foram aqui contempladas, mas a análise não se restringe a elas.

urbano a partir do entendimento da formação social de cada um dos países sob estudo; uma perspectiva de análise em que a produção do espaço não esteja descolada do contexto político, socioeconômico, cultural e urbano em que cada uma das metrópoles está inserida (como freqüentemente ocorre nas leituras “globalizantes”); uma interpretação atenta às tensões históricas⁴ relativas aos estágios do desenvolvimento capitalista, pensadas porém a partir das formações nacionais específicas.

2.2 Estágios de desenvolvimento e padrão de urbanização

Cada estágio de desenvolvimento econômico no capitalismo está associado a uma forma de regulação, ou seja, a uma determinada forma de intervenção do mercado e do Estado nas atividades produtivas. Conforme Deák (2004b), pode-se distinguir dois estágios de desenvolvimento: o *estágio extensivo*, que compreende um período inicial caracterizado por assalariamento da força de trabalho, crescente privatização de terras, acumulação extensiva de capital e ampliação da produção de mercadorias, e o *estágio intensivo*, ou melhor, de *transição a um estágio intensivo* do desenvolvimento capitalista, que compreende o período histórico atual de esgotamento do estágio extensivo e no qual a expansão da produção se dá por meio do aumento da produtividade do trabalho e depende cada vez mais das técnicas de produção.

Isso sugere que para cada estágio poderíamos relacionar um conjunto de características que definem um determinado padrão de urbanização. Tais características são vinculadas à formação social, ou seja, aos aspectos socioeconômicos e históricos-políticos de cada sociedade, e à estrutura físico-territorial sobre a qual se materializam as relações sociais, ou seja, aos aspectos geográficos e infra-estruturais que afetam as relações entre as diferentes localizações no espaço. O que caracteriza um determinado padrão de urbanização são as diferentes articulações entre sociedade e espaço no tempo, que envolvem processos de aglomeração, concentração ou polarização e de descentralização, desconcentração, dispersão ou fragmentação.

4. Tensões socioeconômicas nas relações capital-trabalho e na regulação da acumulação de capital.

A fim de caracterizar os padrões de urbanização das cidades estudadas, a análise abrangerá dois grandes tipos de aspectos determinantes: *aspectos socioeconômicos e histórico-políticos*, relacionados sobretudo aos conflitos em torno da propriedade da terra, às características do Estado que regula esses conflitos e ao sistema político que lhe dá suporte, e *aspectos da estruturação territorial*, que correspondem às características geográficas, demográficas, econômicas e outras relevantes para a construção e transformação dos padrões de urbanização.

Os *aspectos socioeconômicos e histórico-políticos* se referem às contingências históricas de ambas as dimensões e às suas implicações na distribuição do poder político e econômico, compreendendo as características da elite, da classe média e dos setores populares nas sociedades sob estudo. Procuraremos abranger em grandes linhas as relações entre as classes, o papel de cada uma no crescimento e desenvolvimento de suas respectivas economias nacionais e as formas que caracterizam sua apropriação do espaço⁵. Entendemos que as direções e as formas da expansão da cidade (demográfica e urbanística) são aspectos direta ou indiretamente relacionados às possibilidades abertas pelo contexto sociopolítico nos diferentes períodos históricos.

Como se criaram as condições de mobilidade social da classe trabalhadora e como isso se refletiu espacialmente? Qual é a origem da legitimidade da elite tradicional? Como e em que medida a elite foi se transformando ao longo do tempo? A elite agrega poder político e econômico ou é possível distinguir a elite política da elite econômica? Esta última, ademais, desdobra-se entre os setores industrial, comercial e financeiro? Essas são algumas das questões aqui envolvidas.

O tipo de sociedade em questão e o grau de desigualdade entre os diferentes segmentos sociais são elementos sumamente importantes para delinear as singularidades dos padrões de urbanização, tais como aquelas que indicam o caráter público/coletivo dos espaços ou sua privatização. Identificar os elementos da formação social que

5. Por classe social entendemos o conjunto, grupo ou divisão social cujos membros compartilham uma situação socioeconômica (riqueza, relação com o sistema de propriedade, posição no processo de produção). "Considera-se ainda que os membros de uma classe, além de terem no conjunto os mesmos interesses, tendem a compartilhar valores semelhantes" (Sandroni, 1994).

possam ter exercido impactos no processo de urbanização (por exemplo, os legados da sociedade colonial e suas transformações após a independência e durante o processo de industrialização) é essencial para entender a evolução da problemática em torno da propriedade da terra, a divisão social do espaço⁶, o mercado de terras, o financiamento da infra-estrutura, enfim, o próprio processo de urbanização.

A forma da expansão urbana está fortemente relacionada com as alianças das elites (econômica e política). As coalizões entre os senhores de terras e a elite industrial durante o estágio expansivo do capitalismo nos países sob estudo, por exemplo, certamente tiveram implicações urbanas vinculadas aos interesses do capital na cidade. A estrutura territorial está fortemente imbricada nos interesses especulativos dos negócios imobiliários nas diferentes partes da cidade.

Um outro aspecto histórico-político fundamental para pensar as diferentes sociedades aqui enfocadas é aquele concernente aos momentos de emergência dos movimentos organizados da classe trabalhadora e às respectivas reações do Estado. Tanto a emergência desses movimentos quanto sua posterior incorporação pelo Estado foram diferentes em cada país e deixaram legados específicos em seus regimes políticos, de modo que distinguir essas diferenças e seus legados históricos é extremamente importante para conhecer melhor as sociedades envolvidas neste estudo (Collier e Collier, 1991).

Outros aspectos relevantes dizem respeito ao sistema político, ao jogo de forças políticas e ao tipo de corporativismo predominantes em cada país. Esses aspectos podem ter implicações importantes no alcance das políticas urbanas e na urbanização de um território. As características do sistema político – se mais estável, mais centralizado ou mais democrático – podem significar maior continuidade e universalização das políticas sociais, maior investimento de recursos em determinadas regiões (implantação de infra-estrutura e favorecimento de atividades econômicas) ou maior capacidade de agregação

6. O fenômeno que muitos autores chamam de “segregação” ou “exclusão” social será aqui entendido como “divisão social do espaço”, que compreende as diferentes localizações intra-urbanas de diferentes grupos, estratos ou classes sociais relacionadas fundamentalmente com o mercado imobiliário – ou seja, com o custo da moradia e os custos derivados de morar em certas áreas da cidade –, mas que não são produto da exclusão forçada ou mesmo voluntária de determinados grupos. Entendemos que há segregação quando a divisão social é produzida por políticas coercitivas de exclusão espacial de determinados grupos com respeito a outros, como no *apartheid* na África do Sul ou nos guetos judeus (Merlin, 1995).

de interesses. Uma maior capacidade de agregação de interesses entre os setores populares em torno do direito à terra, à moradia, a infra-estrutura e serviços básicos pode significar, por exemplo, um maior grau de consolidação urbana dos assentamentos populares.

Quanto aos aspectos da *estruturação territorial*, referimo-nos àqueles que dizem respeito às formas e direções da ocupação do território e que em conjunto com os aspectos anteriormente abordados produzem padrões de urbanização diferenciados. Destacaremos entre esses aspectos as características geográficas, a dinâmica demográfica, a localização das atividades econômicas e as políticas públicas nas áreas de infra-estrutura viária, transporte e habitação.

As contingências geográficas da estrutura territorial têm implicações de diversas ordens para as cidades, e conhecê-las muitas vezes permite explicar por que fenômenos semelhantes podem resultar em impactos territoriais muito diferenciados. Não é indiferente que uma cidade se estruture num vale, num altiplano ou numa região portuária. Uma determinada topografia pode gerar maior ou menor dificuldade para o abastecimento de água ou a implantação de infra-estrutura na cidade, acarretar maior propensão a inundações, levar a dificuldades construtivas, inibir ou induzir a ocupação de certas áreas, estimular um tipo de habitação em detrimento de outro, afetar o deslocamento das pessoas etc.

Outro aspecto importante para a compreensão do processo de produção do espaço é a dinâmica demográfica. Referimo-nos particularmente à relação entre o aumento da população ou seu deslocamento interno e o crescimento físico da cidade; às direções privilegiadas da expansão urbana e sua relação com a oferta habitacional ou de emprego ou com a presença de infra-estrutura viária e de transporte; e às diferentes densidades demográficas das distintas partes da cidade em função do tipo de ocupação habitacional.

Conhecer os principais aspectos geográficos e demográficos de cada cidade permitirá a compreensão de como e por que evoluíram ou involuíram as diferentes partes dessas cidades, quais foram os estímulos para que certas áreas experimentassem diminuição, estagnação ou aumento populacional, quais as características predominantes das

famílias que habitam nas diferentes partes da cidade – compreensões que contribuirão para melhor distinguir os padrões de urbanização das metrópoles sob estudo. Ademais, o cotejo desses aspectos com alguns dos aspectos histórico-políticos anteriormente mencionados nos possibilitará construir uma interpretação mais fundamentada desses padrões de urbanização.

De que forma a população foi historicamente ocupando o espaço da cidade? Quais são as especificidades dos processos de conurbação em cada uma das metrópoles abrangidas nesta pesquisa? O crescimento e a conurbação foram se dando pela absorção de núcleos urbanos ou à medida que a população ocupava os limites da cidade? Qual é o grau de responsabilidade do setor imobiliário na determinação das formas predominantes dessa forma de ocupação do espaço? Na ocupação do território foram sendo deixados espaços vazios? Estes ainda persistem? Essa ocupação ocorreu de maneira planejada ou sem controle? Essas questões integram o conjunto dos aspectos a serem observados na caracterização geográfica e demográfica de cada uma das metrópoles, a qual nos permitirá então delinear os padrões de urbanização em função das diferentes etapas de urbanização, observando como foi ocorrendo a incorporação das diferentes partes da cidade, como transcorreu o processo de metropolização e como o território foi sendo fracionado, urbanizado e adensado.

Outros aspectos da estruturação territorial que interferem na forma e na direção da ocupação do território são as particularidades da economia de cada região e a localização das atividades econômicas. Ao abordar esses aspectos estou interessada em distinguir as economias de cada uma das regiões em função das características predominantes dos modelos de acumulação nos diferentes estágios de seu desenvolvimento⁷. Embora seja possível, em termos macroeconômicos, diferenciar períodos de acumulação semelhantes nos três países abrangidos, cada qual apresenta particularidades na divisão social do trabalho e do território que são fundamentais para entender e distinguir os padrões de urbanização de cada metrópole. Os diferentes períodos de crescimento, recessão ou estagnação na história econômica dessas regiões, com seus momentos de crises ou de-

7. Trata-se das características associadas à produção de mercadorias e à regulação das relações capital-trabalho (Deák, 2004b).

envolvimento, podem explicar inflexões na reprodução da força de trabalho e do capital e os impactos urbanos delas derivados, assim como mudanças nos padrões de investimentos públicos e privados e na capacidade de consumo da população.

Feita essa análise mais abrangente da economia dos países, procurar-se-á conhecer o processo de escolha das localizações dos diferentes setores (indústria, comércio e serviços) na cidade e a relação dessas escolhas com a presença de mão-de-obra, infraestrutura ou algum outro fator de atração. A localização geográfica dos trabalhadores é um fator que tem fortes implicações sobre as condições de reprodução da força de trabalho (Castree et al., 2004) e, em consequência, sobre as formas de produção e ocupação da cidade. Quando os trabalhadores são destituídos de direitos, submetidos a relações de trabalho precárias e a salários baixos, levados a desempenhar atividades informais ou destituídos dos seus empregos, são afetadas as condições de reprodução da força de trabalho e por conseguinte o espaço por ela ocupado. A forma como os trabalhadores respondem a essas situações varia muito conforme o contexto econômico e a localização geográfica em que se encontram.

Serão ainda abordados dois outros aspectos da estruturação territorial: a política urbana dirigida à implantação do sistema viário e aos serviços de transporte⁸. Examinaremos questões relacionadas sobretudo ao desenho, à extensão e à capacidade do sistema viário e à modalidade de transporte coletivo predominante, tendo em vista suas implicações no espaço urbano de cada uma das cidades. Interessa-nos discutir os problemas relacionados ao deslocamento da população na cidade, que podem envolver desde a dificuldade de acesso ao trabalho até a poluição do meio ambiente. O traçado do sistema rodoviário e a existência ou não transporte ferroviário de carga e passageiros podem ser centrais para entender a ocupação e crescimento de uma cidade. A diversificação dos modos de transporte, tanto públicos como privados, pode significar uma maior ou menor acessibilidade no conjunto da metrópole. Enfim, conhecer os períodos em que foram construídos os grandes acessos viários, o modo privilegiado de transporte coletivo e a expansão da infra-estrutura viária ao longo do tempo nos interessa tanto para verificar

8. A política na área de transportes, em particular, tem grande peso nos preços da terra, e ao estimular determinadas formas de apropriação do território acaba de certa forma por regular o mercado imobiliário.

como esses elementos estruturam o território quanto para discutir com maior pertinência a questão da mobilidade dos indivíduos na cidade⁹.

Ainda no que se refere à política urbana, serão brevemente examinadas as políticas habitacionais dirigidas aos grupos populacionais de baixa renda, em especial o sistema de financiamento de moradias e a questão da regularização fundiária. Essas políticas são muito importantes no contexto da política urbana, pois têm grande impacto no mercado habitacional e na ocupação do território, podendo acarretar adensamento de certas partes da cidade, reduzir a expansão dos assentamentos irregulares, influir na implantação de corredores econômicos etc.

Em suma, a análise comparativa de todos esses aspectos no recorte temporal definido permitirá a construção do que chamamos de “padrão de urbanização”. Segundo a nossa hipótese inicial, esse conjunto de aspectos, vistos a partir de uma perspectiva histórica, configura nas três metrópoles sob estudo padrões de urbanização diferenciados e não homogeneizáveis, ao contrário do que nos levam a crer os diversos trabalhos que tratam dos impactos territoriais da “globalização” nos países latino-americanos.

A construção da perspectiva analítica acima apresentada teve como propósito encontrar uma chave de leitura que nos oferecesse um conhecimento relativamente aprofundado dos processos de produção do espaço em cada uma das metrópoles estudadas, propiciando na análise dos casos o conhecimento da formação histórica dos padrões de urbanização e de suas transformações em cada cidade e a observação das semelhanças e diferenças entre elas. Esses serão os objetivos dos próximos capítulos.

9. A mobilidade se refere à capacidade que as diferentes partes da cidade têm de gerar e atrair viagens. O potencial de geração de viagens de uma área é determinado pelo número de pessoas que ali habitam, pela diferenciação e especialização de seus usos do solo, pelo grau de motorização dos indivíduos e pelo nível de renda dos habitantes; já a capacidade de atração de viagens de uma área é fundamentalmente determinada pela diversidade de seus usos do solo.

PARTE II

A FORMAÇÃO HISTÓRICA: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E HISTÓRICO-POLÍTICOS RELEVANTES PARA PENSAR A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

São Paulo

Buenos Aires

Cidade do México

Analisam-se nos três capítulos a seguir os processos de produção do espaço de cada uma das metrópoles abrangidas pela pesquisa, procurando-se caracterizar seus padrões históricos de urbanização. Serão abordados aspectos socioeconômicos e histórico-políticos relevantes para pensar a produção do espaço urbano das três cidades, buscando-se estabelecer as relações históricas entre Estado e classes sociais.

Os aspectos que serão abordados, como vimos na primeira parte do trabalho, não provêm de uma escolha aleatória: dizem respeito a uma perspectiva analítica acerca da produção do espaço que se distancia das interpretações da “teoria da cidade global” e entende a produção do espaço como um processo histórico, social, econômico, político e territorial que envolve a relação de diferentes escalas geográficas e que só pode ser realmente compreendido mediante uma análise da sociedade que produz tal espaço. Nessa perspectiva, o padrão de urbanização de cada metrópole é produto de processos de urbanização endógenos que em maior ou menor medida são afetados por eventos exógenos relativos à economia global, e não o contrário, como sugerem diversos estudos recentes sobre as transformações urbanas das grandes cidades latino-americanas.

Convém notar que ao trabalhar com a idéia de padrão de urbanização não estou pensando nos aspectos físicos do espaço urbano, mas nas características da formação social que produziu o padrão histórico de urbanização. A formação social compreende o conjunto de aspectos de uma sociedade que nos permite entender como ela se originou e se desenvolveu ao longo do tempo, ou seja, são os aspectos econômicos, sociais e políticos de uma sociedade que nos permitem pensar como ela foi construindo e transformando suas cidades. Dessa forma, a produção do espaço,

longe de ser um processo anárquico, resulta de processos de tomada de decisões que expressam as relações entre as diferentes classes sociais e que dizem respeito à construção nacional e ao desenvolvimento capitalista protagonizados pelo mercado e pelo Estado nacional.

Nessa perspectiva, portanto, o espaço urbano é a expressão territorial dessas relações de classe e o padrão de urbanização uma síntese dos aspectos econômicos, sociais, políticos e territoriais que caracterizam e distinguem a produção e apropriação de um espaço.

CAPÍTULO 3

O BRASIL E A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - RMSP

3.1 História mínima

Como exposto nos dois capítulos anteriores, a análise de cada caso se apóia numa interpretação em que a produção do espaço urbano e os padrões de urbanização que esse espaço adquire são fortemente marcados pelos padrões de estruturação da sociedade e da economia do país em foco. No caso da Região Metropolitana de São

Paulo a produção do espaço está marcada pelo padrão estrutural brasileiro de recorrente subordinação aos ditames econômicos impostos por nações capitalistas hegemônicas, mas também por uma estrutura social nacional que até hoje conserva características do padrão de produção e acumulação característico da sociedade colonial, no qual “o princípio da acumulação fica subordinado ao princípio de expatriação de excedente”, impossibilitando uma acumulação ampliada que poderia ocorrer se o excedente fosse reinvestido internamente (Deák, 1991: 32). Trata-se de um padrão muito peculiar no contexto latino-americano, pois garantiu a continuidade da ordem socioeconômica colonial mesmo depois da independência.

Ao contrário do que nos levam a crer as perspectivas do subdesenvolvimento ou da dependência e agora da globalização, as razões da perpetuação desse modelo são de caráter interno e derivam da estrutura social e econômica perpetuada pela elite. Uma estrutura social construída a partir de relações de dominação e de uma desigualdade social reproduzida de maneira sistemática para preservar a dominação da elite¹. A construção

1. Segundo dados do IETS com base em dados do IBGE, o Brasil em 1999 era o oitavo país do mundo em desigualdade social. Da renda total do país, 50% estava nas mãos de 10% da população mais rica e 10% nas mãos de 50% da população mais pobre. Os 10% mais ricos ganhavam em média mais de R\$ 571,00 mensais, a classe média ganhava entre R\$ 131,67 e R\$ 571,00 e os 50 % mais pobres ganhavam menos de R\$ 131,67. Atualmente o Brasil possui 56,9 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza (PNUD, 2003).

de uma nação sobre bases mais igualitárias implicaria desenvolver um mercado interno com poder de consumo e investir em meios de produção, o que somente seria possível se houvesse uma distribuição mais eqüitativa da riqueza, mas o desenvolvimento de forças sociais internas e a conseqüente transformação da estrutura de dominação não interessavam às elites.

A opção por um modelo de economia aberta, no qual o abastecimento do mercado interno ocorre fundamentalmente por meio da importação, foi estratégica para garantir a subordinação necessária à manutenção da hegemonia da elite. Como aponta Deák (1991), o saldo da balança comercial nunca era suficiente para garantir o pagamento de tudo o que era consumido e não dispúnhamos de uma acumulação interna que permitisse efetivamente o desenvolvimento tecnológico voltado para o desenvolvimento de meios de produção (máquinas e equipamentos). Mesmo quando se expandia o mercado interno e se investia em progresso técnico, os investimentos ficavam restritos ao aumento do volume da produção para o consumo (Ferreira, 2001), e não para a substituição das importações de meios de produção.

A crise do sistema colonial somente se deu porque nos países centrais a Revolução Industrial conduzia à formação do capitalismo industrial e à ascensão da burguesia ao poder (especialmente na França e na Inglaterra). Nesse momento os ingleses buscavam a ampliação dos seus mercados e começavam a impor ao mundo o livre-comércio, exercendo fortes pressões para limitar ou extinguir a escravidão e fazendo acordos comerciais com os governos das colônias ou diretamente com os comerciantes locais.

É certo havia no Brasil movimentos de revolta locais contra o domínio português, tais como a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração dos Alfaiates (1798) e a Revolução de 1817 em Pernambuco, mas não colocavam em xeque o poder da oligarquia nem tinham pretensões de tomar o poder da Coroa portuguesa. Segundo Boris Fausto (1994), não foram movimentos revolucionários, mas movimentos de revolta regionais que estavam longe de constituir um grupo homogêneo e com uma consciência nacional. Tratava-se de movimentos dos mais diversos segmentos da sociedade que passaram a ver os interesses da Metrópole como fonte de seus problemas. Para cada segmento a idéia de independência significava uma coisa distinta: para os grandes proprietários rurais, a inde-

pendência significava apenas a possibilidade de autonomia para aumentar suas exportações; para os artesãos e trabalhadores em geral, a independência estava vinculada à idéia de reforma social sobre bases mais igualitárias (Fausto, 1994).

A idéia de independência somente toma corpo após a vinda da Família Real ao Brasil, em 1808. A decretação da abertura dos portos, a revogação de decretos que proibiam a manufatura na colônia e os subsídios à indústria reforçaram o sentimento de que era hora de acabar com a centralização imposta pela Coroa. A elite que co-governava, enfrentando problemas financeiros com a exportação do algodão e do açúcar e a alta dos preços dos escravos, decidiu “realizar a Independência com um mínimo de alterações possíveis na economia e na sociedade” (Viotti, 1968: 118). A consolidação da independência e o seu reconhecimento por parte de Portugal passaram por um tratado pelo qual o Brasil concordou espontaneamente em compensar a metrópole pela perda da colônia. Houve alguns incidentes entre movimentos que queriam a Coroa fora do país e outros que queriam a permanência de Portugal, mas a consolidação da independência foi rápida, sem alterar a ordem socioeconômica vigente e preservando a mesma forma de governo.

O objetivo era apenas “assegurar as condições da reprodução do *status quo ante*, isto é, da sociedade colonial, organizada em função da produção colonial” (Deák, 1999a: 33-34). Segundo Deák (1999a), apoiando-se também nas interpretações de Viotti (1968), uma das maneiras de assegurar essa continuidade era justamente promover a inserção do Brasil nas relações econômicas internacionais, contratando uma dívida com a Inglaterra para assumir um compromisso de Portugal e assim dando nova forma ao anterior tributo colonial, que agora se fazia mediante o pagamento de juros sobre a dívida externa.

Diferentemente da Argentina e do México, que depois da independência e de muitos anos de guerras adotaram e consolidaram o regime republicano, o Brasil independente permaneceu com seu regime monárquico. A elite promotora da independência não tinha interesses republicanos que favorecessem rupturas com a estabilidade da antiga Colônia. A permanência do rei e depois do príncipe regente, assim como a autoridade que a monarquia deteve no Brasil independente, são mostras eloqüentes disso.

A inexistência de um projeto para a nova nação, a carência de uma base social sólida e os confrontos políticos das diferentes facções da elite (liberais e conservadores) na tentativa de organização do poder acabaram fortalecendo o poder de Dom Pedro I e dos militares que o apoiavam, levando à promulgação de uma Constituição que, embora inovasse na organização dos poderes, na distribuição das atribuições de cada um e em relação aos direitos individuais, era descolada da realidade do país, que se caracterizava por uma massa de trabalhadores pobres, iletrados e dependentes dos latifundiários e por uma tradição autoritária (Fausto, 1994). A independência reproduzia o esquema colonial de dominação, só que em vez de um esquema colonial de dominação política direta estabeleceram-se relações sociais de dependência, por meio do controle dos fluxos econômicos e financeiros (Reis Filho, 1995).

A agricultura para exportação produzida nos latifúndios monocultores, baseados em trabalho escravo, continuou sendo a principal fonte de acumulação nacional e o poder econômico continuou sendo compartilhado pela elite proprietária de terras e escravos e por setores vinculados ao comércio ou financiamento dessa produção (comércio de escravos, financiamento de infra-estruturas, serviços de transporte etc.). A principal mudança foi a gradual transferência do poder político da corte portuguesa para a elite latifundiária. A independência no Brasil não modificou o modelo de exploração colonial que conduzia a economia do país, como ocorreu em outros países da América Latina. Diferentemente dos outros dois países abrangidos pela pesquisa, a independência no Brasil não nasceu de uma revolução, mas sim de um pacto entre a Coroa portuguesa e a elite da Colônia, o qual assegurou a preservação das bases econômicas e sociais e manteve a produção para exportação de produtos primários com base no latifúndio e no trabalho escravo.

O uso extensivo de mão-de-obra escrava durante boa parte do século XIX, além de garantir enormes lucros aos proprietários de escravos, manteve a capacidade de consumo num patamar tão baixo que era desnecessário expandir a produção, garantindo assim a reprodução do modelo econômico baseado na acumulação de capital às custas do trabalho compulsivo e em detrimento das condições de reprodução social da maioria da população. Esse modelo garantiu permanentemente a acumulação de capital subordina-

da aos interesses do capital estrangeiro e a preservação do esquema de dominação, mesmo com a proibição do tráfico negreiro (1850), a promulgação da Lei de Terras (1850), a abolição da escravidão (1888), a proclamação da República (1889) ou mesmo quando o ciclo econômico cafeeiro passou a introduzir mudanças importantes nas relações de trabalho². Nenhum desses processos representou a gestação de uma nova ordem de dominação: foram apenas episódios de reconhecimento formal de que a economia capitalista em formação não poderia mais sobreviver com o trabalho escravo e de que os novos fundamentos da expansão capitalista eram a destituição do trabalhador de seu meio de subsistência (a terra) e o condicionamento de sua sobrevivência à remuneração do seu trabalho mediante um salário.

Diferentemente do que ocorreu nos países centrais, e em boa medida também na Argentina, o processo de produção e reprodução social no Brasil não esteve vinculado à expansão da produção e do consumo nacional, ficando subordinado aos interesses de uma elite que privilegiou a expatriação de excedente sobre a acumulação ampliada e que se perpetuou no poder, colocando permanentes *entraves* ao desenvolvimento e ao fortalecimento da pequena burguesia industrial (Deák, 1999a).

Trata-se de uma sociedade composta por oligarquias regionais (grandes proprietários de terras), uma classe dominante de comerciantes (vinculados às atividades financeiras, comerciais, de exportação e de transporte) e uma massa de escravos e trabalhadores mal-remunerados. Uma sociedade que incorporou os mecanismos e expedientes usados pela coroa portuguesa e que perpetuou a dominação e as desigualdades sociais. Mesmo quando emergiram as famílias burguesas não foi possível romper com o modelo econômico vigente. A burguesia incipiente, à diferença do que ocorrera em algumas sociedades da Europa, contribuiu para a perpetuação e preservação daquela ordem de dominação. A sua defesa do livre-mercado, das alianças com o capital internacional e da expatriação do excedente compactuou com os interesses da elite e contribuiu para a formação de um Estado que atendia seus interesses.

2. As políticas de valorização artificial dos preços do café ou os subsídios do governo federal para garantir seu preço mínimo, políticas praticadas por mais de uma década no início do século XX, mesmo quando era sabido que a economia cafeeira estava com os dias contados, são bons exemplos dos permanentes entraves colocados ao desenvolvimento da economia nacional.

Nesse contexto, a indústria se desenvolve no Brasil como uma alternativa de investimento num momento de crise da produção cafeeira³, e não em função da necessidade de aumentar a produção em face do aumento do consumo interno, como ocorreu na Argentina na passagem do século XIX para o XX. Os barões do café precisavam encontrar outras atividades econômicas para garantir a produção de excedentes, de modo que a elite oligárquica passou a explorar alguns segmentos industriais dirigidos à produção para o mercado externo e com isso a colocar entraves ao desenvolvimento das atividades manufatureiras para o consumo interno, bloqueando sistematicamente a ampliação da sua produção.

Conforme Deák (1991), podemos reconhecer esses entraves em diversos tipos de expedientes: inicialmente nas tarifas aduaneiras, que favoreciam a importação de produtos industrializados, e depois na ausência de créditos, na manutenção de juros altos, na fragmentação e precariedade das infra-estruturas necessárias à ampliação da produção ou à interligação dos mercados de consumo, na política de restringir a economia nacional à produção de bens de consumo e não de meios de produção, na colocação de setores-chave da economia nas mãos do capital estrangeiro ou mesmo na permanente justificativa ideológica de que as causas dos problemas brasileiros se devem a fatores externos e escapam de nossas mãos, como a dependência, o subdesenvolvimento ou a globalização.

Construir uma sociedade mais igualitária implicaria atingir um estágio de acumulação que permitisse ampliar o mercado interno, integrar os mercados regionais, investir na produção de meios de produção, enfim, construir a nação, e para tanto, como argumentam Deák (1991), Sampaio Jr. (1999) e Ferreira (2001), seria preciso deixar de expatriar o excedente, investi-lo internamente e permitir uma acumulação intensiva de capital, o que no entanto abalaria a hegemonia da elite.

As primeiras fábricas começaram a surgir em meados do século XIX, mas eram poucas e produziam fundamentalmente produtos de baixa qualidade para a população pobre e para os escravos. O período da industrialização em São Paulo se iniciou timidamente após a abolição da escravatura, quando a intensa imigração e os empregos urba-

3. Segundo Schiffer (1989), no início da industrialização a maioria dos recursos investidos na indústria brasileira provinha dos latifundiários e comerciantes vinculados ao café.

nos vinculados à economia cafeeira acabaram criando um certo mercado para os produtos manufaturados (a maioria dos imigrantes vinha para as lavouras, mas muitos também se estabeleciam nas cidades, trabalhando como operários ou abrindo seus próprios negócios). As estradas de ferro implantadas nesse período ampliaram e integraram esse mercado, mas a indústria de base era insignificante (máquinas, equipamentos, aço, cimento, ferro).

Os interesses do Estado e da elite no Brasil estavam voltados para a agricultura de exportação e não para a indústria. Enquanto na Argentina as atividades produtivas começavam a se voltar para o mercado interno, no Brasil não foi criada nenhuma política deliberada para fomentar a indústria. Comparada com Buenos Aires, a São Paulo do final do século XIX tinha uma estrutura social muito menos diversificada e mais dependente da elite agrária. A pequena classe média de profissionais, burocratas, militares de carreira, estudantes de escolas superiores etc. se concentrava sobretudo no Rio de Janeiro. São Paulo abrigava principalmente industriais (grupo ainda incipiente), operários estrangeiros, comerciantes vinculados ao financiamento e comercialização da produção cafeeira e dos escravos e burocratas do governo local – quadro social que não era propriamente favorável a qualquer mudança.

A partir dos anos 1920, porém, a pobreza e as más condições de vida dos trabalhadores levam a diversos movimentos grevistas em São Paulo (duramente reprimidos). Contribuíram para essa mudança o desgaste do revezamento das oligarquias nas sucessões presidenciais, a crise da economia mundial e seus impactos sobre a agricultura de exportação, a queda da importação de insumos industriais, a redução da arrecadação do governo federal, as altas taxas de inflação, a insatisfação dos militares com o governo e o poder exacerbado dos oligarcas regionais e o descontentamento das classes médias com o incremento do custo de vida e a queda dos salários.

Esse contexto consolida a emergência de grupos nacionalistas e desata a “revolução” de 1930, encampada por uma aliança liberal composta fundamentalmente por jovens militares descontentes e oligarquias regionais em decadência financeira que buscavam maior atendimento dos interesses de sua região e, principalmente, maior poder pessoal. Essa aliança tinha aspirações reformistas e defendia a necessidade de incentivar

a produção nacional – o que refletia interesses das oligarquias regionais, mas não as pertencentes ao núcleo cafeeiro de São Paulo –, possuindo ademais um apelo popular e corporativista.

A crise de 1929, suas conseqüências sobre a produção agrícola e suas implicações sociais, políticas e econômicas, juntamente com a radicalização dos movimentos trabalhistas e as dificuldades financeiras do Estado, fizeram com que as idéias nacionalistas de reforma passassem a ter um conteúdo impregnado da idéia de que era preciso colocar ordem na casa a qualquer custo. Não tardou muito para que o governo Getúlio Vargas, valendo-se das Forças Armadas, da centralização do poder político e econômico e de pactos com a burguesia industrial e setores da classe trabalhadora, impusesse um regime ditatorial: o Estado Novo (1937-1945).

A era Vargas, embora não tenha resultado numa ruptura da ordem econômica e política vigente, significou um período de amplas reformas. Sob Vargas, o Estado brasileiro assumiu novas feições: centralizador e com maior autonomia, interveio na economia, incorporou os trabalhadores à agenda política nacional e atribuiu às Forças Armadas plenos poderes em prol da ordem nacional. No que se refere à política econômica, voltou-se para a industrialização, dando suporte à criação de indústrias de base (especialmente a siderúrgica), e no que se refere à política social se voltou para os direitos trabalhistas urbanos. O Estado Novo centralizou ainda mais a autoridade política, restringiu o poder das oligarquias regionais, adotou práticas corporativistas, deu ênfase ao patriotismo e à educação e se aproximou das massas mediante práticas populistas.

Os quinze anos do governo Vargas constituíram os prolegômenos do processo de substituição da importação de produtos manufaturados pela sua produção interna, marcando o início da expansão da indústria nacional. Em 1945, porém, a manifestação ostensiva da elite liberal de Minas Gerais, apoiada num discurso em favor de um “verdadeiro regime democrático”, e o gradativo afastamento de Getúlio Vargas dos militares, que eram seu principal sustentáculo, levaram ao fim da ditadura de Vargas.

Seguiu-se até 1964 um período democrático, caracterizado fundamentalmente pela adoção de um modelo econômico voltado para o “desenvolvimento nacional autô-

nomo” e de um regime político populista. O governo Dutra, o primeiro desse período democrático, pregava o liberalismo democrático, mas preservou práticas corporativas e repressivas em relação aos sindicatos. A intervenção do Estado na economia se retraiu, mas favoreceram-se o avanço da indústria de bens de consumo e a importação de máquinas, equipamentos e combustível.

Em 1951 Vargas voltou à Presidência e retomou sua política de desenvolvimento com base na industrialização, enfatizando a necessidade de uma economia autônoma. O Estado passou a exercer maior poder na regulação da economia e a investir em áreas estratégicas, como as de petróleo, siderurgia, transportes e comunicações. Mas a alta do custo de vida e a pressão inflacionária, o forte endividamento, o ativismo sindical e as greves, a oposição dos militares adversários e as denúncias de corrupção envolvendo o governo federal levaram ao suicídio de Vargas. O governo de seu sucessor, Juscelino Kubitschek, eleito em 1956, foi marcado por relativa estabilidade política e altos índices de crescimento econômico. Para obter apoio, o presidente fez diversas concessões aos militares e aos partidos políticos, e seu Programa de Metas teve bastante sucesso. No entanto, percalços como déficit na balança de pagamentos e a inflação e os enormes gastos com os programas de industrialização e com a construção de Brasília o levaram a perder a sucessão presidencial.

Em 1960 Jânio Quadros assumiu a Presidência. Sua política externa independente, sua simpatia por Fidel Castro e pela reforma agrária e medidas de estabilização econômica (desvalorização cambial, contenção dos gastos públicos, entre outras) despertaram a oposição dos conservadores. Sem base política de apoio e sob fortes pressões, Jânio renunciou ao mandato e o vice-presidente João Goulart foi conduzido à Presidência. Goulart governou com poderes diminuídos e sob forte suspeita por parte dos militares de que fosse o arquiteto de um regime corporativista sindical (Schmidt, 1982). Sua gestão se deu num contexto turbulento, de avanço dos movimentos sociais no campo e de invasões de terras; de anúncio de uma reforma urbana e de formulação de propostas de mudanças no sistema tributário; de concessão de voto aos analfabetos; de rápido crescimento da urbanização e da industrialização; de intensas migrações do campo para as cidades; de conflitos com os grandes fazendeiros; de apoio dos estudantes, dos operá-

os, de alguns segmentos da indústria e dos intelectuais revolucionários aos trabalhadores rurais; de apoio da Igreja Católica às camadas populares. Tudo isso era motivo de apreensão para a elite conservadora, envolvendo o descontentamento tanto dos setores moderados quanto dos de extrema-direita, que não tardaram em apoiar os militares partidários de uma intervenção contra os “excessos governamentais”, o que acabou resultando no golpe militar de 1964 (Fausto, 1994).

Com o Golpe de 64 instaura-se um “um regime burocrático-autoritário apoiado numa estratégia corporativista de controle político” e composto por “setores militares que enfatizavam uma ideologia de ‘segurança nacional’, industriais nacionais conservadores e estratos tecnocráticos” Schmidt (1982: 9-13). A estratégia do regime militar tinha duas linhas de ação principais: a reativação da economia e a exclusão de certos setores populares do jogo político. Para reativar a economia, o regime adotou uma política na qual o capital recebeu prioridade como fator-chave na reconstrução da ordem social. E para excluir setores populares do jogo político, além de lançar mão de práticas repressoras, enrijeceu os mecanismos da representação política nacional, de modo que esta atendesse os interesses corporativos, sobretudo os dos grandes capitais privados.

Essa breve contextualização histórica evidencia um dos traços marcantes da estrutura social brasileira: a sua permanente fragmentação por parte de uma elite conservadora. Essa elite vinculou-se de início às atividades agrárias de exportação, e depois, principalmente a partir dos anos 1940, às atividades industriais e ao capital financeiro e comercial, com forte poder político e retaguarda militar. Os diversos mecanismos por ela utilizados para manter sua posição privilegiada na ordem social compreenderam uma série de medidas de controle da condução econômica do país, políticas de ajuste estrutural e de controle social, práticas patrimonialistas, clientelísticas, corporativistas, personalistas e informais, herdadas da sociedade colonial e reproduzidas no âmbito do Estado nacional. As variações de perfil nos governos que se sucederam desde a instauração da República não significaram mudanças estruturais na forma de reprodução social⁴.

4. Todos enfrentaram as crises mediante a “reimposição da primazia da expatriação de excedente sobre a acumulação” (Deák, 1999: 34).

A partir da segunda metade da década de 1970, num quadro político de esgotamento do regime autoritário e num contexto de crise do estágio de acumulação extensiva de capital⁵, inicia-se o embate entre duas vertentes da elite: aquela que defende a continuidade do sistema, “a favor da manutenção da primazia da expatriação de excedente – e da sociedade de elite”, e aquela “a favor do princípio da acumulação intensiva, que implica por sua vez a anulação da expatriação do excedente – e da transformação da sociedade” (Deák, 1991: 38). Esse embate já vem durando três décadas, e ainda não foi solucionado.

3.2 A propriedade da terra

Até 1822, o regime jurídico de propriedade de terras teve como fundamento a forma de propriedade que havia sido instituída pela coroa portuguesa: a sesmária, concessão exclusiva do Estado português (ou do agente a quem ele outorgasse a responsabilidade), condicionada à ocupação e ao uso produtivo da terra. As vilas se construíam na forma de “sesmarias urbanas” chamadas “datas”: terras que eram doadas e retiradas caso não se cumprisse a condição essencial de ocupação efetiva. A dificuldade de controlar a ocupação do vasto território e de delimitar as sesmarias propiciou a ocupação e a tomada de posse do território à margem do sistema. O fundamento das ocupações formal e informal era o mesmo: as pessoas ocupavam de fato a terra e essa ocupação era legitimada por uma prática social mesmo que não fosse inscrita na legalidade. Não havia uma distinção clara entre posse e propriedade⁶.

Aspectos arraigados nessa peculiaridade histórica da apropriação do território até hoje se reproduzem claramente nos espaços das cidades brasileiras. A ocupação inscrita na legalidade e a ocupação legitimada por uma prática social (Rolnik, 1997: 22) continuam coexistindo, e sua relação muitas vezes adquire um caráter complementar no merca-

5. O Brasil contava com uma estrutura produtiva oligopolizada e não-competitiva, uma economia estagnada, que enfrentava um processo inflacionário crônico, um Estado completamente endividado e um quadro social de aumento da pobreza e da concentração de renda.

6. O regime de sesmarias foi extinto em 1822 com a Independência, mas uma nova regulamentação só ocorreu em 1850, quando da promulgação da Lei de Terras. Nesse ínterim a ocupação pura e simples tornou-se o modo predominante de posse da terra (Rolnik, 1997).

do de terras e um caráter funcional para a reprodução da “sociedade de elite” (Deák: 1991).

A Lei de Terras (1850) marca o fim do chamado “regime de posses”, ou seja, do sistema segundo o qual a aquisição da posse da terra se dava por meio do seu povoamento e sua utilização econômica. Essa legislação significou um momento de ruptura na forma de apropriação que absolutiza a terra como mercadoria e a propriedade privada como forma privilegiada de sua apropriação. Não que não existisse já um mercado de terras e de propriedades urbanas, como constatado por Smith (1990). Segundo o autor, muitas terras e propriedades já eram compradas e vendidas desde o século XVI, mas os negócios com a terra eram de “difícil legitimação por parte do Estado”: não era possível obter o domínio absoluto e definitivo atribuído pelos contratos de compra e venda, bem como não era possível estabelecer preços certos, garantir direitos sucessórios e oferecer a terra como garantia de dívidas (Smith, 1990: 162-63). Para o autor, a Lei de Terras também pode ser interpretada como instrumento de legitimação de práticas que já vinham ocorrendo tradicionalmente.

Outro objetivo dessa lei, na interpretação de Fausto (1994: 196), era o de garantir que os imigrantes que viessem a substituir a mão-de-obra escrava não tivessem acesso fácil à terra. Segundo o autor, não foi mera coincidência que a Lei tenha sido promulgada duas semanas após a extinção do tráfico. Os grandes latifundiários queriam atrair imigrantes para suas lavouras, mas primeiro trataram de garantir que eles não se converteriam em proprietários, e para isso era preciso estabelecer preços suficientemente elevados e outras medidas que impedissem a imediata compra de terras por parte dos estrangeiros que eles requeriam como mão-de-obra.

A Lei de Terras explicita uma mudança no significado social da terra que expressava as mudanças então em curso nas relações de reprodução social, ditadas pela passagem do trabalho escravo ao trabalho livre. Nesse sentido, ela se torna o marco final de um processo de instauração da primazia da propriedade privada como meio de apropriação do território. Ao explicitar a transformação da terra em mercadoria e sua importância como medida da riqueza, a Lei formalizava mudanças que já vinham ocorrendo e inaugurou “um novo sistema geral de obtenção e de transmissão de terras”, estabelecendo a

compra e a venda como única forma possível de adquirir ou transmitir a terra para alguém que não fosse seu herdeiro (Marx, 1991: 119).

Nas palavras de Rolnik (1997: 23), “a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa”. A Lei de Terras, portanto, veio garantir a continuidade da hegemonia da elite, e nesse sentido foi mais um dos vários instrumentos que mantiveram a ordem social e as relações econômicas a salvo de rupturas que pusessem em risco a estrutura de dominação⁷.

A partir dessa mudança no acesso à terra, a propriedade imobiliária inicia uma forte tendência à valorização, tornando-se na passagem do século XIX para o XX um negócio promissor como estratégia de diversificação de investimentos. Os impactos se fizeram sentir principalmente nas cidades. Por um lado, a clara delimitação do registro e dos preços das propriedades modificou completamente a forma de ocupação do espaço. Por outro, a possibilidade de adquirir uma parcela de terra sem necessariamente garantir sua ocupação tornou o expediente de especulação com a terra uma das práticas mais difundidas nos negócios imobiliários no país (Rolnik, 1997). Surgem daí os loteamentos e arruamentos à espera de valorização, geralmente efetuados com dinheiro público para benefício privado.

A partir de então, e até hoje, qualquer legislação urbanística que interfira na valorização da terra urbana se torna motivo de disputa, na qual os interesses privados vinculados à terra como reserva de valor se sobrepõem aos interesses coletivos associados à terra como valor de uso. Apesar da vastidão do território brasileiro, a terra é um insumo básico escasso para a maioria da população, principalmente para a massa de baixa renda que vive nas periferias de grandes metrópoles, das quais São Paulo é o caso paradigmático, em razão dos enormes contrastes que se manifestam em seu território.

As terras providas de infra-estrutura, serviços e equipamentos na cidade são caras e portanto acessíveis apenas às classes privilegiadas da sociedade, ao passo que nas periferias as terras são mais baratas mas geralmente carecem de tudo. Essa situação impõe

7. Ver sobre este tema a importante obra de Martins (1979) *O cativo da terra*. São Paulo, Ed. Ciências Humanas.

uma crescente expansão das ocupações deitadas à margem do mercado imobiliário formal; a apropriação pura e simples de um pedaço de terra na periferia e a compra de um terreno no mercado ilegal são modos habituais de ocupação do território, mediante os quais se erguem os tipos habitacionais mais diversos e sob condições de irregularidade as mais diversas, freqüentemente implicando situações de risco para seus moradores.

3.3 A construção do Estado

Na literatura histórica sobre a América Latina, o início da construção dos Estados nacionais é freqüentemente associado com os momentos de declaração de independência. O Brasil é um caso particular, já que após uma independência relativamente pacífica e de caráter pactuado o Estado assumiu uma forma imperial. O Estado independente brasileiro não resultou de um processo de disputas “irreconciliáveis”, tal como ocorreu na Argentina ou no México. No Brasil o Estado é criado pela Constituição de 1824, logo após a independência, mediante um pacto entre as elites regionais de proprietários de terras e a Coroa portuguesa, com apoio de altos funcionários da época da Regência e alguns membros da elite de comerciantes que ocupavam posições importantes no processo de tomada de decisões na Colônia.

A elite que conduziu o processo de independência e constituição do Estado nacional, que se constituiu a partir do aparato colonial patrimonialista português e acumulou fortuna recebendo privilégios da Coroa, não tinha nenhuma inquietação republicana: seu principal objetivo era adquirir maior autonomia política para expandir seus negócios agroexportadores. Tanto é assim que os objetivos gerais do Estado depois de declarada a Independência foram a consolidação da autoridade de D. Pedro I, a manutenção do regime escravocrata, a preservação da ordem interna e o reconhecimento internacional, não havendo interesse em romper com a estrutura colonial ou modificar o padrão de acumulação vigente, baseado no sistema latifundiário escravocrata.

Um outro aspecto distintivo da formação do Estado nacional brasileiro em relação a outras nações latino-americanas é que a elite não tinha um projeto de nação próprio, entranhada que estava nas práticas administrativas e burocráticas da Corte portuguesa

desde 1808. Quando a Corte se translada para o Brasil a colônia adquire *status* de Estado de maneira prematura (Mori, 1996), já que a consolidação de um Estado nos moldes dos Estados nacionais europeus implicaria autonomia política e econômica. O legado desse fato singular na história da colonização dos países latino-americanos foi portanto a formação de um Estado nacional organizado a partir das estruturas administrativas e burocráticas previamente instaladas pela Coroa portuguesa.

Um outro aspecto característico do processo de construção do Estado no Brasil e que teve uma importante consequência para a sociedade brasileira foi a formação de uma elite política com um alto grau de escolaridade. A política estatal portuguesa de nunca permitir a instalação de estabelecimentos de ensino superior em suas colônias fez com que apenas membros da elite tivessem acesso à Universidade, já que somente eles podiam pagar estudos na Universidade de Coimbra. Uma vez que a educação é um poderoso instrumento de unificação ideológica, pode-se atribuir à formação especializada da elite política (com formação jurídica e larga experiência de controle do aparelho estatal e da burocracia civil) um papel importante na consolidação do consenso político entre liberais e conservadores quanto à manutenção da ordem, da unificação e preservação do território e do poder monárquico depois da independência. Essa homogeneidade ideológica da elite brasileira também pode explicar, ao menos em parte, a capacidade que teve de perpetuar sua hegemonia durante tanto tempo e garantir que seus interesses fossem sempre preservados, em detrimento das necessidades da maior parte da população.

Com o esgotamento do Estado imperial e a proclamação da República, em 1889, configura-se um regime político que a literatura define sobretudo como oligárquico. Nesse novo regime o controle político e econômico dos estados passa do governo central às elites oligárquicas regionais, compreendidas pelos grandes proprietários de terras vinculados às atividades agrícolas para exportação. Posteriormente, as elites de São Paulo e Minas Gerais – estados mais ricos e populosos e privilegiados pelas economias cafeeira e industrial – se revezariam no governo central.

O poder das elites paulista e mineira somente se enfraqueceu na grande depressão econômica que se seguiu à crise de 1929, e a conjuntura político-econômica levou ao governo federal um membro da elite política do Rio Grande do Sul (Getúlio Vargas). A

política liberal dos tempos da República Velha (1889-1930) ficara insustentável, e era necessário intervir nos rumos da economia. Tem origem nesse momento o Estado desenvolvimentista brasileiro, que visa promover a industrialização e o desenvolvimento econômico e social do país.

O desenvolvimentismo, o centralismo e o autoritarismo surgem como um fenômeno conjugado de repressão às forças regionais desarticuladoras e de intervenção na economia na tentativa de corrigir as disfunções do mercado. Para isso era necessário um Estado interventor, investidor, planejador e, como a democracia comprometia o consenso sobre a política econômica e o projeto de desenvolvimento da nação, o Estado deveria se central e autoritário, capaz de impor a racionalidade planificadora a todos os segmentos regionais e setoriais da economia nacional (Pinheiro, 1995). O nacionalismo surge então como o eixo ideológico na elaboração de um projeto nacional. A necessidade de promover a unificação do mercado nacional para poder expandir o mercado interno exigia o estabelecimento de um pacto entre industriais e operários, que agora eram as peças centrais do sistema produtivo. Além disso, a unificação do mercado nacional requeria que o Estado viabilizasse investimentos em infra-estrutura viária e em setores estratégicos como o siderúrgico e o elétrico, fundamentais para a expansão da produção.

Os anos 1930 podem ser caracterizados como o momento em que o Estado brasileiro passa a regular as relações sociais de produção. As poucas indústrias já instaladas em São Paulo tinham seus mercados de trabalho cativos, sobre os quais o Estado não tinha nenhuma ingerência, mas à medida que se processavam mudanças nos processos produtivos o mercado de trabalho se moldava conforme o requerido e o Estado passava a exercer a função de regulador dessas novas relações. O Estado passou a transferir excedentes da produção agroexportadora para os grupos industriais emergentes (via coerção fiscal), assumiu investimentos ou atividades produtivas que viabilizassem as novas atividades industriais e fixou o preço da força de trabalho e alguns direitos trabalhistas mínimos, que garantissem um mercado de consumo interno capaz de produzir o excedente necessário para que o país pudesse pagar suas dívidas (Oliveira, 1982; Deák, 1989).

Desde os anos 1930 até meados da década de 70, ainda no estágio extensivo do desenvolvimento do capitalismo no país, entre os muitos governos que se sucederam,

uns foram mais protecionistas e outros mais liberais; alguns foram nacionalistas e populistas, uns autoritários e outros democráticos; uns foram mais concentradores e outros mais descentralizadores – mas todos procuraram assegurar as condições para a produção e a reprodução capitalista com base na expatriação de excedente.

Em meados dos anos 1970 esgota-se o estágio extensivo no Brasil (Deák, 1999a), de modo que já não era mais possível a reprodução social com base na acumulação com expatriação de excedente. Colocava-se em perspectiva a necessidade de conduzir a economia para um estágio de desenvolvimento intensivo da produção capitalista e de superar o regime político autoritário – transição essa que implicava uma profunda transformação: da sociedade de elite em uma sociedade burguesa (Deák, 1999a). Segundo Sallum Jr. (2001: 323), o Brasil vivia um processo no qual “entraram em crise não só o regime militar-autoritário como também o Estado nacional-desenvolvimentista, que alicerçara a vida política do país desde os anos 1930 e cujo florescimento máximo ocorrera na década de 70”. O “padrão de desenvolvimento” brasileiro baseado na acumulação entravada estava esgotado e as tentativas de lhe dar continuidade levaram a um impasse, que nos anos 1980 culminou na chamada “década perdida”.

A transição em direção à “democracia neoliberal” foi longa, durando até praticamente o final dos anos 1980, e passou por várias etapas. Na primeira delas, até final dos anos 1970, o Estado tentou a continuidade da fase desenvolvimentista, mas já sofria um processo de deslegitimação por parte da elite, que reclamava a retomada dos entraves. A partir do início dos anos 1980 o Estado passa por uma abertura democrática gradual, abrindo espaço para o receituário neoliberal e a “liberalização econômica”. Na terceira fase, de meados dos anos 1980 em diante, o Estado adere ao “Consenso de Washington” e passa a efetuar uma série de reformas no seu interior e na política econômica, as quais, segundo a ideologia dominante, permitiriam ao país continuar no circuito econômico internacional, ou melhor, continuar obtendo os créditos e investimentos internacionais de que necessitava para garantir o saldo da balança de pagamentos, honrar o pagamento da dívida externa e retomar o crescimento econômico sem ter de fazer transformações estruturais no sistema de reprodução da sociedade brasileira.

Desde então o Estado vem passando por uma série de reformas de orientação neoliberal e tem sustentado uma política urbana regida em primeiro lugar pelos interesses privados do mercado imobiliário e em última instância (quando a situação se torna insustentável) por interesses públicos, relacionados ao atendimento de necessidades sociais. O espaço urbano é fruto dessa história peculiar da formação e transformação do Estado nacional construído pela elite do país. Conhecer os aspectos essenciais da formação do Estado brasileiro propicia uma primeira aproximação ao caráter mais geral da intervenção pública na produção do espaço da Região Metropolitana de São Paulo.

Analisar o processo de produção do espaço requer também conhecer o sistema político adotado pelo Estado brasileiro. O permanente desrespeito dos direitos civis, aspecto característico da política brasileira, é um importante elemento na análise do processo de produção do espaço. Refiro-me aqui mais particularmente à negação do direito à cidade⁸, dos direitos que garantem ao cidadão um mínimo padrão de vida em meio a uma ordem social que foi sempre pautada pelos interesses de uma elite proprietária de terras, a qual sempre obstou a implementação de políticas urbanas que afetassem a valorização de suas propriedades.

Trata-se de um sistema político que possibilitou a predominância dos interesses dos proprietários, em detrimento de uma massa excluída de seus direitos de cidadania, foi fortemente marcado por práticas de corrupção e pela imposição de limites à democracia, expedientes característicos das elites regionais oligárquicas, que conduziram os rumos da história político-partidária do país manipulando as relações clientelísticas e as relações de favor para fins eleitorais. Daí também derivam a relativa estabilidade do sistema político, o caráter pessoal da política e a efêmera atuação das organizações da sociedade civil até anos recentes⁹.

8. O direito à cidade compreende direitos civis e políticos e direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O direito a cidades sustentáveis compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (cf. art. 2º do Estatuto da Cidade).

9. Nos últimos vinte anos, em parte por causa do caráter clientelista e personalista do sistema político, da crescente fragmentação partidária, da abstenção do Estado na implementação de políticas sociais de caráter universalista e redistributivo, as organizações da sociedade civil passaram a assumir um papel ativo nas políticas públicas, sobretudo no âmbito das políticas de intervenção local.

A formação de uma aliança presumidamente a favor da mudança desse sistema aparece em 1930, quando Vargas assume o poder. Dissidentes militares e grupos da classe dominante e da classe média, descontentes com os rumos do país, receando uma reação política radical dos trabalhadores empobrecidos e percebendo a necessidade de mudança, procuram reformar o sistema político que imperava. A crescente classe trabalhadora exerceu forte pressão por uma mudança, mas não fez parte dessa aliança que veio ao poder. Naquele momento não existiam elementos que favorecessem o fortalecimento dos trabalhadores. Em São Paulo, por exemplo, embora já houvesse um grande contingente de trabalhadores e de imigrantes, a baixa renda *per capita* e a urbanização incipiente não favoreciam a sua coesão. Além disso, a base de sustentação do Estado varguista não dependia da classe trabalhadora. A incorporação de suas demandas na agenda nacional se fez mediante a ampliação de direitos trabalhistas, mas sob um forte controle do Estado¹⁰, revelando o caráter corporativo que o regime político adquiriria a partir de então.

Outro aspecto marcante do sistema político brasileiro é o caráter patrimonialista-burocrático do Estado, permanentemente dominado por elites regionais desde a época da colonial. Segundo Schwartzman (1975), o que caracteriza o Estado patrimonialista-burocrático no Brasil é o fato de que o acesso ao poder não é um meio para a garantia de determinados interesses de grupos ou classes sociais: o poder é um fim em si mesmo, dados os benefícios que os cargos públicos e o controle dos recursos governamentais proporcionam na forma de privilégios ou concessões à elite no poder, suas famílias e seus amigos. Por fim, soma-se a essas características a fragilidade das instituições de representação política, exacerbada nos últimos vinte anos por uma extrema fragmentação partidária que cria dificuldades adicionais à já difícil tarefa da governabilidade, na medida em que o processo de estabelecimento de maiorias parlamentares tornou-se uma constante barganha fisiológica.

10. O movimento sindical no Brasil foi criado pelo próprio Estado e mantido por ele como parte da estrutura burocrático-patrimonial. Embora o controle do movimento sindical pelo Estado em São Paulo tenha sido menor que nos outros estados, “o Fundo Sindical, os institutos de previdência, a Justiça do Trabalho e o próprio Ministério do Trabalho funcionaram sempre como instrumento de cooptação” da elite operária (Schwartzman, 1975).

CAPÍTULO 4

A ARGENTINA E A REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - RMBA

4.1 História mínima

Na passagem do século XIX para o século XX a Argentina era a nação mais moderna da América Latina: sua riqueza, estabilidade política e econômica e condução fundada nos preceitos liberais pareciam levar o país a um futuro promissor. Mas a trajetória não gerou os resultados esperados: suas instituições políticas não se fortalece-

ram para conduzir o país à modernização e a multiplicação das atividades de exportação e a importação não foi acompanhada do desenvolvimento de uma base industrial própria. Durante o século XX o país continuou colhendo a riqueza de suas exportações agropecuárias e necessitando da manufatura e do capital estrangeiros. Sua industrialização foi impulsionada por um projeto voltado para o mercado interno em expansão, fruto do crescimento da economia nacional e induzido pela experiência agroexportadora. A produção de bens manufaturados foi orientada para substituir os bens importados. Não foi um modelo de industrialização exportadora.

Ao menos dois motivos podem explicar, ainda que parcialmente, o não-aprofundamento do processo de industrialização. Um deles foi a colisão de interesses dos grandes produtores agropecuários e do capital de origem britânica, representantes do projeto conservador, e dos grupos empresariais que começavam a diversificar suas atividades econômicas e a configurar mercados fortemente oligopolistas, impulsionando o projeto industrialista voltado para o mercado interno em conjunto com o capital estrangeiro

de origem estadunidense. Outro foi o não questionamento das bases do poder econômico da oligarquia proprietária de terras, segmento social do qual também surgiu, em parte, a nova burguesia industrial.

Nesse início de transição para o modelo substitutivo de importações, o desenvolvimento do mercado interno não esteve vinculado à incorporação do proletariado urbano ao consumo massivo de bens, ou seja, a uma mobilidade social ascendente, mas apenas a um crescimento sustentado da classe média, alcançado com a otimização dos mecanismos de acumulação de capital (Azpiazu e Kosacoff, 1989). Como consequência, houve um forte processo de mobilidade espacial da população em direção aos centros de produção industrial, fundamentalmente para Buenos Aires, e uma progressiva expansão do proletariado urbano (Ciccolella, 1992).

Durante a Segunda Guerra Mundial o país produziu um enorme excedente comercial, derivado das exportações para a Europa, e converteu-se numa espécie de paraíso dos oligarcas, que presidiam uma massa de trabalhadores relativamente bem remunerada, bem alimentada, branca e educada (Fuentes, 1992). Entretanto, a deterioração das condições de vida na cidade e o incremento da organização de um movimento operário de dimensões consideráveis levaram ao questionamento da estratégia de desenvolvimento econômico e expansão industrial (Katz e Kosacoff, 1989).

É nesse contexto, a partir de 1944, que surge o peronismo, uma forma de populismo que tomou a riqueza acumulada e a distribuiu com generosidade entre a população, mas com escasso sentido econômico (Fuentes, 1992). Perón aprofundou a presença estatal na área dos serviços públicos, dominada até então pelo capital estrangeiro, por meio de uma política de nacionalização dos serviços e de intervenção direta do Estado como produtor industrial. Instituiu leis sociais importantes, mas não construiu instituições políticas fortes nem conseguiu modernizar a tecnologia e aumentar a produtividade (Azpiazu e Kosacoff, 1989).

Embora em termos econômicos os resultados não tivessem sido alentadores e não houvesse instituições políticas fortes para canalizar os avanços no campo social, um enorme número de argentinos, antes “invisível”, tornou-se visível: a classe média (Fuentes, 1992). Ela constitui um dos traços particulares da formação social desse país, surgindo sob os auspícios de uma elite que, embora não fosse democrática no âmbito político, parece

ter sido “democrática” na área social, permitindo um amplo desenvolvimento socioeconômico (Romero, 1983).

A elite argentina do início do século XX era formada por grupos sociais de extrema-direita e da direita moderada (os chamados conservadores), cuja legitimidade provinha em parte da origem do sobrenome hispânico e em parte da origem de seu poder econômico: a atividade agropecuária. Ela estabelecia regras econômicas e políticas, definia condutas e costumes socialmente aceitáveis e até o desenho urbano da cidade. O Estado exercia um papel passivo, não havia mecanismos de regulação e o funcionamento e a dinâmica do modelo de economia aberta dependiam de fatores climáticos e do comportamento da economia britânica (Katz e Kosacoff, 1989).

O nacionalismo e a identificação dessa elite nos anos 1930 com a memória histórica do país, assim como o orgulho pelo passado hispânico que durante muito tempo havia sido denegrido, foram recursos que lhe serviram para se distinguir dos imigrantes. Embora houvesse grupos mais moderados, foi essa elite nacionalista de extrema-direita – adepta da hierarquia, do corporativismo, do catolicismo militante e do nacionalismo econômico – que usou sistematicamente da força militar para atingir seus objetivos e se opôs constantemente a judeus, liberais e grupos de esquerda, deixando marcas profundas em todos os governos que se sucederam depois de 1930. Uma elite nacionalista que até os anos 1940 permaneceu intocável (graças à prosperidade da economia argentina e ao seu controle) e não permitiu o desenvolvimento de uma força de trabalho coesa e crítica em relação ao capitalismo e ao imperialismo estrangeiro (Deutsch, 1999).

Somente no final da Segunda Guerra Mundial é que essa elite começa a se fragmentar¹. Vários grupos nacionalistas se constituíram a partir de então, vinculados com a Igreja, os militares e as universidades, defensores da repressão por parte do Estado e alinhados com segmentos do peronismo, como a Alianza Libertadora Nacionalista, que apoiou Perón em 1946 (Irazusta, 1975). A elite nunca teve um partido político próprio, usando os grupos civis autoritários e os militares para conseguir seus objetivos em vez de fazê-lo por meio do sistema democrático. E mesmo depois da década de 1950, quando

1. Alguns autores entendem essa fragmentação como um enfraquecimento dessa elite e outros como um processo que permitiu que a influência dessa elite se espalhasse por diversos setores.

não tinha mais condições de colocar candidatos no poder presidencial, continuou ocupando várias cadeiras no Senado e na Câmara de Deputados e operando por fora da arena eleitoral (Mora e Araújo, 1983).

Paradoxalmente ao que se poderia imaginar, foi essa elite nacionalista e de extrema-direita que colocou Perón no poder.

A elite argentina teve forte influência nos governos militares, mas seu principal legado foi o peronismo. Perón integrou a Liga Patriótica², manteve fortes laços com oficiais nacionalistas e seu pensamento era fortemente influenciado pela doutrina católica. Embora seja mais lembrado pela melhoria econômica que proporcionou aos trabalhadores, contribuindo para que alcançassem o sonho da casa própria e do consumo de classe média, também reprimiu a esquerda e exerceu um forte controle sobre os trabalhadores, colocando em prática idéias nacionalistas de extrema-direita enquanto permitia a militância operária, firmava pactos com os trabalhadores, o que a elite via com reticências.

O peronismo não defendia nem o liberalismo nem o comunismo; sua plataforma era “soberania política, independência econômica e justiça social” sob os auspícios de políticas amplamente influenciadas pelas idéias nacionalistas: “a organização corporativista do empresariado e dos sindicatos, o controle estatal do mercado e das exportações, os ataques verbais à oligarquia sem destruir sua base econômica, o discurso de conciliação de classes e a nacionalização das comunicações, do transporte e das empresas de serviços públicos”. Enfim, “Perón atualizou e popularizou a agenda nacionalista” (Deutsch, 1999).

A possibilidade de ascensão socioeconômica das primeiras décadas do século XX deu lugar à emergência de novos grupos econômicos. De um lado, houve a expansão acelerada dos setores de classe média; de outro, emergiram setores da população que adquiriram poder econômico e algum outro tipo de influência, como intelectuais, jornalistas, artistas e políticos, que, embora não disputassem com a elite, foram progressivamente ocupando espaços de poder. Destacam-se os grupos econômicos setoriais provin-

2. A Liga Patriótica Argentina foi uma organização de direita e conservadora dirigida por políticos, oficiais do exército, sócios de clubes de classe alta e membros da Igreja Católica que se constituiu com o propósito de reprimir as atividades anárquicas e assegurar “o respeito à lei, o princípio de autoridade e a ordem social”. O seu papel ideológico e de preservação da ordem, que pertenceria propriamente ao Estado, sugere que a Liga Patriótica tenha exercido esse papel em razão da fraqueza das instituições do Estado argentino (Deutsch, 1999: 118-19).

dos da classe média e até dos estratos mais populares, como foi o caso do sindicalismo, que gerou um importante grupo dirigente setorial (Irazusta, 1975).

A elite argentina parece ter sido mais eqüitativa no campo econômico se a compararmos com outros países da América Latina. Ela permitiu a emergência de novas atividades econômicas além das tradicionalmente vinculadas à agropecuária, da qual era representante, e também a ascensão ao poder de dirigentes políticos de outras origens, especialmente imigrantes e filhos de imigrantes, que acabaram por constituir o que na literatura argentina se chama de “nova elite” (Mora e Araújo, 1983).

Em 1955 já se consolidara portanto uma “nova classe”, ao mesmo tempo militar, política e econômica, vinda dos setores industrial e comercial, que liderou a Argentina por mais de trinta anos. Isso não quer dizer que as “velhas elites” desapareceram: esses novos grupos foram de alguma maneira se fundindo com a elite tradicional e progressivamente se integrando a outros setores de atividade (que não a agropecuária) e a uma nova ordem social, na qual a classe média, que crescia de maneira sustentada, adquiriu um peso decisivo (Romero, 1983).

Nesse processo, parte da velha elite sofreu uma mobilidade social descendente e precisou aceitar as pautas da classe média para sobreviver, enquanto muitos segmentos enriquecidos com a indústria e o comércio acenderam socialmente. Tudo isso contaminou pautas, costumes, valores e expectativas, transformando a sociedade buenairense, encurtando as distâncias entre as classes alta e média (Mora e Araújo, 1983).

Pode-se dizer que o processo de crescimento da classe média se deu durante seis décadas consecutivas do século XX e que foi caracterizado por um movimento ascendente de diferentes grupos sociais. Não foi um processo ordenado e regular, mas cada geração podia esperar que a próxima estivesse “melhor”. A classe média argentina origina-se nos setores ligados à indústria e ao comércio e está diretamente relacionada ao surgimento dos profissionais no contexto das fortes imigrações de origem européia que deram lugar à perda lenta, porém progressiva, do poder da oligarquia agrária tradicional.

Nos anos 1930, embora a elite ainda controlasse o Senado e a Suprema Corte e exercesse forte poder no Executivo, outro grupo chega ao poder. Assume a presidência

do país Yrigoyen, representante do Partido Radical, que tinha como base de sustentação a classe média, os estudantes, alguns setores da elite que não haviam sido beneficiados pelos favores governamentais e a comunidade católica³ (Collier e Collier, 1991).

Os radicais simpatizavam com as aspirações dos trabalhadores e deram apoio às suas organizações e greves, permitindo o crescimento da militância, mas os conservadores, membros da elite tradicional e líderes militares, apoiados em um discurso nacionalista contra os crescentes protestos liderados por trabalhadores imigrantes, reagiram. Isso teve como consequência, nos anos subseqüentes, um forte embate entre o grupo conservador, institucionalizado na Liga Patriótica, e os movimentos de trabalhadores, que foram duramente reprimidos.

Nesse contexto de conflitos, aumento da competitividade em razão da entrada de produtos importados e acirramento das disputas por emprego entre trabalhadores locais e imigrantes, os conservadores novamente tomam o poder, e a dominação da elite perdurou. Houve um incremento substantivo do papel do Estado na economia, do seu envolvimento como conciliador nas relações trabalhistas, mas isso não foi suficiente para instaurar um novo padrão de relacionamento com os trabalhadores.

Foi somente a partir de 1944, durante o governo de Perón, que se deu o processo de incorporação dos trabalhadores à “agenda nacional” (Collier e Collier, 1991). Numa Argentina com um forte setor industrial, voltado para o mercado interno e em franca expansão econômica, e com um movimento trabalhista bastante desenvolvido, que havia obtido substancial grau de institucionalização com relativamente pouco suporte do Estado durante vários anos de luta, intensifica-se o movimento de ascensão social dos trabalhadores.

O acesso extensivo da população à educação pública de qualidade foi um elemento de integração social que possibilitou a massificação da classe média. A educação foi o instrumento de mobilidade social ascendente por excelência e o que distinguiu a classe média das outras classes sociais (Deutsch, 1999). A mobilidade ou ascensão social ocor-

3. Na sua base de sustentação não estavam os trabalhadores.

reu durante várias gerações sucessivas e foi um processo coletivo propiciado pela expansão da educação formal e pela prosperidade econômica de setores inteiros de trabalhadores, especialmente os operários industriais, que alcançaram formas de vida da classe média (Mora e Araujo, 1983).

É interessante notar que a classe média argentina se consolida e expande mesmo durante períodos difíceis. Sua massificação foi possível porque as circunstâncias econômicas o permitiram, e os trabalhadores, mesmo em tempos de crise econômica ou ditadura, puderam auferir uma renda que lhes permitiu um estilo de vida de classe média, o que supõe um determinado padrão de consumo e certos horizontes de escolha, como estudar, casar, alugar ou comprar uma moradia. Ela se formou com setores sociais de origem diversa, provenientes de grupos de assalariados, trabalhadores autônomos e profissionais liberais. Os aspectos semelhantes eram nível econômico, relações sociais, nível educacional, pautas de consumo e outros aspectos da identidade cultural. Essa classe média, situada entre a elite e a classe trabalhadora, com interesses difusos e carente de representação corporativa, constituía um fator de poder que tanto políticos como empresários procuraram cooptar (Minujin e Anguita, 2004).

É preciso reconhecer que, embora a Argentina não tivesse um Estado forte, a classe média somente conseguiu se expandir porque o Estado interveio ativamente como produtor de bens e serviços. Essa expansão se materializou por meio de empregos públicos e pela intervenção estatal em prol do desenvolvimento do empresariado nacional, das pequenas e médias empresas e dos profissionais autônomos. Em 1947, empregados do comércio e do setor de serviços, profissionais de todo tipo, pequenos empresários e trabalhadores qualificados constituíam 40,6% da força de trabalho total do país; em 1960 essa porcentagem aumentou para 42,7%; em 1970, para 44,9% e em 80, para 47,4% (Torrado, 1998).

Os anos do primeiro governo peronista, entre 1946 e 1955, foram de amplas reformas sociais, particularmente no âmbito das relações de trabalho. Foi um período de incremento do número de operários, desenvolvimento do sindicalismo e expansão do consumo. Foram dez anos de um intervencionismo social que ampliou as posições dos trabalhadores na estrutura social e política e levou de alguma maneira à integração sociopolítica da classe trabalhadora (Romero, 1983).

Segundo Romero de 1930 a 1976 Buenos Aires vivenciou um processo que chamou de massificação da cidade, modernização e expansão da classe média (Romero, 1983). Se até os anos 1930 Buenos Aires fora produto das elites tradicionais (oligárquicas) orientadas para a cultura européia, a cidade dos anos posteriores foi produto de uma elite de direita nacionalista; uma cidade que foi progressivamente refletindo as necessidades e preferências da classe média, que, sem romper com os padrões da cidade das classes altas, foi modificando-a e adaptando-a até transformar sua urbanização numa “urbanização horizontal massiva e de consumo de massa” (Mora e Araújo, 1980: 248). Pode-se dizer, portanto, que até o final da década de 1970 o padrão de urbanização esteve amplamente relacionado ao padrão de consumo da classe média (Torres, 1998).

O aumento dos indicadores de escolaridade, das ocupações de nível médio (especialmente na Capital), o aumento das mulheres na população economicamente ativa e sua inserção em ocupações de classe média, paralelamente à queda da população economicamente ativa da classe trabalhadora, são alguns dos traços que evidenciavam a ascensão da classe média (Gino Germani, 1955)⁴. Mas se tudo isso reflete um cenário de forte mobilidade social, o estágio avançado dessa massificação na segunda metade dos anos 1970 iniciou um percurso contrário.

A relativa incorporação de trabalhadores e pobres e o processo de mobilidade ascendente começam a se deteriorar. A ditadura militar, iniciada em 1976, assentou as bases da mudança da estrutura social: a repressão, a crise econômica e o extermínio dos grupos denominados subversivos levaram à perda de uma geração que seguramente poderia ter se tornado a dos dirigentes de hoje. Esse momento marca uma profunda mudança tanto pela crueldade das ações dos governos que exerceram a mais dura repressão política conhecida até então como pela decisão de fazer parte do projeto neoliberal e promover a abertura econômica e a liberalização do mercado. A partir de então o caminho foi o aprofundamento desse modelo de concentração econômica, o desmantelamento do Estado e o ajuste estrutural (Minujin e Anguita, 2004).

4. O período de maior expansão da classe média foi o do governo peronista, entre 1946 e 1955.

Buenos Aires chega aos anos 1980 com uma classe alta muito longe de se assemelhar à elite tradicional oligárquica vinculada ao setor agropecuário das primeiras três décadas do século XX ou da elite nacionalista que se revezou no poder durante os cinqüenta anos posteriores. O fim da ditadura em 1983 possibilitou a ascensão de um grupo político desvinculado daquela “velha elite”, que controlou as atividades produtivas, o comércio, o setor imobiliário e financeiro com o apoio dos trabalhadores e da classe média buenairense (Mora e Araújo, 1980).

Mas a profunda crise econômica dos anos 1980 não permitiu a continuidade desse grupo no poder e fez ressurgir o Partido Justicialista (o mesmo de Perón) no centro da disputa do poder político nacional, com um “peronismo neoliberal”, conduzido por Menem, que privatizou o país e colocou os grupos empresariais, em grande parte de empresas transnacionais, em todos os ramos abertos pela política de privatização dos serviços públicos e em grande medida no setor de prestação de serviços e do comércio varejista em expansão. Mesmo na indústria alimentícia e automobilística, que ainda eram competitivas, ou no setor de logística e distribuição de mercadorias as transnacionais passaram a liderar a economia (Ciccolella, 2000).

As mudanças econômicas, sociais e políticas no contexto da política neoliberal conduzida por Menem provocaram finalmente a quebra da classe média argentina (Torres, 1998). Produziu-se uma separação real entre a classe média alta (executivos e profissionais de sucesso) e o restante da classe média (comerciantes e profissionais médios, empregados públicos etc.). A participação dos assalariados na renda nacional foi caindo lentamente, porém de maneira progressiva, enquanto os salários reais apresentavam ganhos. Lentamente caminhou-se para uma distribuição mais desigual da riqueza⁵.

Os anos 1990 foram anos de rupturas. Após quinze anos de estagnação econômica (1975-90), e justamente quando Menem fazia a Argentina retomar o crescimento econômico, a sociedade vê se esvaír a possibilidade de mobilidade social ascendente. Justamente num momento de crescimento econômico, os indicadores não somente se

5. O Coeficiente de Gini passa de 0,39 em 1953 a 0,41 em 1961 e a 0,42 em 1974. Em 1980 chega a 0,46% e em 1990 a 0,52%.

mostravam divorciados do processo de integração social, mas em muitos pontos contrapostos a ele (Devoto, 2003). As diferenças salariais se acentuaram, o desemprego chegou a patamares nunca vistos⁶ e o índice de pobreza cresceu exponencialmente (sobretudo após o desabamento do Plano de Convertibilidade no ano 2000).

Foi a partir de então que a Argentina abandonou completamente o tipo de sociedade que havia construído durante tanto tempo e seu nível de desigualdade social caminhou para os patamares elevadíssimos do Brasil, superando até os do México (ver anexo). Se na década de 1970 metade da população pertencia à classe média, uma geração depois a mesma porcentagem de argentinos estava abaixo da linha da pobreza (categoria que sequer era estudada trinta anos atrás). Ocorreu um amplo processo de empobrecimento e de mudança da estrutura social e econômica.

4.2 A propriedade da terra

A colonização argentina foi bastante diferente da mexicana e da brasileira, a começar pelas enormes diferenças entre as civilizações indígenas que existiam no século XVI, quando os espanhóis chegaram à região hoje ocupada pelo México, e as existentes na região onde hoje é a Argentina. Durante muito tempo, no período colonial, a região litorânea ficou abandonada. Os povoados da região dependiam da caça de gado e cavalos selvagens e participavam do comércio ilegal de peles, prata e escravos.

Somente no século XVIII é que a ocupação do território começa a mudar. O tráfico de escravos estimulou o comércio da região e representou um grande salto para a produção local. Nos anos seguintes, a expansão dessa economia agroexportadora de caráter extensivo (territorialmente) fez que paulatinamente os *gauchos* comesçassem a expulsar as tribos de seus territórios e a dividi-los em parcelas individuais.

A incorporação de novos territórios significava aumento da produção agropecuária e conseqüentemente uma inserção mais positiva da Argentina no cenário mundial. Isso

6. O desemprego na Argentina alcançou seu pico em 1995, no melhor momento de crescimento econômico, sob o auspício do Plano Cavallo. As taxas de desemprego chegaram a 18% da PEA do país e a 20% na RMBA.

foi possível graças a duas políticas interligadas: a ocupação das áreas “desertas”, realizada por meio das “campanhas do deserto” – operações militares executadas com o objetivo de expulsar os índios e incorporar suas terras para aumentar a produção para exportação – e a consolidação das estradas de ferro, sem as quais não era possível conquistar os territórios, colonizá-los, desenvolvê-los economicamente e escoar a produção (Lenz, 2001).

O povoamento desses territórios se deu por meio da outorga de títulos de propriedade a umas poucas famílias, que se tornaram as grandes latifundiárias do país. Essa forma de apropriação começou a mudar somente a partir de 1880, à medida que o Estado nacional foi se consolidando (Girbal-Blacha *et al*, 2001).

De fins do século XIX em diante a incorporação de terras à economia desenvolveu-se com relativa rapidez, mas a distribuição original da terra condicionou o tipo de povoamento e o desempenho das atividades produtivas, configurando uma estrutura de propriedade, posse e uso da terra vinculada a um sistema de exploração baseado no arrendamento e nas parcerias⁷ (instáveis) de uma grande maioria de agricultores familiares, não-proprietários e com baixo grau de capitalização (Girbal-Blacha, *et al*. 2001).

Nos anos 1930, quando a economia em meio à crise mundial dava sinais de desaceleração, essas formas de exploração começaram a ser questionadas e o processo de reprodução do capital passou a encontrar sérias dificuldades. Os agricultores começaram a pressionar por mudanças em seus vínculos com os proprietários de terras e na divisão do excedente, e algumas frações da elite começavam a ver essas formas de exploração como entraves à produção.

Mas as tentativas de facilitar e democratizar o acesso à terra pela sua subdivisão ou pela transformação de arrendatários e parceiros em agricultores proprietários foram recorrentemente impedidas: os proprietários, amplamente representados dentro do Estado, freavam os processos. O discurso sobre a necessidade de transformar a estrutura de propriedade e posse da terra, sustentado por grande parte das forças políticas que governaram a Argentina ao longo de todo o começo do século XX, não resultou em nenhuma medida efetiva, de modo que no final dos anos 1930, ao contrário, a agricultura estava

7. Contrato pelo qual o dono de uma terra a cede para sua exploração com distribuição proporcional dos frutos ou benefícios.

baseada numa estrutura ainda mais instável e desigual do que no início do século (Girbal-Blacha, 1988).

A definição de uma política de terras ocorre definitivamente em 1940. Seu objetivo era enfrentar a crise econômica impulsionada pelas mudanças ocorridas no capitalismo mundial (questionamento do liberalismo econômico, retração da demanda mundial, queda dos preços agrícolas, intensificação das práticas oligopolistas no comércio exterior de grãos e na indústria frigorífica), que afetava não só os ganhos dos produtores, mas a renda dos grandes proprietários de terras (Barsky e Gelman, 2001).

Nesse ano foi aprovada a Ley Nacional de Colonización, que criou o Consejo Agrario Nacional (CAN). Esse foi o primeiro instrumento legal que definiu uma política integral de colonização de terras. Mas, embora tivesse como principais objetivos aplicar um plano de povoamento, racionalização das explorações, subdivisão da terra, estabilização da população rural com base na propriedade da terra e melhorar as condições do trabalho rural e fizesse uma exposição clara do núcleo dos problemas relativos à estrutura agrária (a profunda desigualdade na distribuição da terra), a lei não conseguiu se constituir num instrumento de reforma.

Ela estabelecia limitações e restrições à propriedade conforme o interesse coletivo (o que significou um avanço no direito absolutista da propriedade) e facultava ao CAN a expropriação de terras abandonadas, não exploradas ou sob exploração não racional, a serem entregues a colonos que ali constituíssem sua família, sua residência ou que tivessem preparação técnica para desenvolvê-las economicamente. Estabelecia também mecanismos de dotação de recursos, previa um regime de incorporação das províncias a um sistema federal de colonização, de assentamento de famílias de produtores em terras públicas etc. Mas apesar de todo o seu potencial não logrou ser implementada como deveria. A falta de recursos nos primeiros anos e a dissolução do CAN em 1946, quando Perón transfere suas funções para o Banco de la Nación, jogaram por água abaixo a política de terras.

Perón, em seus primeiros discursos, adotou uma postura contra o latifúndio e a favor de uma reforma agrária, denunciando a exploração do trabalhador rural e advertindo os proprietários quanto à solução dessa problemática. Mas sua política acabou centrando

maior atenção na produção agropecuária, o que deslocou completamente o eixo da política de terras. Os latifundiários passaram a ser o próprio Estado, deixando de ser vistos como “indivíduos ociosos que vivem de renda”, e a ser considerados empresários que precisavam de incentivos para incrementar a produção (Lenz, 2001).

Enfim, podemos concluir que a forma de apropriação e distribuição da terra se deu de acordo com o disposto pelos proprietários de terra e pelo Estado, sem que os arrendatários ou parceiros participassem de alguma forma ou pudessem estabelecer alguma regra. Mesmo quando parecia que finalmente se caminhava em direção à reforma agrária, os reveses da política econômica restabeleceram o tradicional poderio dos proprietários de terra.

4.3 A construção do Estado

A consolidação do Estado nacional em 1880 resultou de um longo período de lutas entre Buenos Aires (os unitários) e a Confederação Argentina (os federalistas), que reunia as demais províncias do país. A derrota da Confederação, em 1861, marca o início do processo de organização nacional e construção da sociedade argentina. Essa derrota permitiu à elite buenairense (portenha), nos vinte anos posteriores, “nacionalizar” a chamada “revolução liberal” e organizar o Estado (Girbal-Blacha, 2001).

Os líderes revolucionários só tomaram consciência da necessidade de defender a integridade do território herdado da colônia após a revolução. Não houve uma liderança capaz de assumir o controle político e territorial antes exercido pela coroa. As lutas revolucionárias criaram alguma forma de identidade coletiva e um sentimento de destino comum, germes da nacionalidade. Mas estes se diluíam na “materialidade de uma existência reduzida a um âmbito localista, com tradições, interesses e lideranças próprias” (Oszlak, 1997: 46). Além disso, a origem local e a associação clara com os interesses de Buenos Aires foram obstáculos à adesão subordinada das províncias do interior ao novo esquema de dominação que se propunha.

Buenos Aires constituiu-se capital da organização política surgida do movimento revolucionário, mas os caudilhos representantes das velhas cidades do interior

reivindicaram o marco provincial como âmbito natural para o desenvolvimento das ações sociais e políticas e passaram a resistir aos contínuos esforços de Buenos Aires para concentrar o poder político. Cada província adquirira relações de produção e circuitos econômicos próprios, e por isso, para cada uma, a organização nacional assumia significados diferentes.

A concentração das exportações internacionais no porto de Buenos Aires permitiu que a Província se diferenciasse como unidade político-administrativa em relação ao resto do território. Buenos Aires tinha uma economia e um sistema institucional muito superiores a qualquer das outras províncias do país, predominando sobre as demais por ser o elo entre todas as regiões e a economia portuária.

A organização do Estado só foi possível quando se deram as condições para a articulação dos interesses dos setores dominantes do interior com o circuito econômico que tinha como eixo o porto de Buenos Aires, do qual o governo da Província de Buenos Aires tinha o monopólio. Após o último enfrentamento militar, em 1861, a derrota dos federalistas permitiu que a reorganização da nação fosse conduzida pelo governo de Buenos Aires. Assim, o governo nacional nasce “prisoneiro” das forças políticas portenhas.

Não foi uma imposição política de uma classe economicamente predominante, mas o triunfo de uma facção que – se bem se apoiava numa classe social de grande capacidade expansiva no terreno econômico – encontrou a chave de seu êxito na possibilidade de tomar a bandeira nacional e invocar em seu favor a unidade da nação... (Oszlak, 1997: 86)

Entretanto, essa hegemonia não significou a resolução dos problemas da institucionalização do poder. De um conflito “horizontal” entre caudilhos passa-se para uma confrontação “vertical” (hierárquica). A aliança de grupos sociais com aspirações hegemônicas pretendia resolver o problema assumindo o controle político do país pela força, reprimindo qualquer mobilização contrária à ordem estabelecida.

Segundo Oszlak (1997), a caracterização dessa aliança não foi efetivamente realizada. A elite tradicional oligárquica que detinha o poder econômico obviamente tinha

grande ingerência na condução da política nacional, mas o “centro do cenário político foi ocupado por uma coalizão de frações de uma burguesia em formação, vinculada fundamentalmente às atividades mercantis e agroexportadoras que conformavam a ainda rústica porém pujante economia buenairense” (Oszlak, 1997: 96) e por burocratas e militares portenhos. Ela esteve longe de ser uma aliança forte e estável. O “pacto de dominação” somente foi possível dezoito anos depois, quando efetivamente foram estabelecidas práticas repressivas e alianças estratégicas e exercida uma penetração ideológica para garantir sua estabilidade⁸.

Essa estabilidade foi determinada pelo uso das Forças Armadas e de sanções a qualquer província que se insubordinasse, pela penetração do Estado no interior, com a construção de obras e a prestação de serviços públicos, pelo estabelecimento de regulamentações e de recompensas destinadas fundamentalmente a incorporar as atividades produtivas ao conjunto de atividades que, baseadas nas trocas com o exterior, se desenvolviam em Buenos Aires⁹ e pela universalização da educação, meio pelo qual se deu a transmissão dos valores nacionais tradicionais e a penetração ideológica que garantiu a ordem.

As concessões e compensações feitas às províncias pelo Estado, que buscava consolidar sua própria personalidade institucional, provocaram uma paulatina inserção das classes altas do interior do país sem que os grupos dominantes de Buenos Aires tivessem consciência de que a fórmula adotada implicava uma efetiva perda de poder. Quando a elite e a burguesia portenhas se deram conta, as bases sociais haviam se diversificado e o Estado nacional já não era uma extensão do governo de Buenos Aires¹⁰ (Oszlak, 1997).

8. Essas práticas não são exclusivas da época ou do país que estou analisando: são próprias de formações sociais capitalistas baseadas na acumulação de capital, na propriedade privada e no benefício individual. As práticas repressivas dizem respeito à institucionalização do exército nacional; as alianças estratégicas, à captação de apoio entre os grupos locais dominantes e os governos provinciais com base em compromissos recíprocos que tendiam a preservar e consolidar o sistema de dominação imposto na ordem nacional; e as estratégias ideológicas dizem respeito a mecanismos mais sutis, que operam sobre percepções, valores, atitudes, representações e comportamentos sociais associados aos sentimentos de pertencer a uma comunidade nacional, à criação de uma consciência nacional, de um destino compartilhado, que passa a ser internalizando e transforma a adesão à ordem social vigente numa adesão natural, legitimando a dominação e permitindo que se torne hegemônica.

9. Esse tipo de aliança ampliava o mercado nacional e aumentava a base social da aliança que sustentava o novo Estado.

10. Diversos legisladores e funcionários do interior começaram a discutir questões que nem sempre eram favoráveis aos interesses de Buenos Aires, e boa parte das posições de poder foi ocupada por uma casta político-militar que, apesar de ter algum parentesco ou amizade com os proprietários de terras e comerciantes, não satisfez passivamente suas reivindicações.

Esse foi um período que teve fortes repercussões sobre a produção do espaço da cidade. A orientação liberal das políticas públicas, o fomento dos empreendimentos privados com a terra, a construção de grandes obras públicas e a eficiente prestação de serviços à população, que estava a cargo de empresas privadas estrangeiras, garantiram a consolidação da estrutura urbana que predominou por boa parte do século XX (Gorelik, 1998).

Quanto às resistências da sociedade, pode-se dizer que a experiência argentina é nula se comparada à do México do começo do século. A grande concentração da propriedade fundiária, a ausência de um extenso setor camponês, o poder exercido pelos grandes proprietários, a forte inserção econômica do país no mercado mundial, bem como a dispersão, o reduzido tamanho e a pouca organização dos setores operário e rural, são alguns dos fatores que impediram o surgimento de movimentos contestatórios significativos até 1930 (Collier e Collier, 1991).

Além disso, a promoção da imigração e o estabelecimento de colônias (criando condições de desenvolvimento e homogeneização de uma classe média alta, implantada em diversos setores de atividade), a implementação de políticas de Estado como o disciplinamento e a capacitação da força de trabalho, a regulação das relações civis e comerciais, a promoção da educação gratuita e obrigatória e a implantação de infraestrutura por todo o país, também contribuíram para bloquear qualquer movimento.

Depois dos anos 1930, no entanto, a política de substituição de importações ajudou a consolidar o predomínio de Buenos Aires no desenvolvimento nacional, e a cidade não apenas foi se expandindo, mas também consolidando sua urbanização. O Estado completou as infra-estruturas mais importantes (metrô, sistema viário da cidade central, aeroporto local e internacional, juntamente com a rodovia que o ligava ao centro), e as novas indústrias atraíram a população do interior. Em 1940 Buenos Aires já concentrava 62,2% das empresas manufatureiras do país, 71,8% dos trabalhadores assalariados e gerava 73% do PIB total (Romero, 1983).

Enfim, o Estado passou a exercer uma intervenção direta na produção do espaço e possibilitou o aumento substancial da propriedade privada entre os segmentos da classe

média. Os benefícios do crescimento industrial distribuíram-se socialmente, e a expansão metropolitana se deu num contexto de desenvolvimento econômico e de certa distribuição da riqueza (Pirez, 1994). Isso durou até o início do processo de esgotamento desse estágio extensivo do desenvolvimento do capitalismo no país (1975), quando a crise econômica e política mudou novamente os rumos que a cidade e a sociedade iriam tomar.

Paradoxalmente ao que poderíamos imaginar depois desta breve recuperação histórica, o sistema político Argentino nunca foi um sistema forte e consolidado. A Argentina nunca teve um sistema partidário representativo e bem-estruturado. O sistema político argentino, até bem pouco tempo, era fechado, conservador e com regras de funcionamento pautadas segundo a conveniência de um grupo reduzido da sociedade: a elite buenairense¹¹.

11. Talvez isso seja consequência da personalização da política, das rupturas institucionais que se sucederam durante boa parte do século XX, da repressão dos governos militares, mas também dos próprios partidos, que mesmo em tempos de democracia não funcionaram dentro dos marcos institucionais previstos.

CAPÍTULO 5

O MÉXICO E A REGIÃO METROPOLITANA DA CIDADE DO MÉXICO - RMCM

5.1 História mínima

A sociedade mexicana conserva muitos traços das sociedades pré-hispânica e colonial que a precederam. O trabalho coletivo da terra nos povoados indígenas (legado pré-hispânico) e a distribuição e organização da população no território segundo critérios de separação racial (legado colonial) são dois aspectos que a marcaram profundamente e que precisam ser considerados de antemão em qualquer análise do seu processo de produção de espaço. Esses dois legados históricos deixaram marcas nas cidades e são responsáveis pela forte identidade dos mexicanos com sua terra, característica da formação social que não existe nos outros dois casos estudados.

No período pré-hispânico, o “Estado asteca” cedia territórios em usufruto às diferentes comunidades. Havia parcelas comunitárias e individuais: as comunitárias eram trabalhadas em conjunto para satisfazer as necessidades do povoado (como o pagamento dos tributos); as individuais eram cedidas a cada família, que as cultivava para seu próprio sustento. Foi com base nesse sistema que os espanhóis construíram a sociedade colonial.

Embora sempre tenham existido formas de expulsar os índios de suas terras, as leis criadas pela coroa espanhola acabaram sendo suficientemente efetivas para garantir a sobrevivência das comunidades. O isolamento dos índios em povoados organizados em função de instituições comunitárias, o usufruto de pedaços de terra e o direito de cultivo propiciou-lhes certa autonomia. Essa prática de isolamento dos grupos sociais (índios de um lado, espanhóis de outro) fez que os indígenas se encarregassem da administração de

seus próprios bens e patrimônios (pagavam seus tributos, os gastos da comunidade, os gastos com suas festas religiosas) e garantiu autonomia a seus governos (Cruz, 2001). Diferentemente do que ocorreu na Argentina, onde foram dizimados por completo ou escravizados, no México os que sobreviveram adquiriram algum direito. Terminado o período colonial, grande parte do território ainda era ocupada por indígenas, que ainda hoje se espalham por todo o território nacional.

O principal meio de controle privado da população indígena e de assegurar o povoamento do território, proporcionando a força de trabalho requerida pelas empresas dos conquistadores, foi a instituição das *encomiendas*¹: uma grande extensão de terra e um grupo de indígenas eram consignados a um espanhol, que tinha o direito de receber tributos e serviços em troca de proteção e doutrina.

Foram essas *encomiendas* que posteriormente deram lugar às fazendas e à constituição da propriedade privada espanhola. A difícil situação econômica em que a coroa espanhola se encontrava em consequência das guerras européias e da queda na produção mineira foi o prenúncio da constituição da propriedade privada, já que ela viu na venda das terras já ocupadas uma forma de obter recursos. Foi assim que se passou da ocupação de fato para a propriedade legal da terra (Cruz, 2001).

A tendência à uniformização da legislação começa a ocorrer no último século da colônia (1760 em diante), com a ascensão ao trono espanhol da dinastia dos Bourbon, que implantou reformas políticas, administrativas e econômicas para fortalecer o controle da metrópole sobre as colônias. Foram desaparecendo paulatinamente as leis protetoras dos índios, as repúblicas indígenas e seus organismos de governo. No que se refere à propriedade privada, as novas leis não eram suficientemente explícitas em relação a eles. A única forma que tinham para manter suas terras era solicitando o seu fracionamento, ou seja, que elas fossem transformadas em propriedades individuais, o que poucos o fizeram, por estarem acostumados a viver e a trabalhar a terra por meio de instituições comunitárias (Cruz, 2001).

A Cidade do México, desde o início da colonização, foi o núcleo articulador do sistema urbano, o centro das principais estradas para as diferentes regiões e, portanto, de

1. A distribuição das *encomiendas* não era igualitária, mas distribuída entre os conquistadores segundo a qualidade da pessoa e os serviços que tivesse prestado à Coroa.

todo o comércio. O estrato mais alto da sociedade colonial ali residia, ou ao seu redor. Para assegurar seu abastecimento, nasceram as grandes fazendas de cereais, invadindo pouco a pouco as terras das comunidades indígenas. À medida que a cidade crescia, os índios gradualmente dispunham de menos espaço para plantar, e as colheitas deixaram de ser suficientes para a sua sobrevivência. A cada dia era maior o número de índios obrigados a vender sua força de trabalho nas fazendas e a entrar na economia monetária para poder pagar seus tributos.

Os mineiros e comerciantes exportadores formavam um grupo econômico hegemônico e, dentro da elite, eram os únicos com possibilidade de uma acumulação forte e contínua de capital. Outros grupos importantes eram os altos burocratas (administradores e militares importantes), o alto clero e a oligarquia composta pelos grandes fazendeiros *criollos*² ligados ao abastecimento do mercado interno, que eram poucos e concentravam a propriedade das terras (Pradilla, 1988).

No início do século XIX, as reformas liberais, o intervencionismo estrangeiro, o conflito civil, as tradições conservadoras e o comércio exterior agitaram a sociedade colonial, e a perseguição de ideais democráticos com métodos não democráticos consolidou uma nova sociedade: uma sociedade composta por uma elite de terratenentes, comerciantes e políticos (a elite liberal do século XIX), que via os indígenas como obstáculo ao progresso e à modernização. Uma elite com uma noção de civilização que “excluía todos os outros modelos de existência, índios, negros, comunitários, assim como toda a relação de propriedade que não fosse consagrada pela economia liberal”, que “excluía o estilo de vida secular baseado na propriedade comunal, como o *ejido*, [...] assim como o produto agrário compartilhado” (Fuentes, 1992). Essas culturas possuíam valores diferentes, e a propaganda contra elas alimentou e fortaleceu a idéia de que era necessário trazer imigrantes brancos europeus para garantir o desenvolvimento e a modernização do país.

Os investimentos estrangeiros no México foram fomentados no setor petrolífero, na construção de ferrovias e no que eles chamam de colonização de terras. Em 1910, as

2. Latifundiários que viviam nas cidades com rendas proporcionadas pelas suas propriedades rurais, colocadas nas mãos de administradores.

propriedades norte-americanas representavam 22% do território nacional. As fazendas significavam a plena manifestação de um sistema que se baseava no *“peonaje por deuda”* (trabalho para pagar dívidas), que substituiu as sucessivas formas de exploração do trabalho agrícola. A dívida, passada de geração para geração, sempre foi a principal amarra do camponês. Em 1910, 98% da terra cultivável eram de propriedade das fazendas e 90% dos camponeses careciam de terras próprias, embora 80% da população fosse agrária (Fuentes, 1992).

O capitalismo se estendeu pelo território mexicano durante toda a segunda metade do século XIX, emergindo como modo de produção dominante no governo de Porfírio Dias a partir de 1876. Dois fatores foram os determinantes dessa expansão: a integração do mercado nacional mediante a implantação de um sistema ferroviário, realizada por companhias inglesas e norte-americanas (1873) e a introdução da energia elétrica (1879) (Garza, 2003).

O esquema imposto por Porfírio Diaz a uma sociedade eminentemente agrária como a mexicana, criou uma elite de terratenentes sumamente forte e uma burguesia fraca, pôs freios aos movimentos operários e afundou os camponeses. A incapacidade do sistema de incorporar até mesmo os grupos que haviam apoiado o governo, a repressão, a falta de oportunidades, a susceptibilidade ante a crise internacional, as velhas exigências relacionadas com a terra e as novas exigências com respeito ao poder, assim como os sentimentos nacionalistas, acabaram por unir camponeses, operários, classe média e elites provincianas num movimento que levou rapidamente a uma revolução. Uma revolução que deu origem a uma nova sociedade, segundo Fuentes (1992) a mais estável e menos opressiva da América Latina.

Durante a revolução (1910-17) a Cidade do México viveu uma séria crise urbana: foi ocupada alternadamente pelos dois principais exércitos revolucionários – os convencionistas e os constitucionalistas –, enfrentou problemas de desabastecimento, encarecimento dos alimentos de consumo básico, fechamento da maioria do comércio, redução das fontes de emprego e a pobreza que assolou os operários. Além disso, a instabilidade econômica somou-se à instabilidade financeira: a crise bancária, a especulação com a moeda e a emissão descontrolada de papel moeda pelos diferentes grupos

que se revezavam no poder favoreceram a especulação imobiliária. O investimento imobiliário passou a ser um dos mais seguros, e as hipotecas se converteram no meio de financiamento e investimento mais importante (Muñoz, 1993).

Nenhum dos grupos revolucionários tinha projetos de controle da propriedade urbana, e os loteadores, principalmente os norte-americanos, souberam se aproveitar disso e foram incrementando sua presença nas imobiliárias da cidade. Por outro lado, a falta de recursos fez boa parte da população – inquilinos impossibilitados de pagar seus aluguéis, moradores de áreas centrais e consolidadas – se deslocar para a periferia, onde eram oferecidos imóveis para compra em longo prazo.

Embora 1917 seja considerado o ano oficial do término da Revolução Mexicana, a crise econômica e os conflitos armados persistiram. Alguma estabilidade só foi conseguida vários anos após a grande depressão econômica de 1929, durante o governo de Lázaro Cárdenas (1934-40), quando se deu uma consolidação política dos grupos pós-revolucionários e uma aliança governamental com operários e camponeses dentro do Partido da Revolução Mexicana. Até 1940 os setores empresariais mais fortes permaneceram fora do partido. A burguesia estava apenas se formando, e as organizações camponesas eram a base central do partido oficial³.

É nesse período que se inicia a recuperação econômica do país. O governo nacionaliza a indústria petrolífera e as ferrovias, duplica os gastos públicos destinados ao fomento do desenvolvimento e estimula fortemente a construção de rodovias e de sistemas de irrigação no campo, medidas que permitiram dar início a uma política de substituição das importações. Pode-se dizer que a fase expansiva da economia mexicana pós-revolucionária teve como elementos propulsores três medidas políticas frontalmente opostas à política que orientou o desenvolvimento capitalista mexicano do século anterior: a aplicação massiva da reforma agrária; a nacionalização do petróleo; e a estatização do sistema ferroviário.

3. Os operários não tinham um nível de integração como o dos camponeses e por isso não tinham tanta influência como eles.

Com esses elementos, e apostando no capital transnacional e no protecionismo estatal, os mexicanos assistiram a uma acelerada industrialização. Os anos entre 1934 e 1968 foram o auge da acumulação de capital (privado e estatal) e da criação massiva de condições gerais para a acumulação capitalista. Foi o período de expansão dos capitais imobiliários e da indústria da construção.

A Cidade do México foi extremamente privilegiada nesse período. A política pública federal atuou para concentrar a produção industrial na cidade, favorecida pela geração de eletricidade, pelo petróleo e por outras fontes de energia e produtos para as indústrias petroquímicas. Foram implantadas redes de água potável, de drenagem profunda, e foi feito um forte investimento em obras viárias. Foi o período desenvolvimentista mexicano, de acelerado crescimento demográfico e físico, alimentado pela expulsão da população rural do campo em razão do estancamento da produção agropecuária e pela conseqüente formação de um exército industrial de reserva, que no fim dos anos 1960 já representava quase a metade da população urbana e que deu lugar ao que na literatura ficou conhecido como “urbanismo de subsistência”, em virtude da grande expansão das atividades de subsistência e dos loteamentos irregulares⁴ (Delgado, 1991).

No começo dos anos 1970 chega ao fim a fase expansiva da economia mexicana e tem início a recessão econômica e a crise sociopolítica do país. Embora o Estado mexicano tenha feito um grande esforço para reformular o pacto social com a burguesia e os trabalhadores, apostando na democratização do regime político e da vida sindical, na concessão de melhores salários diretos, na implementação de novas leis urbanísticas, na constituição de novos aparatos burocráticos estatais no campo do urbanismo e da moradia e em novos mecanismos de transferência de salários indiretos, como os fundos de moradia para os trabalhadores, a economia não conseguiu se recuperar (Pradilla, 1988).

Somente em 1978, quando o governo se concentrou na expansão da produção petrolífera, é que a economia retomou o crescimento. Mas logo a seguir, em 1981, o preço do petróleo cai e o mercado mundial se contrai, situação que, aliada à insolvência

4. Foi daí que emergiram os grandes movimentos de colonos que defenderam a terra ocupada, as moradias autoconstruídas e a sua regularização.

do país no pagamento da dívida externa, ao desequilíbrio na balança de pagamentos e à fuga massiva de capitais, estrangula novamente a economia. Tem início um longo período de crise, ou de transição econômica segundo alguns autores, que se caracteriza por um processo de reestruturação profunda tanto no âmbito da produção quanto da política econômica, orientado por um ideário neoliberal.

A política neoliberal pregou o controle da inflação, a sobrevalorização do peso mexicano, a aceleração da abertura comercial, a reforma fiscal, a privatização de empresas estatais e a desregulação do sistema financeiro, deixando a cargo do setor privado a promoção do desenvolvimento. Desde então a participação do governo tem sido a de criar as condições favoráveis para promover os investimentos estrangeiros, a abertura comercial quase irrestrita e a utilização de todos os recursos políticos e econômicos para consolidar o tratado de livre-comércio com Estados Unidos e Canada.

Essa mudança no modelo de acumulação capitalista, o abandono da política econômica de substituição de importações, a orientação da economia para a exportação e a inserção do país na nova dinâmica de internacionalização do capital, incorporando novos processos técnico-produtivos e de divisão do trabalho subordinados às necessidades do grande capital transnacional, impactaram negativamente as condições de reprodução da força de trabalho e as condições de vida na cidade.

5.2 A propriedade da terra

Para abordar a questão da propriedade da terra e sua importância na produção do espaço urbano no México será preciso voltar rapidamente ao começo do século XX para contextualizar um dos aspectos que me parecem mais importantes na determinação do padrão de urbanização: a identidade ou vínculo do mexicano com a terra.

Nessa época, 97% das terras pertenciam a fazendeiros, 2% a pequenos proprietários e 1% aos povoados e comunidades indígenas. Das 70 mil comunidades indígenas existentes, 50 mil se encontravam em terrenos de fazendas e 40% em mãos de uns poucos latifundiários (Cruz, 2001). A indignação diante dessa situação foi sem dúvida um dos grandes estímulos dos revolucionários. Eles empreenderam um processo de restitui-

ção de terras aos indígenas que após vários anos de lutas resultou numa reforma agrária de grandes proporções, que marcou profundamente a estrutura da propriedade no país. Os revolucionários expropriaram um terço das fazendas (depois de efetuadas as devidas indenizações) e nacionalizaram as terras dos fazendeiros que se opuseram à reforma constitucional que previa a devolução da personalidade jurídica dos povoados indígenas (Eckstein, 1966; Silva, 1959).

O Congresso Constituinte, composto pelos principais protagonistas da revolução, e os compromissos ali assinados garantiram o sucesso dessa empreitada. Na Constituição de 1917 o Estado assumiu uma série de obrigações sociais como direitos fundamentais e reconheceu aos camponeses o direito à terra. Essa obrigação norteou a atuação de todos os governos pós-revolucionários e permitiu a reivindicação de terras por parte dos camponeses⁵ (Gurza Lavalle, 2000).

A reforma da Constituição em 1917 tinha como princípio que todos os povos indígenas sem terras, que tivessem tido *ejidos* ou não, tinham o direito de tê-los para satisfazer suas necessidades e declarava nulas:

[...] todas as alienações de terras, águas e morros realizadas pelas autoridades com base na lei de 25 de junho de 1856; todas as concessões, composições ou vendas de terras e morros realizados pelo governo desde 1876 nas que se tivessem invadido ejidos ou qualquer outra classe de terras pertencentes aos povoados indígenas; todas as ações de deslinde praticadas por empresas ou autoridades que houvessem ocupado ilegalmente terras, águas e morros dos ejidos ou terrenos pertencentes aos povoados indígenas. (Cruz, 2001: 42-43)

Mas a restituição não foi um processo fácil. A impossibilidade de os povoados comprovarem com documentos legais sua antiga propriedade dificultou enormemente a restituição das terras. De 1915 a 1928 somente 10% das fazendas haviam sido afetadas e apenas 18% de suas terras tinham sido distribuídas. Outro aspecto importante é que até 1925 a distribuição de terras se fez mediante a entrega de um título de propriedade comunal e somente depois é que se procedeu ao fracionamento em parcelas individuais de caráter inalienável.

5. No México, os camponeses geralmente têm descendência indígena.

A distribuição prosseguiu, mas ainda em 1930 a situação era bastante desigual: cerca de 13 mil fazendeiros contavam com 83,4% da terra em propriedade privada, ao passo que havia 60 mil pequenos e médios proprietários, 668 mil *ejidatários* que somente possuíam um décimo em relação ao que tinham os latifundiários e 2,5 milhões de peões sem terra (Guerrero, 1989). Foi durante o governo de Lázaro Cárdenas (1934-40) que ocorreu a distribuição massiva de terras. Além disso, essa distribuição veio acompanhada de medidas importantes para fomentar as unidades produtivas. Fundou-se o Banco Nacional de Crédito Ejidal, foram formadas cooperativas de produção agrícola, criados programas de capacitação e assistência técnica e estimulada a criação de uma infra-estrutura agropecuária. O *ejido* deixou de ser uma fonte de renda adicional para os camponeses e converteu-se no sistema básico da produção agrícola (Eckstein, 1966; Silva, 1959).

A reforma agrária teve efeitos importantes na formação da pequena propriedade. A possibilidade de expropriação das fazendas fez que os fazendeiros fracionassem suas terras e constituíssem unidades menores (Ward, 1991). Ao término do governo de Cárdenas, o balanço da aplicação da reforma agrária demonstrava uma mudança importante nas relações de propriedade predominantes: o setor *ejidal* não apenas tinha uma participação importante na produção agrícola nacional, como era parte fundamental das relações do Estado com a sociedade (Cruz, 2001: 51).

Esse longo processo histórico foi determinante no processo de urbanização do México. Resultam dele quatro tipos de posse da terra: privada, federal, *ejidal* e comunal⁶. O eixo fundamental do debate sobre a propriedade da terra até hoje gira em torno da discussão sobre o papel da “propriedade coletiva” dos índios e camponeses e o da propriedade privada no desenvolvimento nacional.

Esse sempre foi um aspecto relevante nos estudos que analisam o processo de povoamento e expansão urbana. A relação que se estabelece entre o crescimento urbano e os diferentes tipos de propriedade é um aspecto da produção do espaço que me parece

6. As terras *ejidales* e *comunales* estão normatizadas de forma similar pela legislação agrária, ainda que as primeiras tenham sido criadas a partir da distribuição de terras e as segundas sejam terras de povoados indígenas que conseguiram manter seus títulos de propriedade desde a época colonial.

fundamental para compreender a formação histórica do padrão de urbanização e suas transformações, até porque as mudanças recentes nessas relações permitem estabelecer algumas particularidades importantes do crescimento urbano mexicano, que o distinguem completamente dos casos da Argentina e do Brasil.

A presença das propriedades *ejidal* e comunal na RMCM é um aspecto que singulariza sua urbanização quando comparada aos outros dois casos aqui estudados. Ao surgirem os *ejidos*, a reação de alguns fazendeiros locais, sentindo-se ameaçados com as solicitações de restituição de terras feitas pelos povoados indígenas e ante a possibilidade de serem expropriados, foi fragmentar suas grandes propriedades ou vendê-las a empresas do ramo imobiliário. Obviamente era mais lucrativo vender as terras para urbanizá-las do que perdê-las por expropriação para a criação de *ejidos* (Cruz, 2001). Além dessas implicações, no Distrito Federal a reforma agrária teve como impacto territorial a criação de um “cinturão *ejidal*” nos arredores da cidade e introduziu na arena de disputa pela terra um novo ator social: o *ejidatário*.

A partir de 1940 novas reformas na lei agrária facilitaram a mudança de usos nas terras *ejidales*. Foi introduzida a possibilidade de se efetuar expropriações e permitida a criação de zonas urbanas dentro dos *ejidos*, favorecendo assim a sua urbanização. Resultam daí inúmeras expropriações de *ejidos* para a criação de zonas industriais, implantação de infra-estrutura urbana e desenvolvimentos turísticos sob a justificativa de “levar ao campo os benefícios da cidade”.

Tão forte foi a expansão urbana nesse período que levou os urbanistas do país a acreditar que os *ejidos* contribuía com a maior parte do crescimento urbano e que os loteamentos populares se formavam majoritariamente neles e em terras comunais (Cruz Rodríguez, 2001). Diversos autores, como Cruz Rodríguez (1981), Rubalcaba e Stheingarth (1987) e Durand (1983), haviam chegado a um relativo consenso sobre isso, porém, no final da década de 1980 novos estudos relativizaram a questão. Cruz Rodríguez constatou que a maior parte do crescimento urbano não se dava em terras *ejidales* e que eram as terras de propriedade privada as principais responsáveis por essa expansão. A formação de loteamentos populares em terras de propriedade privada, segundo esta autora, havia superado as dos *ejidos*, revelando uma importante mudan-

ça nas características da expansão urbana, e em particular da expansão dos loteamentos populares.

Seria impossível aprofundarmos estas questões no âmbito deste trabalho, mas o que me parece fundamental para iniciar qualquer tentativa de interpretação da produção do espaço no caso mexicano é a especificidade que a questão da propriedade da terra adquire, em razão das peculiaridades de uma sociedade de origem predominantemente indígena, fortemente identificada com seu território, de imensa maioria camponesa, a qual sempre foi proprietária de seus meios de produção, sempre dependeu da terra ou da pesca para viver e possui uma posição na estrutura social e um nível de vida muito diferente do que possui o operário assalariado.

A questão da identidade com a terra é tão forte para os povos indígenas que, quando migra para a cidade, o camponês reproduz seus costumes comunitários: adquire seu pedaço de terra, cria suas áreas de cultivo coletivo, seus mercados, seus espaços de convívio, reza e culto aos mortos. Isso também lhes confere uma grande capacidade de resistência aos revezes das mudanças econômicas.

As lutas dos indígenas por suas terras não se resumiram ao direito de cultivo, ou seja, ao direito à terra como meio de produção (que é reclamado em qualquer processo de reforma agrária e pode ser uma demanda recorrente do trabalhador rural). A terra e o território são entendidos como território sociocultural e político, *habitat* de um povo, direito coletivo e conjunto de valores e relações sociais constitutivos da cultura indígena. A terra não tem apenas valor como propriedade.

Com base nesses elementos, pode-se afirmar que pelo menos três características do padrão histórico de urbanização na RMCM têm aí sua origem: a ocupação predominantemente horizontal do território⁷; a preservação dos antigos povoados indígenas e a reprodução de assentamentos populares novos com características muito semelhantes; e a elevada proporção de população proprietária de casa própria.

7. A questão das propriedades sísmicas do solo não é realmente um empecilho para a verticalização. Talvez tenha sido até a década de 1960, mas desde então existe tecnologia construtiva que garante segurança e portanto não seria motivo para a horizontalização característica da ocupação.

5.3 A construção do Estado

O Estado mexicano do século XX é muito diferente do que era no século XIX. Ele foi criado pela Revolução Mexicana, com inclinação tradicionalista⁸ e abandonando o liberalismo que o dominara no século anterior. O Estado Revolucionário cresceu, enriqueceu e tornou-se o capitalista mais poderoso do país, por intermédio de uma legislação adequada e de uma política de privilégios, estímulos e créditos que impulsionaram e protegeram o desenvolvimento do capitalismo.

É interessante observar que, embora não fosse totalitário e tampouco uma ditadura, o poder central no México durante muito tempo esteve vinculado única e exclusivamente ao Estado, que se confundia com o capital, o trabalho e o partido, compartilhando o poder não somente com a burguesia nacional, mas também com os dirigentes dos grandes sindicatos de operários e camponeses, numa relação ambígua e numa aliança instável que utilizou o Partido da Revolução Institucional (PRI) como instrumento⁹.

O PRI nasce da necessidade de assegurar a continuidade do regime pós-revolucionário, ameaçada pelos diferentes chefes militares que sobreviveram às batalhas durante a revolução, mas nunca conquistou de fato o poder, detendo-o por tantos anos somente porque foi construído como braço político do Estado e porque habilmente soube articular o apoio necessário para a sua permanência, utilizando até recursos que fizeram que as eleições, formalmente legais, nem sempre fossem transparentes.

A natureza peculiar do Estado priista mexicano revela-se, segundo Octávio Paz, pela presença no seu interior de três grupos diferentes, porém continuamente imbricados: os burocratas (técnicos e administradores); os amigos, favoritos, familiares, privados e protegidos (herança da sociedade dos séculos XVII e XVIII); e os burocratas do partido oficial (profissionais da política associados por interesses de facções ou individuais). Mesmo depois de o país ter se modernizado, o patrimonialismo¹⁰, característica herdada do

8. "Tradicionalista" no sentido de que resgata as tradições e tem apego a elas.

9. As organizações operárias, camponesas, populares e sindicais formaram as bases da legitimidade do Estado pós-revolucionário e viveram até recentemente como parte constitutiva do PRI.

10. O patrimonialismo é aqui entendido como o uso simbólico e material de cargos públicos como se fossem patrimônio privado (a vida privada incrustada na vida pública).

Estado da Nova Espanha, permaneceu forte. Como legado, até hoje as fronteiras entre as esferas pública e privada e entre a família e o Estado são vagas e flutuantes (Paz, 1979: 93-94).

A primeira forte crise do Estado pós-revolucionário priista ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial, com o esgotamento do pacto social estabelecido pelo presidente Lazaro Cárdenas nos anos 1930, cujos pilares de sustentação eram o incremento dos salários reais, a organização operária, a reforma agrária, a educação socialista (massificada), a proteção social do Estado e, no âmbito da economia, uma política de substituição de importações, ampliação do mercado interno e nacionalização e proteção da indústria nacional.

As administrações posteriores, apesar das tentativas, não lograram restabelecer o pacto nos mesmos moldes. Ele foi em parte restabelecido, mas já não tinha o conteúdo anterior e não contava com a mobilização dos operários e camponeses¹¹. Além disso, foi reestruturado a partir de um forte componente estatal paternalista, que não conseguiu fazer enfrentar a nova crise, de 1982, momento em que se esgotaram definitivamente as condições materiais que o garantiam (os salários diminuía, a produtividade caía e o desemprego aumentava). Nos anos seguintes o Estado buscou novamente prolongar sua permanência no poder por meio de pactos arcaicos (entre empresários e trabalhadores), práticas paternalistas e pela “regulação” corporativa de suas lutas, mas não conseguiu restaurar a economia local e tampouco consolidar novamente o seu poder¹².

É importante observar que embora muitos líderes revolucionários fossem de origem camponesa o Estado pós-revolucionário não foi estruturado em torno dos objetivos do desenvolvimento rural. A política de desenvolvimento escolhida naqueles anos decisi-

11. O pacto social foi restabelecido pela organização patronal e operária em 1945. Mediante esse pacto tentou-se prolongar a política de “unidade nacional”, que visava fortalecer as relações cordiais entre os trabalhadores e os empresários e orientar os esforços para a consumação das “superiores metas nacionais”. Os sindicatos foram agentes do Estado no movimento operário. Os trabalhadores, na falta de outra perspectiva de organização e luta independente, viram-se obrigados a defender seu precário nível de vida prolongando essa aliança perversa com a burocracia (Gilly, 1988: 21).

12. A superação dos pactos arcaicos e a configuração de um novo sistema de alianças políticas e sociais só foram possíveis no ano 2000, quando o PRI, que havia tentado fazer isso de dentro para fora e de cima para baixo, sem rupturas e mobilizações, perdeu o poder.

vos posteriores à revolução foi da industrialização e urbanização. As metas de industrialização nacional vincularam-se deliberadamente às metas de reconstrução da economia urbana da capital. Assim, o restabelecimento dos serviços urbanos e a reconstrução da infra-estrutura da cidade do México, que se encontrava um caos após vários anos de lutas militares, foi a prioridade dos líderes revolucionários, que buscavam o apoio dos habitantes locais para se manter no poder.

Foi sob a orientação desse Estado, e acompanhando o ritmo de crescimento industrial, que a Cidade do México foi se expandindo. Grande parte desse crescimento era resultado da migração rural-urbana, mas não apenas de trabalhadores agrícolas em busca de trabalho. Famílias da elite rural também migraram, já que muitas das fazendas que circundavam a cidade haviam sido destruídas durante as lutas armadas. A população rural migrava para as cidades onde a situação era comparativamente menos violenta do que no campo.

A Cidade do México tornou-se, em pouco tempo, o novo lar dos herdeiros dos grandes latifundiários rurais. Eles rapidamente se transformaram em grandes proprietários urbanos, adquirindo terras valiosas nos limites da cidade a preços muito baixos¹³ e mantendo esses imóveis fora do mercado até que alcançassem um preço relativamente elevado. Essa prática não apenas aquecia o mercado e acirrava a disputa pelas escassas propriedades, mas sobretudo agravava o problema da moradia, contribuindo para a elevação dos preços tanto para compra quanto para aluguel (Muñoz, 1993).

Outra característica importante do Estado pós-revolucionário, que imprimiu marcas no padrão de urbanização da cidade, é o seu caráter tradicional. Ele é responsável pela valorização e preservação da cultura e do patrimônio arquitetônico, que podem ser constatadas tanto no centro histórico da cidade quanto nos cantos mais distantes dos assentamentos populares. O centro histórico, diferentemente do centro de Buenos Aires e sobretudo do de São Paulo, preservou grande parte dos edifícios monumentais dos séculos XVIII e XIX, possui poucos edifícios de escritórios novos, e os existentes são de

13. Terras pertencentes a prósperas famílias estrangeiras da capital, que tinham abandonado temporariamente o país.

pouca altura e datam do começo do século XX. Nele se intercalam pequenas lojas e negócios especializados com edifícios residenciais de pouca altura, prédios governamentais e escolas. É um centro onde vendedores ambulantes disputam com carros, ônibus e pedestres o direito de circular pelas ruas estreitas e apenas suficientes para o trânsito em uma única mão.

O caráter paternalista do Estado também imprimiu fortes marcas no padrão de urbanização da cidade. A extensão da mancha urbana está fortemente relacionada com a prática pela qual o Estado ofertava um terreno unifamiliar nas periferias da cidade em troca de lealdade política. O que se quer frisar aqui é que os aspectos relacionados com a construção do Estado mexicano, determinantes do padrão de urbanização peculiar da Cidade do México, estão fortemente vinculados à história das alianças estabelecidas com e entre os diversos grupos sociais no âmbito local e nacional e que a história dessas alianças orienta a promoção ou o impedimento de políticas de desenvolvimento urbano.

Quanto ao sistema político mexicano dois aspectos foram privilegiados nesta análise devido a suas fortes implicações na formação do padrão histórico de urbanização: a relativa estabilidade do sistema e seu caráter extremamente corporativo. A estabilidade do sistema político mexicano e sua contribuição para o padrão de urbanização está diretamente relacionada com a origem do partido que lhe deu sustentação: o Partido Revolucionário Institucional (PRI). Diferentemente de outros partidos, o PRI não nasce da associação de pessoas com interesses políticos e sociais comuns, mas como uma instituição do Estado: a “instituição do Estado pós-revolucionário criada para a organização estatal da política” (Gurza Lavalle, 2000). Ele foi a saída encontrada para a organização estatal dos diferentes atores e interesses sociais em jogo após a revolução, cujo principal alicerce era a inexistência de limites claros entre Estado, partido, governo e administração pública, que deu origem a um sistema político altamente estável.

Consistiu numa engenharia institucional que manteve um mesmo partido no poder durante setenta anos, garantindo o controle e a centralização desse poder. A despeito do desempenho do PRI, isso preservou a continuidade das políticas públicas e conferiu-lhes um caráter abrangente, que fez enorme diferença para a integração dos setores populares da sociedade mexicana (Gurza Lavalle, 2001).

Uma política institucionalizada num único partido durante setenta anos foi determinante para a continuidade das grandes políticas públicas urbanas, especialmente na implantação de infra-estrutura. Não é por acaso que a Cidade do México tem uma ampla rede de metrô, um sistema viário extenso, obras de abastecimento e drenagem de águas importantes, um sistema de universidades públicas que atende à maior parte da população, dentre outros benefícios diretos e indiretos desse caráter “estável” do sistema político e “universalista” das políticas públicas, que beneficiaram o país de maneira geral e a capital em particular, em razão do forte centralismo da Cidade do México na economia nacional.

O outro aspecto importante, que permite entender a permanência de um único partido no poder durante setenta anos e suas conseqüências sobre o padrão histórico de produção do espaço, é o caráter corporativo desse sistema. Foram as corporações criadas pelo Estado pós-revolucionário que garantiram a possibilidade de acesso à terra dos diversos movimentos populares, que conferiram um perfil particularmente organizado às invasões de terras e à implantação dos assentamentos populares e que possibilitaram a implantação massiva de loteamentos populares.

Esse caráter corporativo possibilitou a agregação dos interesses de diversos setores populares em torno do acesso à terra, à moradia, à infra-estrutura e aos serviços básicos e produziu efeitos muito marcantes na urbanização da RMCM. Um dos traços mais significativos do crescimento urbano da cidade é a presença massiva da urbanização popular. A magnitude desse crescimento é algo surpreendente: nos anos 1980, representou 61 % do crescimento urbano; em 1990, esse tipo de assentamento ocupava 40 % da superfície urbana da metrópole e ali habitavam 63% da população, ou seja, mais de 9 milhões de pessoas. Para se ter uma idéia da amplitude da ocupação, esse tipo de assentamento representa hoje a metade das zonas de uso habitacional da metrópole (Garza, 2000).

Outra característica importante que também pode ser associada a esse caráter corporativo é o grau de consolidação urbana dos assentamentos populares, muito diferente dos assentamentos irregulares que caracterizam grande parte da periferia de outras cidades latino-americanas. Os maiores assentamentos populares da cidade do México foram feitos de maneira bastante organizada e, após longos processos de luta pela regu-

larização fundiária, aquisição de infra-estrutura e serviços públicos, apresentam um alto grau de consolidação.

Enfim, este aspecto do processo de urbanização no México me parece singular e diferenciador, pois esteve praticamente durante todo o século XX dominado pela presença de líderes e instituições populares que, no marco do esquema priista, funcionavam como promotores de invasões, loteadores e representantes de colonos sob os auspícios do Estado.

Os movimentos de colonos e de outras tantas organizações populares incorporadas pelo Estado mexicano a órgãos sempre filiados ao PRI (como centrais sindicais, centrais de trabalhadores, federações etc.) foram os grandes responsáveis pela distribuição de terrenos e pelas incansáveis lutas para instalação de infra-estrutura e serviços públicos. Embora possa parecer um sistema bastante democrático, os procedimentos não são tão democráticos quanto se poderia imaginar. Os líderes na maioria das vezes não são escolhidos democraticamente – no caso dos movimentos populares, geralmente eles se autoneameiam; nas centrais sindicais, são escolhidos entre os membros do partido. Além disso, o poder de negociação do líder dos colonos com as centrais, e destas com o governo, nas administrações regionais do Distrito Federal (*delegaciones*) ou nas administrações dos municípios conurbados, é maior ou menor de acordo com o número de pessoas que ele controla. Isso nos remete a uma outra característica importante do sistema político mexicano, que vem de mãos dadas com o corporativismo: o clientelismo.

Cada líder tem sua própria base de liderados e decide quem fica com o terreno. E, independentemente dos diferentes tipos de líderes que possam existir, o fato é que todos acabam adotando uma prática corporativa por meio da qual adquirem credenciais que servirão para obter outros benefícios, especialmente nos períodos eleitorais.

A questão é que no plano político o modelo corporativo muitas vezes acaba desvirtuando os interesses que representa. No caso mexicano, o corporativismo é sumamente desenvolvido, tendo o Estado como seu criador, controlador e beneficiário. Embora a população de alguma forma tenha se beneficiado com ele, seus efeitos foram perversos para a produtividade e o conjunto do funcionamento da economia e impossibilitaram a transformação do Estado mexicano. É, nas palavras de Gilly:

Um sistema político cujas conotações culturais, nutridas da ideologia da revolução mexicana e da persistência de consistentes fragmentos do pensamento agrário pré-capitalista nas mesmas zonas urbanas, posterga a definição nítida das classes, prolonga as relações de dependência pessoal e suas ideologias; conserva as relações e as estruturas corporativas, entrava a conquista da cidadania e da democracia; deforma o mercado e a circulação de informações e idéias, mantém a tradição e as práticas do Estado patrimonial, segundo as quais este é para funcionários, políticos e empresários uma fonte de acumulação originária e não o administrador eficiente dos interesses das classes dominantes (Gilly, 1988: 19).

PARTE III

A ESTRUTURAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: ASPECTOS RELEVANTES NA DETERMINAÇÃO DOS PADRÕES DE URBANIZAÇÃO

RMSP

RMBA

RMCM

Nas partes precedentes foram apresentados os critérios gerais que norteiam a análise dos aspectos centrais para a caracterização dos padrões de urbanização das três cidades sob estudo. Contra esse pano de fundo, abordam-se nesta terceira parte do trabalho (capítulos 6, 7 e 8), novamente a partir de uma perspectiva histórica, os processos de estruturação das três metrópoles, enfatizando-se as condições relevantes na configuração dos correspondentes padrões de urbanização que não foram examinadas na Parte II. As condições aqui privilegiadas são aquelas relacionadas à dinâmica demográfica, à dinâmica econômica e à estrutura físico-territorial de cada uma das regiões metropolitanas.

A dinâmica demográfica é analisada a partir das taxas de crescimento e adensamento populacional e da expansão territorial das metrópoles. Na dinâmica econômica dá-se ênfase ao comportamento geral da economia metropolitana e ao funcionamento do mercado imobiliário, abordando-se quanto a esse mercado a intervenção do Estado e as suas relações com a situação socioeconômica e a organização espacial da população. Por fim, a análise dos aspectos da estrutura físico-territorial das metrópoles leva em conta os efeitos mais duradouros de certas características geográficas no padrão de urbanização e as feições mais salientes das infra-estruturas viária e de transporte e da política habitacional.

A recuperação dos principais aspectos do processo de estruturação das regiões metropolitanas de São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México permitirá relacioná-los com os aspectos discutidos na Parte II. Não se trata simplesmente de observar mudanças de usos do solo e de localizações de atividades econômicas, de distinguir tipos de investimentos imobiliários ou de saber se a cidade cresceu para um lado ou

para outro. Certamente ocorreram alterações na urbanização de cada cidade, mas isso não significa que tenham ocorrido mudanças estruturais nos processos de produção do espaço e por conseguinte nos padrões de urbanização. Os aspectos aqui analisados ainda recebem tratamento descritivo, visando aprofundar o conhecimento de cada caso para que possamos observar posteriormente, na quarta parte, eventuais convergências ou diversidades na produção dos espaços urbanos no marco da reestruturação econômica global.

CAPÍTULO 6

A METRÓPOLE PAULISTANA¹

6.1 Introdução à cidade

Recuperaremos a história da estruturação da cidade de São Paulo a partir do fim do século XIX, quando começam a mudar as características do padrão de urbanização do período colonial, associado às diretrizes político-econômicas da elite agroexportadora. Enfocaremos sobretudo o período posterior aos anos 1920, época em que a cidade começa a sofrer uma forte pressão demográfica, a receber investimentos de grande porte em infra-estrutura viária e a experimentar um processo de verticalização. Foi uma época marcada por intensos conflitos políticos e pela crise da economia cafeeira, que tiveram importantes consequências sobre as condições de reprodução da força de trabalho na cidade. As reacomodações daí decorrentes determinaram o início de uma nova etapa de produção da cidade.

São Paulo, que até as primeiras décadas do século XX concentrava os aparelhos burocráticos do Estado oligárquico e do capital comercial vinculado às atividades de exportação de café, passa a se transformar em sede das indústrias e a sofrer um processo de

1. A Região Metropolitana de São Paulo reúne 39 municípios: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

redefinição do seu espaço urbano. As implicações dessa mudança resultam não somente das novas relações econômicas e sociais que se estabelecem, mas principalmente dos problemas relacionados ao caráter concentrado da urbanização e à inexistência de um mercado de trabalho capaz de propiciar o desenvolvimento urbano requerido pelas classes médias e operárias, herdados de uma atividade produtiva assentada na monocultura cafeeira e no trabalho escravo (Oliveira, 1982).

Configurara-se nesse contexto uma estrutura urbana deficiente e restrita aos espaços requeridos pela elite cafeeira, que podia importar a tanto mão-de-obra como os materiais e os meios de produção para erguer a “sua” cidade. Ao se iniciar o processo acelerado de industrialização a cidade se encontrava totalmente despreparada para assumir essa transição, sob a qual o caráter concentrador se reproduzia novamente, só que agora em torno da produção industrial, e não mais das atividades comerciais (Oliveira, 1982). Esse processo acarretou a afluência de um enorme contingente de trabalhadores vindos das áreas rurais, que não pôde ser absorvido integralmente pelas indústrias e em boa parte fixou moradia nas periferias da cidade.

A crise econômica e as disputas políticas entre as elites agrárias criaram um cenário favorável para os interesses da indústria. A expansão industrial e imobiliária da cidade se deu à revelia da elite cafeeira e sem apoio governamental. Até então a produção do espaço da cidade se caracterizara por intervenções urbanas na zona central, investimentos públicos e privados nas áreas privilegiadas pela elite agroexportadora e completo descaso para com os bairros populares, localizados nas áreas periféricas. As novas intervenções, por sua vez, não respondiam aos problemas urbanos e sociais gerados pelo processo de expansão da atividade industrial. A única intervenção planejada se dava no setor viário. Nenhuma política que pudesse ameaçar as hierarquias das relações econômicas e sociais ou promover uma integração social democrática foi implementada: o “ruralismo” e o “conservadorismo” dos setores dominantes se sobrepuseram à necessidade de uma política urbana ou habitacional mais universais (Campos Neto, 2000).

A despeito da expansão urbana e do avanço do processo de industrialização, persistia a crença na restauração da economia cafeeira agroexportadora e os comerciantes e industriais emergentes não viam antagonismos entre os seus interesses e os da elite

agroexportadora, de modo que não havia perspectiva de uma ruptura da ordem econômica vigente. Assim é que se descartaria por vários anos a “possibilidade de uma política consistente de incentivo à industrialização” (Luz, 1978) e conseqüentemente de “uma política urbana que desse conta dos problemas relacionados ao crescimento industrial” (Campos Neto, 2000). As atividades produtivas industriais logo se disseminaram e a cidade não contava com nenhum tipo de planejamento ou mecanismo de regulação que permitisse ao Estado intervir tanto no desenvolvimento do setor industrial quanto na acelerada expansão urbana que ele gerava. Os projetos que se implementavam eram pontuais e os planos demasiadamente genéricos.

Nesse contexto, os interesses fundiários assumem uma nova dimensão e a exploração do solo mediante atividades imobiliárias se torna um dos principais negócios da elite. Enquanto a burguesia industrial estava longe de constituir um grupo hegemônico e os operários não possuíam poder de barganha, a elite continuava monopolizando todos os espaços de poder onde se pudesse tomar decisões que transformassem as relações sociais e econômicas estabelecidas. Uma vez que esta não tinha nenhum interesse em racionalizar, socializar ou regular o espaço da cidade em benefício de outrem, o “planejamento urbano” permaneceu sendo apenas um conjunto de regras pautadas pelos interesses da elite, perpetuando-se assim a marcada segmentação social da cidade e a implementação de projetos de embelezamento urbano de algumas áreas privilegiadas².

Aqui, iniciativas reguladoras, embora projetadas para a cidade como um todo, limitavam-se, na prática, a conferir qualidades especiais a determinadas situações urbanas, eleitas como quadros privilegiados para sediar e representar as estruturas locais de dominação. Também se apelava aos elementos segregadores e discriminatórios da prática urbanista, como a expulsão das camadas menos privilegiadas para áreas excluídas de melhoramentos urbanos, o que muitas vezes se justificava por medidas sanitárias.

Ficavam de fora as dimensões, social e reguladora do urbanismo no interesse do setor produtivo e da reprodução ampliada da força de

2. Sobre a história do planejamento urbano no Brasil e os planos urbanísticos ver Villaça, 1999

trabalho, com suas aplicações no campo da habitação popular, dos equipamentos coletivos, da integração das classes trabalhadoras e novos patamares de vida urbana. (Campos Neto, 2000: 621).

Essa formulação de Campos Neto vem ao encontro da idéia de que a estruturação das cidades brasileiras, particularmente a de São Paulo, deriva de relações sociais e econômicas marcadas pela hegemonia de uma elite que ao longo da história e mediante variados mecanismos conduziu a expansão urbana em favor de seus próprios interesses e em detrimento do interesse coletivo.

A dualidade socioeconômica que caracterizava o espaço urbano paulistano na passagem do século XIX para o XX permaneceu como traço marcante da estrutura territorial da metrópole até os dias atuais. Embora tenha havido uma série de mudanças urbanísticas desde então, os bairros-jardim que surgem nas primeiras décadas do século XX, destinados à elite paulistana (que se deslocava do centro em direção ao sudoeste da cidade), ainda continuam contrastando com os loteamentos e assentamentos urbanos periféricos que abrigam a maioria da população, composta por segmentos de baixa renda.

Os anos 1930 assistem à crescente organização das classes populares urbanas e à incipiente constituição de uma burguesia urbano-industrial, que em poucos anos assumirá a posição de domínio ocupada pelas elites agrárias. Na esfera econômica essa elite industrial continuará a reproduzir os mecanismos de dominação arraigados na sociedade brasileira desde os tempos coloniais, mas na esfera urbana propriamente dita procurará legitimar-se por meio da política habitacional (Bonduki, 1994), do uso ideológico do planejamento urbano (Villaça, 1999) e mais recentemente do uso sistemático de políticas públicas de caráter compensatório ou emergencial para mascarar os problemas sociais³.

A expansão acelerada da urbanização da metrópole redundaria na multiplicação de assentamentos irregulares e precários da população de baixa renda, muitos deles ocupando áreas de proteção de mananciais. Explicita-se assim o caráter perverso do mo-

3. Nesse mesmo sentido, como assinala Deák, passaram a ser usados os diversos neologismos que “procuram destruir a perspectiva histórica dando novos nomes a velhos processos ou conferir respeito a pseudoconceitos. Surgem, assim, o *pós-moderno*, o *desenvolvimento sustentável*, os *movimentos sociais urbanos*, os *atores* (sociais), as *ong-s*, a *globalização*, o *planejamento estratégico* [...], que procuram encobrir, ao invés de revelar, a natureza do capitalismo contemporâneo”. (Deák Website: www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/neolib/).

delo de desenvolvimento capitalista no Brasil, conduzido por uma elite para a qual nunca foi primordial a implementação de políticas de Estado para intervir nos processos de retenção especulativa da terra e para garantir uma distribuição da terra mais eqüitativa, que atendesse a demanda habitacional dos segmentos de baixa renda e permitisse a reprodução ampliada da força de trabalho (Mautner, 1999).

Em meados da década de 1970 esse padrão de urbanização expansivo perde força. A diminuição das taxas de crescimento populacional, a crise econômica e a reestruturação produtiva que a acompanha, a queda generalizada da renda e a diminuição dos investimentos em infra-estrutura contribuíram para aumentar ou acirrar os problemas urbanos existentes. Somam-se ao padrão histórico de urbanização problemas derivados do adensamento e maior compactação da urbanização, tais como aqueles relacionadas à readequação das infra-estruturas urbanas aos requerimentos da urbanização “intensiva”, correspondentes a um estágio de desenvolvimento do capitalismo que não é mais capaz de produzir mercadorias e trabalho assalariado de maneira extensiva. Como assinala Deák (2004b: 214), “melhoria e aprimoramento das infra-estruturas urbanas passam a ser, na verdade, uma *necessidade histórica*” e a transição para o estágio intensivo do desenvolvimento capitalista no Brasil não poderá ocorrer sem a modificação do padrão de divisão social do trabalho, da renda e da terra que ainda caracterizam a sociedade brasileira.

6.2 Aspectos sociodemográficos

Até a penúltima década do século XIX o sítio urbano de São Paulo se limitava à área que hoje corresponde ao centro histórico da cidade, circunscrevendo-se à área triangular em que se dera a urbanização desde o século XVI, entre os cursos dos rios Tamanduateí e Anhangabaú. Dessa forma, a área ocupada da cidade era praticamente a mesma que a do período colonial. É somente a partir dos anos 1880 que se começa a observar uma área urbanizada no entorno dessa área central: o número de habitantes da cidade, que era de 50 mil em 1885, salta para 240 mil em 1900. É nesse período que a cidade deixa de ser um entreposto comercial de escravos para se constituir no centro comercial e financeiro da economia cafeeira.

O último quartel do século XIX foi palco de transformações que seriam decisivas para o futuro desenvolvimento da cidade. Data desse período a implantação das estradas de ferro, que se tornariam os eixos privilegiados da expansão urbana metropolitana até 1940. Nas primeiras duas décadas do século XX a cidade manteve seu padrão de crescimento anterior, registrando uma população de 580 mil habitantes em 1920. A taxa de crescimento dos vinte anos seguintes foi inferior à das duas primeiras décadas do século, mas em números absolutos a população aumentou em duas vezes, alcançando a cifra de 1,3 milhão em 1940 (Langenbuch, 1971). Esse quadro de crescimento demográfico reforçou a tendência de expansão das periferias, levando ao desenvolvimento de subúrbios cada vez mais distantes da área central e à ampliação dos limites administrativos da mancha urbana (Langenbuch, 1971).

Nos anos 1950, quando se consolidava a metrópole industrial, a população crescia a 6,17% ao ano (o dobro da taxa de crescimento nacional), quase alcançando a cifra de 2,6 milhões de habitantes. Sob essas altas taxas de crescimento populacional, o padrão de urbanização desse período foi fundamentalmente caracterizados pela ocupação de áreas cada vez mais distantes da área central da metrópole e pela formação de vazios urbanos, que serviram aos empreendedores imobiliários como reservas de terras para especulação. Começou assim a se configurar o padrão de urbanização periférico que caracterizou o espaço metropolitano até os anos 1980.

Atualmente a população paulistana é de cerca de 18 milhões de habitantes, o que significa um contingente sete vezes maior que o dos anos 1950, mas não cresce mais nas mesmas proporções (ver Mapa 1 e Tabela 1). Da década de 1960 em diante a taxa de crescimento populacional da metrópole cai progressivamente, e hoje em dia é de aproximadamente 1,6% ao ano (ver Mapa 2 e Tabela 2). A diminuição da taxa de crescimento populacional é bastante comum nos países predominantemente urbanos e onde o estágio de desenvolvimento extensivo do capitalismo se esgotou (Deák, 1991). Esse menor crescimento atribui novos elementos ao processo de produção do espaço urbano. Notadamente, não mais se observa o crescimento explosivo da mancha urbana, ou seja, um padrão de urbanização “extensivo” em áreas periféricas sem infra-estrutura e equipamentos públicos, de difícil acesso e distantes das áreas de oferta de empregos.

Tabela 1 – Evolução da população em números absolutos na Cidade de São Paulo e na RMSP

População	1950	1960	1970	1980	1991	2000
São Paulo	2.198	3.824	5.978	8.475	9.646	10.406
RMSP	2.696	4.905	8.172	12.575	15.452	17.878

Fonte: IBGE (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000)

Mapa 1 – Evolução da mancha urbana da RMSP

Fonte: CESAD-FAU-USP; mancha urbana de 1881 a 1972 com base em Villaça (1978); mancha urbana de 1983 com base em foto de satélite CNPQ/INPE/LANDSAT; mancha urbana de 1995 com base em mapa rodoviário da Dersa; e mancha urbana de 2001 com base em dados da EMBRAPA, foto Satélite Landsat 2001.

Tabela 2 – Evolução da taxa de crescimento anual da população na RMSP (%)

Região	50 a 60	60 a 70	70 a 80	80 a 91	91 a 2000
RMSP	6,17	5,24	4,46	1,88	1,65
São Paulo	5,69	4,57	3,67	1,16	0,88
Brasil	3,04	2,89	2,48	1,93	1,64

Fonte: IBGE (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000)

Mapa 2 – Taxa de crescimento populacional da RMSP

O padrão de urbanização que se configura a partir de meados da década de 1970 condiz com essa diminuição das taxas de crescimento da população, com a perda de renda da população (consequência da crise econômica que a partir de então se instaura no país), com as novas estratégias de deslocamento das indústrias, com a inexistência de políticas públicas que atendessem as demandas de infra-estrutura, habitação, transporte etc. A cidade passa a abrigar não apenas os problemas relativos à urbanização periférica, mas também aqueles relacionados ao adensamento de territórios no interior da metrópole.

A Região Metropolitana de São Paulo, com uma superfície de 8.051 km², abriga atualmente 19 milhões de habitantes em uma área urbanizada de 2.285 km². A densidade demográfica média na metrópole é de 2.215 hab/km², e se calculada com relação à superfície da área urbanizada se eleva para 9.052 hab/km². A densidade demográfica da Capital (município-sede) é de 6.915 hab/km² (ver Mapa 3). As áreas industriais mais antigas e consolidadas são bastante adensadas, contendo em geral entre 2.000 e 5.000 hab/km².

Mapa 3 – Densidade demográfica da RMSP

6.3 Aspectos socioeconômicos

A Região Metropolitana de São Paulo é o maior pólo de riqueza nacional. Em 2000, seu Produto Interno Bruto (PIB) era de US\$ 99 bilhões, correspondendo a 16,7% do PIB nacional, e sua População Economicamente Ativa (PEA) somava cerca de 8,96 milhões de pessoas. Desde o início do processo de industrialização no país concentraram-se em São Paulo as atividades produtivas, o capital, a infra-estrutura, a tecnologia de ponta e a força de trabalho especializada, o que lhe atribuiu primazia sobre as outras economias regio-

nais do país. A história do desenvolvimento socioeconômico dessa região é a história da hegemonia de sua classe dominante na condução da economia do país.

O povoamento de São Paulo no período colonial iniciou-se em 1554 e resultou da necessidade de se ter um entreposto comercial de apoio entre o litoral e o planalto, mas essa função comercial seria bastante limitada até meados do século XIX. A cidade efetivamente adquire relevância econômica com o início do ciclo cafeeiro. Em 1868, quando é concluída a construção da estrada de ferro que liga São Paulo ao litoral, o café passa a ser escoado pelo porto de Santos, e não mais pelo Rio de Janeiro. A partir de então São Paulo concentra o processo de acumulação de capital dos barões do café e se torna o centro do poder econômico do país.

Nos anos 1930 – graças à época áurea da economia cafeeira e à abrangência de sua rede ferroviária, que interligava diversas cidades e propiciava o escoamento da produção do interior do Estado –, São Paulo se consolidou como o principal mercado regional industrial do país. Isso não se deveu somente à expansão da indústria nacional, mas também à crescente instalação de empresas estrangeiras, interessadas que estavam no crescimento do mercado consumidor interno e conseqüentemente no aumento da demanda de seus produtos. Além de forte absorvedor de mão-de-obra estrangeira, sobretudo entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX, São Paulo passa a receber uma forte migração interna a partir dos anos 1940 – fluxo que se será progressivo e ininterrupto até aproximadamente 1960.

A partir dos anos 1950 dá-se o início da “industrialização pesada”, dirigida ao incremento da fabricação de bens de consumo e de produção, que marca a nova diretriz político-econômica do governo federal de fomentar a indústria nacional. Essa diretriz beneficiou São Paulo com importantes investimentos em infra-estrutura (fundamentalmente rodoviária), integrando a metrópole a outras regiões do país. Seu parque industrial, já dominante na estrutura produtiva nacional, amplia-se extraordinariamente, concentrando quase a metade das indústrias instaladas no Brasil e mais de 70% da população do país ocupada na indústria ao passo que a imigração nacional para São Paulo se intensifica (Schiffer, 1999).

A partir dessa década o país ingressa numa fase de desenvolvimento econômico, explosão demográfica e expansão acelerada da urbanização, que em meados da década de 1970 culmina num período de recessão econômica e de crise das condições de reprodução do capitalismo com base na produção extensiva de mercadorias e no trabalho assalariado. A estrutura produtiva de São Paulo, embora também voltada à fabricação de máquinas e equipamentos, ainda se concentra na produção de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos) dirigidos a um mercado interno restrito, composto pelas classes alta e média-alta, e na exportação de produtos primários.

Nos anos 1980 o país começa a experimentar mudanças relacionadas à introdução de novas tecnologias nos processos produtivos e nos serviços e à gestão da força de trabalho. As empresas brasileiras buscavam implantar processos que lhes permitissem aumentar a produtividade e diminuir custos de produção para se ajustar à competitividade externa, situação que se intensificaria com a abertura comercial do país a partir do final da década. No entanto, o Brasil ainda estava “distante do processo de reestruturação produtiva do capital e do projeto neoliberal em curso nos países capitalistas centrais” (Antunes, 2004: 80). Assim, a reestruturação dos anos 1980 limitou-se à redução de custos com a mão-de-obra e à introdução tímida e heterogênea de novas tecnologias em alguns setores da economia. Somente nos anos 1990 é que seriam incorporados os processos mais modernos de flexibilização da produção: subcontratação e terceirização da mão-de-obra, descentralização e realocação da produção como forma de agilização de processos e diminuição de custos de produção.

As consequências dessa reestruturação sobre a economia metropolitana foram muitas, sobretudo no que diz respeito ao setor terciário, que diversificou suas atividades, absorvendo serviços especializados de apoio à produção (gerência, marketing, planejamento etc.), e aumentou progressivamente sua participação na economia metropolitana (ver Tabela 3). Muitos trabalhadores qualificados e com empregos formais perderam seus postos na indústria e encontraram ocupações no setor terciário e e/ou em atividades informais, freqüentemente enfrentando condições de trabalho precárias, mesmo em ocupações vinculadas aos setores mais modernos da economia.

Tabela 3 – Distribuição dos Ocupados, segundo Setor de Atividade Econômica do Trabalho Principal na RMSP 1985-2004

Ano	Total	Indústria Transformação	Construção Civil	Comércio	Serviços	Serviços Domésticos
1985	100,0	32,8	3,3	14,1	40,7	8,2
1986	100,0	34,7	3,4	14,0	39,4	7,7
1990	100,0	31,2	3,4	16,0	42,5	6,0
1995	100,0	24,7	2,6	17,0	47,6	7,6
2000	100,0	19,9	2,2	15,7	53,0	8,6
2001	100,0	19,9	2,6	16,2	52,3	8,4
2002	100,0	20,0	2,7	16,1	52,0	8,6
2003	100,0	19,2	2,7	16,2	52,5	8,8
2004	100,0	19,1	2,3	16,2	53,1	8,7

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego

Os impactos negativos sobre a força de trabalho foram extremos e definitivos: a perda de empregos na indústria, a introdução de contratos flexíveis (de tempo parcial ou temporários) e os novos requerimentos de qualificação da mão-de-obra, entre outros fatores, levaram à precarização dos empregos e ao rebaixamento dos salários, à perda de direitos dos trabalhadores terceirizados, à desregulamentação das condições de trabalho, ao aumento do trabalho informal e ao desemprego (ver Tabela 4).

Tabela 4 – Evolução das principais taxas do mercado de trabalho na RMSP

Taxas	1985	1990	2000	2005
PEA	60,3	60,2	62,5	62,6
Ocupação	53,0	54,0	50,2	52,0
Desocupação Aberta	4,6	4,4	7,5	13,3
Desocupação Oculta (trabalho precário/desalento)	2,8	1,8	4,5	7,3

Fonte: IBGE (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000)

A territorialização dos inúmeros processos associados à reestruturação econômica em São Paulo é muito difícil de ser apreendida. Trata-se de uma dinâmica territorial complexa, que decorre das novas relações entre economia, sociedade e espaço (Benko, 1996) e envolve um intenso movimento de recomposição espacial da reprodução do capital e do trabalho. Esse movimento vem promovendo uma desconcentração ou dispersão espa-

cial das atividades industriais em relação ao núcleo metropolitano, possibilitada pela maior mobilidade espacial das empresas. Atualmente, em razão de fatores como os avanços nas áreas de comunicações e transportes, as empresas têm maior facilidade na busca por localizações que lhes ofereçam maiores vantagens competitivas. Esse processo levou ao deslocamento de boa parte das atividades industriais em direção a localidades no entorno da Região Metropolitana (Lencioni, 1994), nas quais se assiste a um convívio entre a modernização tecnológica e gerencial das empresas de grande porte e mais capitalizadas (em geral transnacionais) e a precarização dos vínculos empregatícios e das condições de trabalho nas empresas de pequeno porte e descapitalizadas.

Os impactos negativos do processo de reestruturação econômica recaíram com mais intensidade sobre a população mais pobre, menos escolarizada, menos qualificada para o trabalho, residente nas áreas mais periféricas da cidade, com menor acesso a equipamentos e serviços públicos e conseqüentemente com poucas chances de se inserir no mercado de trabalho formal (Gomes e Armitrano, 2005). Pesquisa recente de Marques e Torres (2005) mostra que na década de 1990 houve um aumento da presença relativa da população de classe média nas áreas periféricas e uma correspondente redução nas áreas predominantemente de elite. Indica ainda que estas últimas áreas perderam população em termos absolutos e que – ao contrário do que afirmam diversas análises que atribuem ao novo período uma urbanização de “enclaves” – não aumentou a presença de grupos de maior renda na periferia.

A mesma pesquisa aponta a persistência da concentração da distribuição de renda (ver Mapa 4): as disparidades de renda entre os chefes de família mais pobres e os mais ricos se mantêm e as disparidades de renda entre os chefes de família de classe média e os mais ricos se acentuam. Em 2000, 35,4% dos chefes de família da RMSP ganhavam entre zero e três salários mínimos e 11,3% ganhavam mais de vinte salários mínimos. A classe de renda baixa ou muito baixa se concentra nas áreas mais periféricas da metrópole (Marques e Torres, 2005)⁴.

4. Isso não significa que a periferia seja um bloco homogêneo, pois há uma crescente heterogeneidade nas áreas periféricas de baixa renda. Elas se distinguem fortemente segundo o rendimento, a escolaridade etc.

Mapa 4 – Renda média por domicílio na RMSP

6.4 Estrutura, infra-estrutura e política habitacional

6.4.1 Aspectos da estrutura territorial

A estrutura física da RMSP é fortemente marcada pelas características de um mercado imobiliário que desde sua origem já apresentava um caráter segregador, fundado na lógica da separação das classes. No final do século XIX, quando o crescimento demográfico se acelera em razão da imigração estrangeira, a elite começa a delimitar seus espaços privilegiados e a estabelecer parâmetros de uso e ocupação do território da cidade. A proibição de cortiços no centro da cidade e a permissão da construção de vilas operárias na periferia foram algumas de suas primeiras medidas para distinguir claramente os espaços. As áreas da elite correspondiam às áreas centrais, mais acessíveis e com melhor infra-estrutura, e as das camadas populares correspondiam às bordas da zona urbana (Rolnik, 1997).

Durante muito tempo as ferrovias foram um importante elemento estruturador do espaço urbano da cidade. As fábricas se instalaram em terrenos contíguos às estradas de

ferro, implantadas nas várzeas dos rios Tamanduateí e Tietê, e sobretudo nas proximidades das estações ferroviárias, o que facilitava o transporte da produção. Em locais próximos foram estabelecidos os loteamentos operários suburbanos, que abrigaram vilas e cortiços.

Até os anos 1940 as rodovias tiveram uma função complementar ao percurso do transporte ferroviário, mas à medida que a cidade se tornava mais compacta e os subúrbios se estendiam o transporte rodoviário passou a ter um papel mais importante na cidade, nortando o desenvolvimento urbano e industrial nas décadas seguintes. A partir de então o padrão de expansão da urbanização seguiu as direções demarcadas pelas principais rodovias e pela disponibilidade de transporte público.

A expansão urbana da Região Metropolitana se deu de forma radioconcêntrica em todas as direções. Em alguns casos, acompanhou o dinamismo econômico de municípios predominantemente industriais; em outros, reforçou o caráter de “municípios-dormitório” ocupados por população de baixa renda; e em outros, ainda, acompanhou a desconcentração de atividades produtivas que antes eram exclusivas do município-sede. A expansão foi acelerada e extensiva, freqüentemente envolvendo assentamentos irregulares. Esse processo de expansão, conhecido na literatura como “periferização”, abrangeu toda a Região Metropolitana, mas ocorreu sobretudo na Zona Leste, em virtude da construção de conjuntos habitacionais pelo poder público, e nos quadrantes ao sul da metrópole, em razão da expansão das atividades econômicas e dos empregos na indústria e nos serviços (Meyer *et al*, 2004: 41-42).

Os estudos geralmente conjugam três fatores para explicar a acelerada expansão urbana que acompanhou o processo de industrialização em São Paulo: a ausência de uma participação decisiva do poder público na condução do desenvolvimento urbano metropolitano, a especulação intensiva (vertical) e extensiva (horizontal) do solo e o modelo rodoviário radioconcêntrico, compreendido por rodovias implantadas nos fundos de vale, partindo do centro em direção aos bairros mais distantes. Esse padrão da expansão socioespacial do município-sede reproduziu-se na escala regional, partindo dos subcentros regionais dos municípios metropolitanos que polarizaram a oferta de empregos na indústria e nos serviços (Meyer *et al*, 2004).

Mapa 5 – Estrutura urbana básica da RMSP

Um outro fenômeno peculiar da estruturação da metrópole de São Paulo é o processo de deslocamento do centro de negócios da cidade, que acompanhou o vetor sudoeste da expansão urbana: ele migra do centro histórico para a avenida Paulista, que nos anos 1970 se torna símbolo do capital financeiro, em seguida para a avenida Faria Lima (agora Nova Faria Lima), centro de comércio e serviços, sobretudo bancários e financeiros, e em meados dos anos 1980 para a avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini, sede de empresas terciárias, hotéis e comércio sofisticado (Frúgoli, 1998). Esse processo de deslocamento espacial dos negócios coincide com o da elite, que a partir da sua localização privilegiada nas áreas centrais passou a ocupar preferencialmente a zona sudoeste da cidade. Isso demonstra uma estreita relação entre a localização urbana dos grupos de alta renda e o deslocamento do centro de negócios para atender as suas demandas. A zona sudoeste da metrópole concentra a maioria das atividades econômicas modernas e das residências de alta renda, sendo densamente ocupada por edifícios de apartamentos e relativamente bem provida de infra-estrutura. As outras zonas abrigam de maneira heterogênea segmentos das classes média, média-baixa e baixa, e nelas a infra-estrutura, além de desigualmente distribuída, é em geral precária.

No final da década de 1970 a estrutura física que tinha dado suporte à expansão da metrópole já estava chegando ao seu limite e exigia não apenas melhoria do sistema viário e de transporte, mas a construção de novas infra-estruturas (Deák, 1999b). Embora os planos e projetos de urbanização preconizassem um complexo e abrangente sistema estruturador da acessibilidade metropolitana, apenas uma parte muito pequena do que se propôs foi efetivamente implantada. A cidade de São Paulo, uma das maiores aglomerações urbanas do mundo, apresenta sérios problemas de mobilidade, associados, entre outros transtornos aos constantes congestionamentos das vias que dão acesso às áreas centrais, à precariedade das conexões transversais entre os eixos radiais e às deficiências de transporte público.

Nos anos 1980 verificou-se uma importante mudança no padrão histórico de urbanização da metrópole, relativa à gradual diminuição das taxas de crescimento e da expansão da mancha urbana. Esses dois fenômenos foram acompanhados por um processo de ocupação das áreas vazias remanescentes na periferia, configurando-se assim um padrão de urbanização mais concentrado e denso (Deák, 1999a). O adensamento da periferia teve como consequência sobre a estrutura urbana uma espécie de uniformização da precariedade da infra-estrutura por todo o território. A dicotomia centro/periferia passa a se diluir numa vasta área periférica, agora mais compacta e espraiada, que abarca a maior parte da estrutura metropolitana.

6.4.2 Aspectos da infra-estrutura viária e dos transportes

Duas ligações ferroviárias foram historicamente determinantes no processo de formação do padrão de ocupação do espaço em São Paulo: a Estrada de Ferro São Paulo Railway (1867), que ligou a cidade ao porto de Santos, e a Estrada de Ferro Central do Brasil (1858), que a conectou ao Rio de Janeiro. Esta última implicou uma diferenciação espacial que teria efeitos decisivos na configuração da expansão urbana, ao cortar a cidade ao meio: de um lado ficou a área central, privilegiada em termos de acessibilidade e infra-estruturas e ocupada pelas famílias das classes alta e média alta, e de outro a porção desprivilegiada e ocupada pela população de baixa renda, que tinha altos custos de deslocamento ao centro e usava o comércio e os serviços dos centros secundários.

Depois de várias décadas sem receber investimentos, o sistema ferroviário foi completamente ultrapassado como eixo dinamizador das atividades econômicas e da expansão urbana da cidade. Não obstante, permaneceu como elo de ligação com as periferias pobres e distantes, principalmente aquelas nas quais foram construídos os grandes conjuntos habitacionais populares. Desde os anos 1940 as direções do crescimento urbano são orientadas pelo sistema rodoviário, fortemente condicionado pelos eixos de expansão econômica.

Até os anos 1960 não havia anéis de circulação perimetral em São Paulo, de modo que todo o tráfego cruzava a cidade pelas suas áreas centrais, muitas vezes através de vias locais ou estradas com baixa capacidade de tráfego. Naqueles anos a lógica dos deslocamentos na cidade se vê modificada por uma série de investimentos em infra-estrutura viária, principalmente no sistema de avenidas marginais. A partir desse circuito perimetral construíram-se ou ampliaram-se eixos radiais em todas as direções. Essas novas ligações regionais passaram então a constituir os eixos da expansão da metrópole.

Nos anos 1980 e 90, uma nova série de investimentos resultou em duplicações de vias, construção de novos acessos para desafogar o tráfego de alguns eixos, abertura de novas vias em áreas já estruturadas da cidade (de grande interesse para o mercado imobiliário), construção de um complexo de túneis configurando uma via radial expressa no setor sudoeste (o mais rico da cidade) e conclusão de alguns trechos de um sistema de interligação perimetral das rodovias radiais no limite da capital (que vinha sendo construído de forma intermitente fazia muitos anos). Essas infra-estruturas viárias vieram atender necessidades funcionais das atividades econômicas, fundamentalmente as das indústrias instaladas ao longo das rodovias nas periferias da metrópole.

Embora tenham sido apresentadas como produto de solução planejada para os problemas da urbanização, essas obras viárias não obedeceram a nenhuma política de desenvolvimento urbano e acabaram por desencadear mudanças nos padrões de uso do solo na metrópole. Muitos dos impactos desses investimentos viários na periferia decorreram da sua associação a interesses empresariais vinculados a empreendimentos comerciais como *shopping centers*, hipermercados e grandes franquias internacionais, em razão do seu poder de atração de população: essa atração não foi acompanhada de uma oferta

de moradia adequada à demanda nem de uma correspondente infra-estrutura básica, o que provocou aumento do déficit habitacional e incremento dos processos de favelização, reforçando assim os problemas sociais preexistentes nessas áreas.

A reprodução da precariedade da urbanização em escala regional e em ritmo acelerado também acarretou sérios danos ambientais na metrópole, sobretudo comprometendo a qualidade da água. Embora as redes de água e energia elétrica atualmente atendam quase a totalidade da RMSP, a rede de esgoto sanitário está longe disso, de modo que boa parte do esgoto ainda é despejada nos rios. Outro problema ambiental causado pela ocupação indiscriminada do território é a impermeabilização do solo, que acarreta enchentes em virtude do aumento da velocidade e do volume das águas que chegam aos córregos. Enfim, os problemas ambientais gerados pela intensiva expansão urbana – em grande medida favorecida por investimentos em infra-estrutura viária sem um planejamento global do desenvolvimento urbano – intensificam os enormes problemas sociais já enfrentados na metrópole.

Nos anos 1980, embora a expansão e o adensamento continuem ocorrendo simultaneamente, altera-se o padrão de crescimento urbano “explosivo” das décadas anteriores, que levava a “mancha urbana para áreas sempre mais distantes” das áreas centrais, deixando grandes vazios urbanos “cujo preenchimento dava amplas oportunidades de especulação imobiliária” (Deák, 2004a: 199). A partir de então o processo de “preenchimento de vazios, adensamento e consolidação de áreas urbanas já existentes” (idem) adquire relevância e desloca parcialmente o foco dos problemas urbanos, que antes estavam mais relacionados à ocupação de novas áreas e à crescente necessidade de expansão da infra-estrutura, para as questões relacionadas à acessibilidade à infra-estrutura existente e à poluição do meio ambiente e ao comprometimento dos recursos naturais.

Configura-se então um padrão de urbanização em que o transporte passa a ser um tema crítico na metrópole. A prioridade dada aos investimentos em obras de infra-estrutura viária, em detrimento de investimentos em transportes de massa mais eficientes para atender o volume e as características da demanda, e os efeitos negativos da política econômica sobre a renda afetaram as condições de mobilidade na cidade. Os

indicadores sobre a situação dos transportes na metrópole apontam uma queda da mobilidade individual de 1987 a 1997 e uma recuperação em 2002, um aumento das viagens a pé e uma redução do uso dos meios de transporte coletivos (ver Tabela 5), afetando principalmente a mobilidade das populações de renda baixa e média, que são as que mais usam os transportes coletivos (Deák, 1999: 313-39; 2004a: 197-219). Um outro indicador relevante nos dá conta de que é inconcebível que uma metrópole com 19 milhões de habitantes seja servida por um metrô com meros 57,6 km de extensão e que transporta uma média de apenas 1,7 milhão de passageiros por dia útil (Metrô, 2004).

Tabela 5 – Evolução da divisão modal de transportes (coletivo, individual e a pé) e da taxa de motorização na RMSP

	1967		1977		1987		1997		2002	
	(mil)	(%)	(mil)	(%)	(mil)	(%)	(mil)	(%)	(mil)	(%)
População	7.097		10.273		14.248		16.792		18.340	
Taxa de motorização		7,0		13,5		14,1		18,4		18,4
Viagens motorizadas em coletivos	4.894	68,1	9.759	61,0	10.450	55,8	10.470	50,79	11.500	47,0
Viagens motorizadas individuais	2.293	31,9	6.240	39,0	8.290	44,2	10.140	49,21	12.950	53,0
Total de viagens motorizadas	7.187		15.999		18.810		20.610		24.450	
Viagens a pé	-	-	5.400	25,23	10.650	36,22	10.810	34,4	14.190	36,7
Total	-	100	21.399	100	29.067	100	31.430	100	38.660	100

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), Pesquisas Origem / Destino, 1967, 1977, 1987, 1997, e 2002; Secretaria Municipal de Planejamento/Setor de Transportes.

6.4.3 Aspectos da política habitacional

A produção de habitação popular no país só foi amplamente assumida pelo Estado a partir da década de 1960⁵, mediante um modelo de construção de conjuntos habitacionais verticais e horizontais na periferia da cidade. Até 1986 a produção de moradia de interesse social se fez predominantemente pelo sistema estatal compreendido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que proviam o financia-

5. Sobre o modelo de produção habitacional anterior a essa época, cf. Bonduki, 1998.

mento da construção e a concessão do crédito mediante um sistema que previa “apenas” a recuperação dos investimentos. A participação dos governos municipais na gestão de sistemas de provisão de habitação somente ganharia destaque no fim da década de 1980.

Em face da ampliação das desigualdades sociais⁶ e do crescimento do déficit habitacional no país, os benefícios dessas formas predominantes de provisão de habitação popular foram mínimos. A política do BNH, em especial, não atendia a demanda da população mais carente, com renda de até três salários mínimos⁷, e o modelo dos conjuntos habitacionais adotado freqüentemente acabou provocando padrões de sociabilidade negativos: os conjuntos eram construídos em áreas muito distantes e de difícil acesso (como forma de baratear os custos da construção, dados os altos preços dos terrenos mais centrais), tendo pouca integração com a cidade, e internamente as unidades eram muito isoladas entre si, dadas as grandes dimensões dos projetos (Marques e Saraiva, 2005).

Terminado o período do regime militar, a extinção do BNH, o crescimento da população urbana, o aumento da demanda habitacional e a pressão dos movimentos sociais por moradia levaram os governos municipais a adotar políticas alternativas para enfrentar a precariedade e o déficit habitacional da população carente. Entre essas políticas, as de maior alcance foram as de urbanização de favelas, regularização fundiária, intervenção em cortiços, recuperação de conjuntos habitacionais, construção de unidades novas por mutirão e locação social (Marques e Saraiva, 2005). Ao analisar a implementação dessas políticas pelos governos municipais que se sucederam em São Paulo desde 1989, Marques e Saraiva (2005) concluem que elas não tiveram efeitos muito alentadores sobre a segregação territorial e as desigualdades sociais, mas reconhecem que quando há continuidade nas ações de um governo ao outro (como ocorreu no caso da regularização de loteamentos e favelas) elas podem apresentar resultados bastante positivos e adquirir uma escala significativa na política habitacional.

6. A evolução das desigualdades no Brasil medida pelo Coeficiente de Gini passou de 0,57 em 1960 para 0,63 em 1970, reduzindo-se a 0,62 em 1980 e voltando a aumentar a 0,63 em 1990 e 0,65 em 2001 (Devoto, 2003).

7. A população entre três e cinco salários mínimos era atendida, mas com muita dificuldade.

Uma das maiores limitações das políticas habitacionais geralmente adotadas no Brasil é o fato de que não são acompanhadas de uma política fundiária que garanta o acesso à terra. Políticas habitacionais nas diversas escalas governamentais pretendem dar conta do problema sem enfrentar o cerne da questão: garantir a reprodução da força de trabalho. A garantia de moradia digna é um fator essencial para a reprodução da força de trabalho e a expansão da acumulação de capital de maneira ampliada na sociedade, mas como vimos anteriormente isso jamais constituiu prioridade das classes dirigentes, e não foi diferente no que tange à habitação (Mautner, 1999). No caso de São Paulo, quando se fizeram investimentos estatais na compra de glebas e parecia que uma política fundiária estava sendo colocada em prática, terras de propriedade de companhias públicas de habitação foram vendidas a preços baixos a empresários do ramo imobiliário para a construção de grandes conjuntos habitacionais (Moreira, 2002).

Em São Paulo, a edificação de grandes conjuntos habitacionais foi extensamente usada para alocar a população de baixa renda. No entanto, o assentamento desse tipo de empreendimento em áreas periféricas de difícil acesso – geralmente em terrenos geralmente de má qualidade e em locais impróprios para o uso habitacional – foi providencial sobretudo para os especuladores imobiliários, que construíram empreendimentos voltados para os segmentos de classe média e alta nos estoques de terras vazias formados nos espaços intersticiais entre aqueles conjuntos habitacionais: esses empreendimentos se tornaram negócios dos mais rentáveis na cidade em razão da valorização das terras, pois quando os conjuntos habitacionais terminavam de ser construídos e a infra-estrutura já tinha sido implantada, o valor das terras próximas, que já estavam nas mãos daqueles especuladores, tinha se multiplicado (Moreira, 2002; Castro, 2001).

A especulação imobiliária é uma prática impregnada no padrão de produção do espaço em São Paulo, manifestando-se de diversas formas na estrutura urbana da cidade. O processo de urbanização periférico é uma de suas principais facetas. As experiências municipais de política urbana que procuraram enfrentar a questão fundiária e habitacional foram poucas e insuficientes. Nos anos recentes, uma série de instrumentos legais regulamentados pelo Estatuto da Cidade ampliou as possibilidades dos municípios no enfrentamento do problema habitacional, mas ainda não há avaliação dos impactos dessa legislação no âmbito da RMSP.

As constantes ocupações ilegais de terra, tanto espontâneas como organizadas, constituíram nos anos recentes o traço mais marcante do padrão de urbanização da metrópole. Com base em dados do LabHab/USP de 1998, Moreira (2002: 10) nos apresenta um dado que revela a magnitude do mercado ilegal de terras na metrópole: “nos últimos quinze anos a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal”.

A estruturação fundiária da metrópole paulistana obedece aos interesses do mercado imobiliário especulativo, destinado à parcela populacional das classes média e alta, e dos próprios governos, que jamais investem nesse terreno de maneira efetiva e que atuam conforme os interesses em jogo: as ocupações ilegais são toleradas enquanto as respectivas terras não representem ganhos para os cofres públicos ou para a elite empresarial do setor imobiliário; quando as terras ocupadas passam a significar bons negócios, são imediatamente realizados os investimentos e ações para efetuar expropriações, regularizações e implantação de infra-estruturas, em benefício das grandes construtoras e dos empreendedores imobiliários (Fix, 2001).

Os dados sobre o processo de favelização confirmam que os efeitos das políticas habitacionais foram mínimos em face do aumento das desigualdades sociais e do déficit habitacional. Segundo Marques e Saraiva (2005), no ano 2000 o município de São Paulo tinha mais 1,1 milhão de habitantes morando em favelas, cifra que corresponde a 11% da população municipal – uma proporção extremamente elevada se observarmos que em 1973 era de 1,1%. Estima-se que isso represente um déficit habitacional de 596 mil unidades, das quais 71,2% corresponderiam à demanda da população com renda inferior a três salários mínimos. Na década de 1990 a taxa de crescimento da população favelada foi de 2,97% ao ano e a taxa de crescimento da área total de favelas foi de 24%. Em termos territoriais, observou-se nas áreas faveladas um adensamento de 360 para 380 habitantes por hectare, e em termos de densidade domiciliar ocorreu uma queda de 3,80 para 3,46 habitantes por domicílio (Saraiva e Marques, 2005). Além disso, teria ocorrido nesse mesmo período uma acentuada dispersão das favelas nos municípios da metrópole (Meyer *et al*, 2004).

Mapa 6 – Uso do solo da RMSP

CAPÍTULO 7

A METRÓPOLE BUENAIRENSE¹

7.1 Introdução à cidade

Como a maioria das cidades latino-americanas, Buenos Aires experimentou um longo processo de crescimento durante o ciclo de desenvolvimento capitalista. Diferentemente de São Paulo e da Cidade do México, sua expansão se caracterizou por um traçado urbano de infra-estruturas públicas inclusivo e por um mercado habitacional privado disseminado amplamente na sociedade.

A formação dos subúrbios resultou de uma política de subsídio ao transporte público e da implantação de uma malha viária contínua, que permitiu uma comunicação integral da cidade (Silvestri e Gorelik, 2000). Além dessas particularidades, o estágio extensivo do desenvolvimento urbano de Buenos Aires é peculiarmente singular pela existência de uma ampla classe média, aspecto diferencial no contexto latino-americano que sem dúvida marcou a urbanização da cidade.

Os bairros, fundamentalmente habitados por pequenos proprietários, comunicavam-se por meio de um traçado urbano reticulado que tornava a cidade bastante homo-

1. Fazem parte da RMBA, segundo o Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), a Cidade de Buenos Aires, quatorze *partidos* cuja superfície e população integram totalmente o Aglomerado da Grande Buenos Aires – GBA (Lomas de Zamora, Quilmas, Lanas, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó), dez *partidos* cuja superfície e população integram parcialmente o Aglomerado e fazem parte da GBA em sentido administrativo (La Matanza, Almirante Brown, Merlo Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando, Ezeiza) e oito *partidos* cuja superfície e população integram parcialmente o Aglomerado e não fazem parte do GBA em sentido administrativo (Pilar, Escobar, General Rodríguez, Presidente Perón, San Vicente, Marcos Paz, Cañuelas La Plata). Ver Mapas 1 e 2.

gênea, com condições similares de infra-estrutura, transporte, emprego e habitação para uma ampla parcela da população. É curioso notar que, mesmo na segunda metade do século XX, com escassos suportes públicos, normas de uso do solo cada vez mais permissivas e sem um plano de expansão das infra-estruturas para garantir que os serviços continuassem sendo prestados de maneira eqüitativa e universal, o crescimento da economia, a tradição de um Estado construído segundo o modelo do bem-estar social e a homogeneidade do traçado urbano tenham conseguido manter a tendência inclusiva do processo de urbanização da metrópole até os anos 1980 (Silvertri e Gorelik, 2000).

De alguma maneira, amplos setores da sociedade tornaram-se pequenos proprietários e até muito recentemente continuaram imaginando um crescimento homogêneo, no qual as diferenças sociais tendiam a se dissolver. Não que o processo de urbanização de Buenos Aires tenha sido harmônico ou eqüitativo: sempre existiu segregação, áreas qualitativamente melhores, áreas degradadas, setores marginalizados. Mas é importante destacar que nas linhas mestras do modelo de expansão territorial, social e ideológico que caracterizou Buenos Aires estava implícita a idéia de crescente integração e eqüidade, o que contrasta bastante com os modelos de “modernização segregada” das outras duas cidades latino-americanas abordadas neste estudo.

Até os anos 1960, período durante o qual ocorre um forte incremento da industrialização e das migrações internas, Buenos Aires se expandiu predominantemente pela suburbanização dos grupos de menor poder socioeconômico. Entretanto, isso não pode ser de nenhuma maneira comparado com o que ocorreu em São Paulo ou na Cidade do México, pois na Argentina esses grupos têm um padrão de vida muito semelhante ao da classe média paulista. Além disso, como já foi dito, esse processo foi fomentado por uma política de barateamento dos custos do transporte, e a população contou com boas facilidades para a compra de lotes a prazo, o que permitiu que uma ampla camada de setores de baixa renda acendesse socialmente (Torres, 1978).

Na década de 1970 esse padrão começou a mudar, na medida em que se iniciou uma série de obras rodoviárias e passou-se a privilegiar o veículo automotor privado em detrimento do transporte público. Foram então construídas as principais vias de acesso rodoviário à capital e dados os primeiros passos em direção à expansão da área central

sobre o rio da Prata, onde hoje está Puerto Madero: um enorme empreendimento realizado graças a uma engenharia financeira que permitiu que grandes extensões de terras públicas localizadas em áreas centrais passassem para mãos privadas.

O fim do ciclo expansivo da economia começa a dar sinais de esgotamento na segunda metade dos anos 1970. Ocorre uma diminuição expressiva das migrações, as indústrias se deslocam para regiões mais afastadas e mais baratas e outras simplesmente fecham as portas, impossibilitadas de enfrentar o processo de reestruturação que o novo estágio de desenvolvimento capitalista requeria². Em termos territoriais, isso produziu, fundamentalmente nas zonas Sul e Sudoeste e em grandes áreas da Grande Buenos Aires, processos sociais e territoriais simultâneos de fragmentação social (proliferação de “periferias internas”)³ e esvaziamento (surgimento de áreas vazias em locais compactos), acompanhados de um acentuado processo de obsolescência das infra-estruturas.

A política econômica e social da ditadura, entre 1976 e 1983, teve responsabilidade nisso: as políticas cambiais desalentaram a produção industrial, foram dados incentivos para que as indústrias se deslocassem para outras regiões do interior da Província, setores sociais carentes foram expulsos para seus lugares de origem etc. Mas foi somente a partir de 1984, com o governo democrático, que os efeitos dos anos de ditadura política e crise econômica puderam ser reconhecidos no âmbito do urbano. Ao mesmo tempo que ocorriam a abertura política e a revitalização cultural do espaço público, tornavam-se perceptíveis o esgotamento da infra-estrutura dos serviços públicos e a degradação de diversos espaços da cidade. Somente então se constatou efetivamente que havia sido cortada a rede pública de sustentação material da modernização urbana e que a homogeneidade que caracterizara o espaço urbano da Região Metropolitana de Buenos Aires não mais existia.

2. Essa retração da indústria é muitas vezes chamada de “desindustrialização”, fenômeno característico do novo estágio do desenvolvimento capitalista no qual a acumulação passa pela intensificação da produtividade e esta pela utilização de novas tecnologias que economizam custos com mão-de-obra e no qual o setor terciário adquire grande destaque.

3. Chamamos de “periferia” não apenas as áreas periféricas em relação ao núcleo central da metrópole mas também aquelas áreas habitadas pela população de baixos recursos que tem suas necessidades básicas insatisfeitas. Portanto, o termo “periferia” (ou “periferização”) não significa aqui “suburbanização” (ocupação dos subúrbios da cidade), mas adquire a conotação de segregação social e econômica das classes baixas.

Tudo isso foi atribuído à crise econômica, o que aliviou as exigências da população quanto ao funcionamento da cidade durante toda uma década. Somente nos anos 1990 as mudanças ocorridas na cidade foram reconhecidas como uma nova transformação urbana. Até então o que ocorria parecia transitório, gerado pela crise econômica que supostamente teria um fim. Mas a crise continuou, e os novos atores, privilegiados pela abertura econômica, souberam encontrar na cidade uma série de atividades imobiliárias completamente adequadas às suas novas lógicas, com o Estado respaldando e potencializando suas ações. Somente nesse momento começam a se configurar os enclaves urbanos.

Contrastando com a tradicional política inclusiva e homogeneizadora do traçado urbano, começa a haver uma ocupação territorial dispersa ou difusa que pela primeira vez ameaçou a sobrevivência do núcleo central da cidade. Diante da decadência das redes de infra-estrutura e dos serviços públicos de caráter universal, surgem os serviços privados dirigidos à classe média alta, o espaço público torna-se objeto de negócios privados e diferentes partes da cidade passam a ser vendidas ao capital internacional. Trata-se de uma “nova modernização”, apoiada na fratura social e urbana (Ciccolella, 2002).

Nos anos 1980, no marco da recessão, a maior parte da atividade construtora e imobiliária restringiu-se à reciclagem de casas em bairros tradicionais, e as operações especulativas ainda eram tímidas. A tradicional venda de bens imóveis foi sendo gradualmente substituída pela venda de empreendimentos em áreas urbanas “requalificadas” ou “reinventadas”, aproveitando a fragmentação social dos bairros decadentes e procurando reverter os efeitos da década de estancamento e declínio dos centros tradicionais. Esse “relançamento”, como outras experiências do tipo vistas também em São Paulo, fortemente espelhado nas cidades de Madri e Barcelona, sustentou-se numa forte crítica ao planejamento e à gestão urbana do período anterior e apoiou-se na dimensão estritamente mercadológica do território. A cidade passou a ser pensada e desenhada por partes, com forte ênfase na forma e não na função de seus espaços.

Foi nesse período que a flexibilização das leis urbanísticas, ou melhor, as conhecidas “exceções”, começam a ser usadas como recurso para driblar a falta de um plano de desenvolvimento urbano e de investimentos públicos para a cidade. Isso só fez exacerbar a corrupção que caracterizara a burocracia durante a ditadura, mas desta vez a democra-

cia tornava transparentes as grandes dificuldades enfrentadas no âmbito das políticas urbanas: inundações cada vez mais freqüentes, cortes de energia, contaminação dos mananciais, perda da capacidade integradora do transporte público em razão do colapso da rede ferroviária, do aumento dos preços do transporte coletivo ou da diminuição dos percursos e freqüências, dificultando o deslocamento das pessoas para o trabalho e para o centro, que fora referência cultural e recreativa para toda a metrópole. Até a questão habitacional, sempre considerada marginal, passou a ser um problema crucial: cresciam as favelas e a ocupação de prédios vazios em bairros tradicionais do centro, e os loteamentos especulativos clandestinos se transformaram em práticas correntes.

As expressões urbanas mais claras de que o modelo expansivo da cidade havia chegado ao fim foram o colapso do sistema público de transporte e o agravamento da questão habitacional – “o fim do horizonte da casa própria vinculada à integração e à ascensão social” (Silvestri e Gorelik, 2000: 483).

Surge uma nova forma de conceber a cidade, inteiramente funcional e fragmentada, da qual os *shoppings centers* e os hotéis de luxo – as novas pautas de consumo – são a expressão mais significativa, já que foram os únicos empreendimentos de envergadura do período. Eles ofereciam ordem e segurança, aquilo que a população conhecia do estágio expansivo da urbanização, valores agora escassos no espaço público da cidade. O interessante é que em Buenos Aires eles não se situaram em áreas onde não havia densidade comercial, cultural e populacional, como ocorreu em São Paulo, onde a instalação de *shoppings* ocorreu cedo e de forma descentralizada: em Buenos Aires eles ficaram nos próprios centros urbanos, para substituir a antiga vitalidade, ou seja, restituir o dinamismo de outrora.

Boa parte do impulso e da aceitação das novas políticas de reforma econômica e do Estado implementadas pelo governo Menem se deve à situação de crise gerada pela hiperinflação de 1989-90. As privatizações dos serviços públicos e a desregulamentação e abertura da economia foram os carros-chefe dessa política, e não a superação da crise do próprio Estado. Privilegiado pela política de abertura econômica indiscriminada, o capital privado internacional tomou conta da cidade e deixou suas marcas por meio de mega-empreendimentos como Puerto Madero, Retiro, Abasto e Trem da Costa, das marinas e complexos residenciais de El Tigre, da proliferação desenfreada de bairros fechados, da

radical transformação e privatização dos acessos rodoviários à cidade, projetos de magnitude e intervenção até então desconhecidos em Buenos Aires.

Isso representa o que Gorelik e Silvestri (2000: 491) denominam “urbanização do capital privado”: o resultado da transformação em negócio de grandes áreas da cidade, um modo de fazer cidade que pressupõe a lógica da rentabilidade da configuração urbana e que tem o Estado como seu principal agente mediador. Exacerbaram-se as diferenças da distribuição de renda e entre a cidade dos “enclaves dinâmicos” e o resto do território. O Estado afastou-se completamente da gestão da cidade, os investimentos públicos caíram drasticamente⁴ e o pouco investimento feito foi gasto em áreas promissoras para os capitais privados: a zona Norte e toda a extensão costeira que vai do centro até ela.

A nova fisionomia da cidade aumentou enormemente o tráfego de veículos e gerou uma nova onda de suburbanização, agora da classe alta. O transporte ferroviário e subterrâneo (o metrô) passou por concessão ao setor privado, sem uma política coordenada e sem condicionar sua exploração a nenhum tipo de investimento estrutural, e permitindo a operação indiscriminada de serviços privados de transporte. Foram privatizados todos os serviços municipais: pavimentação, cuidado dos parques, sinalização pública, cantinas escolares, e até os próprios sistemas de fiscalização desses serviços. Houve uma transformação radical em relação ao padrão de gestão metropolitana anterior.

A fúria dos investimentos privados em empreendimentos residenciais de bairros fechados e suas diversas modalidades demonstram uma mudança radical na sociedade buenairense. A classe alta encontrou novos modelos urbanos, que deram lugar a um sistema que se contrapôs ao anterior.

7.2 Aspectos sociodemográficos

Buenos Aires cresceu lentamente desde a sua fundação, em 1536, até meados do século XVIII. Em 1750 tinha apenas 14 mil habitantes. Foi somente a partir de então que a prosperidade e o incremento demográfico tiveram lugar, primeiramente pelo estímulo

4. Segundo dados do INDEC, os investimentos em infra-estrutura diminuíram em 100% na década de 1980.

dado pela comercialização de peles e depois com a sua designação como capital do Virreinato del Río de la Plata em 1776.

A abertura do porto ao livre-comércio, com a independência da Espanha em 1810 (tendo a Inglaterra como principal beneficiária), foi o segundo momento de estímulo à sua expansão. O comércio cresceu, e a população chegou a 100 mil habitantes em 1850. Mas o grande avanço da cidade se dá a partir dos anos 1860, período das prósperas exportações de peles, lãs, cereais e carnes, quando os imigrantes europeus, procedentes particularmente da Espanha e da Itália, chegam à região. O capital estrangeiro, sobretudo britânico, expandiu as ferrovias, as instalações portuárias, os bondes e a iluminação a gás.

Outro salto importante foi a declaração definitiva de Buenos Aires como capital federal da Argentina nos anos 1880. Trinta anos depois, em 1910, a cidade já era o principal centro econômico e cultural latino-americano, com uma população de 1,3 milhão de habitantes, e ocupava um posto hegemônico na política e na economia do país. A concentração de população, recursos e infra-estrutura de transportes estimulou a instalação de fábricas de bens de consumo. A imigração do interior para a cidade, assim como o fluxo de imigrantes europeus, elevou a população de Buenos Aires para 5 milhões de habitantes em 1950.

Segundo dados censitários, em 1914 Buenos Aires abrigava 25,8% da população total do país e em 1970 essa porcentagem chegou a 35,6%, convertendo-a numa aglomeração eminentemente urbana, muito diferente das outras cidades da Argentina. A partir de 1976, os efeitos da ditadura sobre a estrutura econômica e social, do início do processo de reestruturação econômica global e da progressiva abertura da economia debilitaram o potencial de desenvolvimento da região. Havia um clima de repressão e medo no âmbito político e social e de falta de competitividade da indústria no âmbito econômico. A invasão de produtos importados e a insuficiência das exportações impediram a renovação dos investimentos produtivos e, por sua vez, o emprego da mão-de-obra. A cidade deixa de ser tão atrativa para a migração.

Em 1984, embora tenha se iniciado um ciclo de consolidação democrática no país, a inflação e a recessão se agravaram, e as taxas de crescimento caíram notavelmente, particularmente na capital. As cifras abaixo da Tabela 6 evidenciam a perda de importância da Cidade de Buenos Aires (CBA) em matéria de população diante do crescimento da

área metropolitana da Grande Buenos Aires (GBA). A participação da população da CBA passou de 35,7 % em 1970 para 23,6% (INDEC, 2001). O Mapa 7 mostra a evolução da mancha urbana da RMBA entre 1782 e 1972, quando a população da região se aproxima dos oito milhões de habitantes.

Tabela 6 – Evolução da População da RMBA

Ano	População (milhões de hab)		
	CBA	GBA*	Total
1970	2.972	5.341	8.314
1980	2.980	6.802	9.710
1991	2.965	7.969	10.934
2001	2.776	8.684	11.460

Fonte: Censos Nacionais de 1970, 1980, 1991 e 2001, INDEC.

* inclui somente os 24 *Partidos* da Gran Buenos Aires.

Mapa 7 – Evolução da mancha urbana da RMBA

Fonte: Escolar Marcelo e Pérez Pedro. ¿La Cabeza de Goliath? Región metropolitana y organización federal en Argentina. Trabalho apresentado no XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, Setembro, 2001

O maior crescimento demográfico da metrópole ocorreu fundamentalmente nas áreas mais externas. Além disso, é importante observar que essa expansão já não ocorre mais de forma homogênea, mas dispersa e somente em alguns *partidos*⁵ (ver Mapa 8). Em termos gerais, pode-se dizer que Buenos Aires tem se mantido demograficamente estável se comparada à Grande Buenos Aires. Quanto à densidade demográfica, pode-se dizer que ela sempre apresentou um gradiente crescente do centro para a periferia e dos eixos viários principais em direção ao interior dos bairros.

Mapa 8 – Taxa de crescimento da RMBA

Atualmente a RMBA compreende uma área de 3.627 km² e abriga uma população aproximada de 14 milhões de habitantes, o que corresponde a 38% da população do país, enquanto as densidades dos *partidos* da GBA e da CBA são de 2.517 hab/km² e 14.651 hab/km², respectivamente (Ciccolella, 2002) – ver Mapa 9.

5. Os *partidos* correspondem aos municípios no Brasil. Segundo dados de Einstein (2002), nos anos 1990 apenas dez *partidos* da GBA foram responsáveis por aproximadamente 85% do crescimento total da metrópole.

Mapa 9 – Densidade demográfica da RMBA

7.3 Aspectos socioeconômicos

A primeira crise na cidade de Buenos Aires, após se tornar capital do país, começa a ser sentida durante a Primeira Guerra Mundial. A ruptura do modelo de acumulação vigente, quando as produções extensivas de carne e cereais são afetadas pela crise mundial, marca o início de um novo período, de construção das bases da indústria manufatureira⁶ e fim do modelo de economia aberta (Katz e Kosacoff, 1989).

Até então não existia propriamente um marco de regulação, e a economia dependia quase totalmente dos ditames da economia britânica. Os atores privilegiados daquele período eram a elite de proprietários do setor agropecuário, que orientava sua produção para a exportação, e o capital estrangeiro de origem britânica, que investia essencialmente em infra-estrutura física vinculada à produção e exportação de bens de origem

6. A industrialização na Argentina se deu paralelamente à expansão agroexportadora, ainda no final do século XIX, mas até os anos 1930 o Estado não teve um papel ativo.

agropecuária (ferrovias, portos etc.) e em atividades manufatureiras ligadas a essa produção (fundamentalmente frigoríficos).

A cidade, que adquirira uma fisionomia moderna, com seu porto, suas avançadas obras de salubridade, seu sistema de transporte local e regional, seus edifícios públicos, que fora o resultado da exportação massiva de tecnologia, trabalhadores e capitais europeus, começa a mudar e se torna a capital da crise vivida pelo país.

A crise de 1929 contém por alguns anos o processo de expansão industrial. Foi um período de tensão entre os produtores agropecuários e os novos grupos empresariais, que começam a diversificar as atividades impulsionados pelo capital estrangeiro. A elite agroexportadora não adere à proposta de industrialização para exportação por eles defendida e opta por um modelo de crescimento baseado na produção de manufaturas para o mercado interno, opção que não questionava nem colocava em risco as bases do seu poder econômico (Mora e Araujo, 1983).

Mas em 1933 a Cidade de Buenos Aires, assim como todo o país, enfrentava um aumento da demanda interna que já não era possível satisfazer com as importações, e a industrialização passa a ser o centro das atenções. A partir de então esse processo se expande rapidamente, a cidade passa a abrigar novas fábricas e os velhos estabelecimentos se ampliam (Schvarzer, 1983)⁷, transformando as características da cidade. As atividades se tornaram mais complexas e intensivas, e a cidade passa a incorporar feições diferentes, principalmente quando em meados dos anos 1940 o Estado passa a ter maior presença na economia.

No começo do século as instalações industriais se concentravam ao sul da cidade, aproveitando as vantagens da proximidade com o rio (Riachuelo), a linha férrea (Roca) e o centro da cidade, ou nas áreas periféricas ao norte e oeste, quando empresas não dependiam tanto da proximidade com o rio. Mas a direção do crescimento urbano e as novas condições econômicas dos anos 1930 dão lugar a um novo modelo de implantação industrial. As novas indústrias procuram aproveitar a infra-estrutura de serviços e a oferta de mão-de-obra da Zona Sul. Algumas também ocuparam as margens do anel

7. Segundo Schvarzer (1983), entre 1935 e 1945 duplicou o número de pessoas ocupadas na Capital.

viário constituído pela avenida General Paz, mas o pólo da estrutura industrial, até os anos 1940, se localizou na Zona Sul, dentro da capital.

Em 1946, as possibilidades de expansão dos estabelecimentos industriais dentro da capital se esgotam e a indústria começa a se dirigir para a Grande Buenos Aires. É o período em que o Estado adota uma política de nacionalização, atuando no marco regulatório da economia, na prestação de serviços públicos e se consolida como investidor na produção industrial e gestor de políticas de fomento desse setor. Um período em que se configura o modelo expansivo de desenvolvimento econômico e que costuma ser também associado a uma ampliação do grau de urbanização, especialmente na capital, para onde vinham grandes massas de trabalhadores de outras regiões do país.

São os anos de consolidação da expansão do setor industrial sob a experiência do modelo de substituição das importações e de fortes investimentos em infra-estrutura, o que levou a um crescimento exponencial de novas zonas de orientação industrial em toda a área periférica de Buenos Aires e ao crescimento dos subúrbios.

No início dos anos 1950 o aumento dos investimentos públicos e a diminuição das receitas provindas das exportações do setor agropecuário colocaram em crise o processo expansivo e o poder de intervenção e regulação da economia do Estado. A inflação, a queda dos salários reais e a alta dos preços provocaram um forte estancamento da demanda de força de trabalho e bens de consumo.

Mas o modelo expansivo ainda teve um novo fôlego. No final da década de 1950, sob um novo governo, mudam-se as regulamentações dirigidas ao setor industrial e à participação dos investimentos estrangeiros no país, revertendo-se a situação. Foi a partir de então, de fato, que começa a ter êxito a experiência desenvolvimentista e que Buenos Aires se expande sem controle. Surgem os primeiros projetos de rodovias, que mais tarde impulsionarão as forças centrífugas de localização das indústrias. As plantas industriais se distanciam do anel viário (General Paz) que circunda a cidade e separa a capital da Grande Buenos Aires, e o Acesso Norte (rodovia que se dirige ao norte do país) transforma-se no grande eixo de implantação das novas indústrias.

Todo o crescimento posterior à década de 1960 ocorre na Grande Buenos Aires. Entre 1964 e 1974 a população ocupada nas indústrias da capital permanece a mesma, enquanto a da Grande Buenos Aires dobra (Schvarzer, 1983). Mas essa expansão se deu sem controle e provocou uma série de problemas que até hoje não foram solucionados de forma eficaz: congestionamento das rodovias e dos transportes, falta de energia, de fornecimento de água e saturação da rede de esgoto, poluição da água e do ar, poluição sonora, entre outros.

A expansão das atividades comerciais, financeiras e de serviços foi oferecendo de forma crescente oportunidades de ocupação aos habitantes da cidade. Dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de 1960 mostram que os empregados em atividades comerciais na capital somavam mais do que todos os trabalhadores ocupados na indústria – e se considerarmos os trabalhadores do setor de serviços e os funcionários públicos a proporção é ainda maior. Buenos Aires nunca foi uma cidade industrial. A indústria nunca chegou ocupar nem a metade da sua população ativa, e em relação aos outros setores sempre tendeu a reduzir sua participação e não a ampliá-la (Schvarzer, 1983).

O crescimento industrial buenairense gerou dois processos socialmente diferentes: o fortalecimento de um grupo pequeno de empresários de prestígio, responsáveis pela quase totalidade da produção e amplo acesso à elite, e a fragilização de uma massa de empresários de pequeno e médio porte, com mínima representatividade para a indústria metropolitana e sem capacidade econômica ou social para influenciar na vida local (Schvarzer, 1983).

As mudanças estruturais no regime de acumulação só ocorrem novamente em 1976, quando os militares industriais viram seu esquema de alianças ameaçado pela consolidação de uma imensa massa de assalariados, operários e sindicalistas que ascendia socialmente (Azpiazu, Basualdo e Khavisse, 1986) e decide tomar o poder. Durante os governos militares, a instauração de uma política regressiva e repressiva provocou um processo de mudança social que culminou no incremento do poder econômico dos setores mais concentrados do capital. Somado à contração de mais dívidas externas, à abertura econômica sem planejamento, à transferência de dívidas externas privadas

para o Estado e ao favorecimento de políticas de promoção setorial, isso acabou entrando definitivamente o modelo de substituição de importações que permitira o crescimento do país.

Os anos 1980 foram os anos em que o país estancou em termos macroeconômicos, e a década findou com os episódios hiperinflacionários de 1989 e 1990 e um elevado nível de pobreza – mais de 20% da população da RMBA abaixo da linha de pobreza (INDEC, 1991). Após esse longo período de estagnação, começa a partir de 1991 um novo período de mudanças estruturais. A reforma do Estado, a desregulação econômica, as privatizações, a concessão de empresas estatais e serviços públicos e a política de fixação do câmbio criaram um cenário muito atrativo para uma nova geração de investimentos, em grande medida pelo capital estrangeiro, dirigidos ao setor de serviços e à aquisição de empresas (Ciccolella, 2002)⁸.

Tem início então uma mudança estrutural que modifica o padrão de acumulação vigente rumo ao que parecia ser um novo estágio de desenvolvimento capitalista, agora com características daquilo que nos países do Primeiro Mundo é chamado de “capitalismo intensivo” – embora não possamos generalizar a ponto de qualificar essa transformação como um novo modelo econômico hegemônico no país. A liderança das empresas transnacionais, no que se refere ao seu papel protagonista no círculo do poder econômico, mostra uma mudança não apenas de setores de atividade, mas de atores, totalmente diferentes dos empresários tradicionais. Empresários internacionais invadiram os serviços públicos privatizados, os grandes equipamentos de consumo, lazer, a nova hotelaria internacional, a reconversão industrial e os grandes projetos urbanísticos. Até a urbanização das periferias e a redefinição das rodovias, no final dos 1990, passaram, por concessão, a investidores estrangeiros (Ciccolella, 2002).

Mas esse crescimento não veio acompanhado de desenvolvimento social. A pobreza na Região Metropolitana de Buenos Aires aumentou mais de 110% na década, a taxa de desocupação aberta passou de 2,3% em 1980 para 7,3% em 1990, e para 19%

8. A participação dos investimentos estrangeiros diretos passou de 4% para 20% na segunda metade dos anos 1990, incrementando sua participação em 500% em apenas uma década (Ciccolella, 2002).

em 2001. A ocupação precária também demonstra a mesma tendência de alta: de 4,7%, em 1980, alcança os 15% em 2001 (Torres, 2001).

Tabela 7 – Evolução das principais taxas do mercado de trabalho na RMBA 1980-2001

	1980	1990	2001
Taxa atividade	39,50	40,30	44,4
Taxa emprego	38,40	37,0	35,9
Taxa desocupação aberta	2,30	7,3	19,0
Taxa ocupação precária	4,70	8,10	15,0
Taxa precarização	13,40	25,30	35,10

Fonte: INDEC, Censos.

Esse modelo chega ao fim em 2000, com o desmoronamento do Plano de Convertibilidade e a instauração de uma crise de proporções inéditas para a economia argentina, que ainda constitui um desafio para o atual governo. Os dados de distribuição de renda na Região Metropolitana de Buenos Aires mostram uma sociedade cada vez mais polarizada, ou seja, acirram-se as disparidades entre ricos e pobres (cresce a disparidade entre os extremos). Se nos anos 1990 os 10% mais pobres da população da RMBA recebiam 15 vezes menos renda do que os 10% mais ricos, os dados de 2001 mostram um aumento das disparidades fundamentalmente a partir do ano 2000: os 10% mais pobres recebem 1,3% da renda total produzida na RMBA e os 10% mais ricos ficam com 37,5% da renda total (INDEC, 1991 e 2001), conforme indicado no Quadro 8. Dados do INDEC (2001) mostram que a pobreza aumentou 110,7% entre 1993 e 2001, concentrando-se fundamentalmente nos *partidos* da Grande Buenos Aires. Em 2001, 19,2% da população da RMBA se encontrava em situação de indigência e 51,7% em situação de pobreza.

Em termos socioespaciais, esses processos configuram duas partes distintas na cidade: uma, de novos espaços que se erguem independentemente da demanda e se apóiam única e exclusivamente no consumo intensivo da classe alta⁹, e outra que abriga

9. Aproximadamente 80% do total de investimentos (públicos e privados) nos últimos anos localizaram-se na área central e no corredor norte da cidade (Ciccolella, 2002).

Tabela 8 – Distribuição de renda na RMBA* (% sobre o total)

Decil	1990	1995	2000	2001
I	2,3	1,7	1,4	1,3
II	3,4	2,7	2,7	2,5
III	4,0	3,9	3,9	3,9
IV	5,1	4,9	4,9	4,9
V	6,3	6,1	6,1	4,9
VI	7,7	7,4	7,4	7,1
VII	9,1	9,0	9,1	10,3
VIII	11,4	11,3	11,5	11,3
IX	15,5	15,4	16,2	16,6
X	35,2	37,3	36,6	37,5

Fonte: Ciccolella, 2002 elaborado sobre base de dados do INDEC, 2001

* Os dados referem-se à Grande Buenos Aires: cidade de Buenos Aires e primeira e segunda coronas.

aqueles que foram perdendo grande parte de sua capacidade de consumo ao longo dos anos e passaram a viver em situação irregular, com enormes dificuldades de acesso a educação, saúde, trabalho e habitação¹⁰.

A questão da localização espacial ou da distância do centro, que até algumas décadas atrás era uma forma de analisar a segregação dos diferentes setores sociais, hoje se tornou relativa. As famílias encontram-se em situações de segregação de diferentes tipos. À diferença daquela cidade de caráter mais homogêneo, hoje as proporções tomadas pelo fenômeno da ocupação ilegal (favelas e assentamentos irregulares) e pela proliferação dos empreendimentos residenciais fechados tornam a questão da segregação urbana um fenômeno que precisaria ser completamente revisto.

Os grupos de alta renda vivem ao lado dos de baixa renda, porém sem nenhum tipo de acesso entre eles: muitas famílias, embora morem próximas a rodovias, podem não ter acesso ao transporte ou viver perto de uma escola sem poder matricular seus filhos; pode haver serviços de água e esgoto em seus bairros sem que elas possam pagá-lo (Ciccolella, 2002).

10. Embora a distribuição de renda por *partidos* não chegue a mostrar a complexidade do fenômeno da segregação espacial da população, dá alguma idéia das diferenças entre os *partidos* quanto à renda média de suas populações.

7.4 Estrutura, infra-estrutura e política habitacional

7.4.1 Aspectos da estrutura territorial

A condição portuária de Buenos Aires constituiu desde a sua origem o traço essencial da funcionalidade da cidade. Dessa condição deriva o forte peso dos intercâmbios internacionais na sua estrutura econômica e a centralidade que ela adquire perante a estrutura nacional. Sua localização estratégica e as condições topográficas da sua localização – compreendida por uma vasta planície¹¹ – são alguns elementos explicativos da sua rede ferroviária original, dirigida a cada uma das direções do território nacional (norte, noroeste, sudoeste e sul da RMBA)

Mapa 10 – Estrutura urbana básica da RMBA

11. Essa vasta planície, conhecida como região dos *pampas*, se estende num raio de até 500 km do centro de Buenos Aires.

Trata-se de uma estrutura física e funcional, até poucas décadas atrás correlacionada nitidamente com o modelo radioconcêntrico que caracterizou historicamente o desenho do sistema público de transporte ferroviário e subterrâneo, o sistema privilegiado de transporte de massa na região metropolitana até a década de 1970.

As ligações transversais entre os eixos radiais são escassas e descontínuas. A única rodovia que cumpre o papel de anel viário, ou seja, de integração transversal entre as radiais é a Autopista del Buen Ayre (antiga avenida General Paz), finalizada na década de 1970 e que separa a cidade de Buenos Aires da Grande Buenos Aires. Não existe outra rodovia que cumpra tal função a partir daquele ponto em toda a extensa área urbanizada. Além disso, é importante saber que os grandes acessos rodoviários, exceto o que dá acesso ao noroeste, são obras dos anos 1990.

A Região Metropolitana de Buenos Aires compreende a Cidade Autônoma de Buenos Aires (correspondente à Capital Federal), com uma área de 200 km² e uma população de 2.776.138 habitantes, a Grande Buenos Aires ou Conurbado Buenairense, conformado por 24 *partidos* (também denominados “departamentos”), com uma área de 3.627 km² e uma população de 8.684.437 habitantes, e o Aglomerado Grande Buenos Aires, composto por mais oito *partidos*, cuja superfície e população integram parcialmente o aglomerado urbano com uma população de 609.364 habitantes (INDEC, 2005).

A cidade normalmente é estudada com base na leitura de sua expansão radial e pensada em termos do que ocorre em suas três *coronas* (semicírculos radiais concêntricos). A primeira *corona* corresponde a uma coroa semicircular de municípios que se estendem até 25 km do centro e incorpora os municípios da província de Buenos Aires que são limítrofes com a cidade de Buenos Aires; a segunda se estende até aproximadamente 40 km ou 50 km do centro; e a terceira vai dos 40 km em diante. Essa denominação não implica nenhuma divisão institucional, mas é uma classificação muito usada na cidade por indicar aproximadamente a que distância do centro se está, o que é uma importante referência de mobilidade¹² para a população (ver Anexo – Mapa coronas, eixos, centro e subcentros).

12. Entendemos por mobilidade um atributo da cidade que permite o deslocamento das pessoas e bens no espaço urbano.

Mapa 11 – Agrupamento de *partidos conurbados* da RMBA

Sobre toda essa região (RMBA) observa-se uma urbanização relativamente compacta, que avança em forma de “mancha de azeite”, apresentando densidades que diminuem em direção aos limites da área urbana. A cidade apresenta um núcleo central e vários subcentros¹³, e está estruturada em torno de uma articulação horizontal e contígua. O núcleo central a que nos referimos é o centro tradicional, onde se localiza a praça de Mayo, perto da costa do rio da Prata, no extremo leste da cidade. Esse foi o ponto inicial do assentamento original e, embora existam diversos outros centros urbanos, continua sendo o principal.

A construção intensa de edifícios de escritórios e apartamentos, assim como de novas rodovias, nos anos 1980 e principalmente nos 90, acentuou a importância das

13. Por “subcentros” entendem-se os centros secundários em relação ao núcleo central que se desenvolveram nas proximidades das estações ferroviárias que dão acesso à GBA e que foram surgindo à medida que a cidade crescia. De modo algum configuram o que vem sendo chamado na literatura sobre as cidades globais de “novas centralidades”.

zonas norte e oeste da cidade. O principal eixo de expansão residencial se estende da praça de Mayo (núcleo central) em direção ao oeste; ao sul desse eixo há uma ocupação caracterizada, em maior medida, pela presença de instalações industriais e distritos operários; ao norte encontram-se os parques da cidade, os hipódromos (importantes pontos de referência da elite buenairense) e vários bairros de classes média e alta, especialmente beirando a costa do rio da Prata.

Os assentamentos populares, chamados loteamentos econômicos, localizam-se na periferia, num semicírculo contínuo abrangendo a maior parte dos *partidos* da segunda *corona*. Este foi o padrão de ocupação do período de desenvolvimento extensivo da cidade. Um padrão possibilitado fundamentalmente pela nacionalização do sistema ferroviário e pelo subsídio ao transporte público, que funcionou também como um subsídio à terra na periferia para os assalariados de menores recursos. Estas e outras políticas, como os créditos subsidiados para autoconstrução de moradia própria, foram os elementos que deram condições para o surgimento de enormes loteamentos econômicos de trabalhadores urbanos, em áreas sem infra-estrutura de saneamento¹⁴, mas onde se espalharam massivamente moradias autoconstruídas das quais os moradores são proprietários (Torres, 1978)¹⁵.

As classes média e alta dos anos 1940, 50 e 60 permaneceram na capital. Alguns abandonaram a parte externa do centro tradicional, deslocados pela expansão do comércio e dos serviços, e se instalaram nos subcentros localizados ao longo dos eixos viários e ferroviários dentro da capital (Torres, 1993). Até os anos 1970 as favelas apresentavam-se como enclaves urbanos, localizadas fundamentalmente na segunda *corona* e em algumas poucas áreas centrais da cidade. Hoje o fenômeno vem adquirindo maiores proporções¹⁶.

Entretanto, o fenômeno de maior impacto na estrutura territorial atual é o crescimento expansivo de residências em condomínios fechados na terceira *corona* da cidade

14. Embora muitos loteamentos de início não tivessem infra-estrutura de saneamento, o traçado quadriculado, simples, facilitou a posterior introdução de infra-estrutura.

15. Segundo Torres (1978), a proporção de proprietários na RMBA passou de 17,6% em 1947 a 45% em 1960.

16. O número de pessoas morando em favelas aumentou de 12.593 em 1983 para 50.955 em 1991 e para 72.746 em 1998 (Fidel, 1998).

(Ver Anexo II – Empreendimentos imobiliários na RMBA 1990-2001). Segundo Ciccolella (2003), esse fenômeno adquire magnitude similar à do fenômeno dos loteamentos econômicos das décadas de 1940, 50 e 60.

7.4.2 Aspectos da infra-estrutura viária e de transportes

A configuração do sistema viário da Região Metropolitana de Buenos Aires está amplamente determinada pela configuração original da extensa rede ferroviária que se desenvolveu entre 1870 e 1930 e pelo sistema urbano “macrocefálico” do país, com a primazia de Buenos Aires em vista do caráter concentrador da sua economia (Silvestri e Gorelik, 2005). Dessa estrutura inicial é que se origina o padrão de urbanização, largamente difundido durante o ciclo expansivo de desenvolvimento, fundado em pautas de continuidade urbana, constituído por urbanizações compactas, centradas espacial e funcionalmente em torno dos núcleos de acesso às grandes infra-estruturas de transporte sobre trilhos, com 783 km de extensão, que durante muito tempo garantiram uma boa mobilidade interurbana.

Os problemas de mobilidade na cidade se iniciam nos anos 1970, quando ela passa a obedecer ao protagonismo do veículo privado¹⁷, e se agravam definitivamente nos anos 1990, quando ocorre uma total reconfiguração da estrutura modal de transporte. Os dados da Tabela 9 mostram claramente essa inversão: a participação do automóvel particular mais que duplicou, enquanto os meios públicos de transporte diminuíram sua participação. Os elementos explicativos dessa queda da participação dos meios públicos são o favorecimento dos investimentos rodoviários, o aumento da taxa de motorização dos setores sociais médios e médios baixos, permitido pela difusão do carro usado, e a forte política de fomento do setor automotivo (Ainstein, 2002).

¹⁷. Em nome daquilo que chamaram de “reorganização nacional”, os governos militares empreenderam um importante conjunto de obras urbanas, entre as quais se destacou a rede de rodovias (Oszlak, 1991).

Tabela 9 – Evolução da estrutura modal de transporte na RMBA (em %)

	1970	1997	2000
Ônibus	59,0	36,7	33,5
Trem	7,7	6,7	6,1
Metrô	5,9	3,2	2,9
Automóvel privado	16,7	40,0	36,6
Táxi e remises*	7,3	8,6	7,9

Fonte: GCBA/UBA, 2000:93.

* Táxis de empresas privadas.

Dados de mobilidade na Região Metropolitana de Buenos Aires produzidos anualmente pelo INDEC mostram um crescente aumento da demanda de transporte coletivo nos anos 1970 e um progressivo aumento das dificuldades de mobilidade dos anos 1990 em diante. A mobilidade radial é a de maior demanda na cidade, pois Buenos Aires continua concentrando grande parte da população e das atividades econômicas em seu núcleo central e em direção ao Norte da metrópole. Mas a mobilidade transversal, ou seja, aquela necessária entre os eixos radiais da cidade, é a mais problemática. Como dissemos anteriormente, existe somente um anel viário interligando os eixos radiais.

A RMBA apresenta 23 milhões de viagens diárias, das quais a maior parte tem como destino o núcleo central da metrópole. Os principais motivos dessas viagens são trabalho e estudo, e os meios de transporte utilizados atualmente distribuem-se da seguinte forma: ônibus (33,5%), automóvel particular (36,6%), táxis (7,9%)¹⁸, trens suburbanos (6,1%), metrô (2,9%)¹⁹ (Ainstein, s/d), conforme evolução apontada na Tabela 9.

Embora a mobilidade e a acessibilidade urbanas estejam vinculadas em determinadas situações, é preciso levar em conta que aumento de mobilidade pode não significar aumento da acessibilidade²⁰. Diversos problemas na atual configuração urbana da

18. Em 2000 havia 38 mil licenças de táxis e eram feitas aproximadamente 900 mil viagens por dia. Há em Buenos Aires uma massificação desse tipo de transporte, o que é totalmente atípico em relação a São Paulo e à Cidade do México.

19. O metrô da cidade de Buenos Aires tem cinco linhas (quatro radiais e uma transversal), somando 48,9 km de extensão. Atende um milhão de passageiros por dia útil e está em processo de expansão.

20. Entende-se por acessibilidade a facilidade que uma pessoa tem para chegar ao lugar que deseja em termos da distância percorrida, do tempo gasto e do custo financeiro implicado (Estatuto da Mobilidade, 2005).

RMBA indicam um agravamento da acessibilidade dos indivíduos na cidade: crescimento populacional metropolitano concentrado nas áreas dotadas de infra-estrutura de transporte pior e, em particular, distantes dos serviços de mobilidade ferroviários, envolvendo territórios vazios em áreas já consolidadas e externas da metrópole (nas bordas); perda de população no entorno imediato de algumas das áreas da cidade, que conta com alto nível de acessibilidade, onde se localizavam os segmentos da população de poder aquisitivo médio e médio baixo (zona sul da área central da metrópole), que por motivos econômicos foram expulsos para áreas mais periféricas²¹.

Também se juntam a esses problemas outros fatores que interferem negativamente na acessibilidade: a manutenção deficiente da infra-estrutura ferroviária²², que levou à redução drástica do transporte ferroviário de passageiros, e a pequena rede de metrô existente na cidade (Klarich, 1998b). Nos anos 1990, após mais de cinco décadas de falta de investimentos, o modelo que por muito tempo se concentrara no transporte ferroviário e coletivo de passageiros é completamente desmantelado. Os únicos ramais do sistema ferroviário que se atualizaram foram os do trem que liga a zona oeste da RMBA com a área de Puerto Madero, voltado para atender aos interesses do capital, e as rodovias expandidas ou modernizadas foram somente aquelas em que as empresas operadoras de pedágios (encarregadas da manutenção e ampliação da rede) tinham interesse econômico ou que dariam acesso a áreas objeto de especulação imobiliária ou comercial de empresas de capital transnacional (Klarich, 2001).

7.4.3 Aspectos da política habitacional

A política habitacional argentina começou a ser esboçada no começo do século XIX, vinculada a um processo de construção das bases de um sistema de seguridade social. Diante das baixas condições de vida dos imigrantes europeus que se instalavam na cidade e da proliferação de quartos de aluguel, o Estado interveio, primeiramente congelando os aluguéis (1923) e depois por meio da construção de moradia social.

21. Dados aprofundados sobre mobilidade e acessibilidade também podem ser encontrados em Klarich, 1998(a), 1998(b) e 2001.

22. Em 2001, 46% da rede ferroviária nacional apresentava um estado de preservação considerado regular ou ruim.

A moradia social foi crescendo paulatinamente na agenda pública até que, entre 1950 e 80, se consolidou um sistema centralizado de provisão de moradia de grande alcance, financiado pelo Fondo Nacional de Vivienda, administrado de forma centralizada pela Secretaria de Vivienda de la Nación e com uma distribuição territorial da gestão levada adiante pelos Institutos Provinciales de Vivienda (Clichevsky, 2000).

Os fundos provinham da contribuição salarial de 5% por parte de empregadores e empregados e também dos trabalhadores autônomos. O destino dos recursos era o financiamento de setores da população com recursos insuficientes, ou seja, dos que não conseguiam comprar uma moradia econômica pelo sistema de crédito de trinta anos que atendia aos setores médios da população²³. Era um ambicioso sistema nacional de provisão de moradia, montado com base em princípios solidários e intenções redistributivas, que massificou o acesso à moradia da população de baixos recursos (Cravino, Vagner e Varela, 2000).

Nos anos 1990 esse sistema é completamente desmantelado: todas as instituições de seguridade social foram eliminadas e paulatinamente substituídas por seguros privados. Dessa forma foi promovida a reinstalação do princípio liberal da responsabilidade individual no acesso à moradia e abandonados a noção de responsabilidade compartilhada e o princípio de solidariedade social que existiam anteriormente. O crédito subsidiado foi totalmente eliminado, e o banco hipotecário foi privatizado.

Os impactos sobre a região metropolitana de Buenos Aires foram enormes, e o mercado habitacional tornou-se o centro da especulação imobiliária. As classes média alta e alta passam a ser o objetivo dos novos empreendimentos imobiliários de alto padrão, e os setores de baixos recursos, que precisam de um lugar para morar, passam a ser alvo do clientelismo político de proprietários que promovem a ocupação de suas terras, de financiadores, locadores e provedores, que obtêm ganhos geralmente vendendo produtos de má qualidade por um valor acima do valor de mercado; ou são obrigados a construir suas moradias (Clichevsky, 2000; Cravino, Vagner e Varela 2000; Gorelik, 2000).

23. Mesmo durante a ditadura, quando o crédito individual era reduzido, havia financiamento para construção de grandes conjuntos habitacionais.

O mercado imobiliário passa a encarecer a terra, o transporte e os serviços, e a apropriação de porções de terras cada vez maiores pelos setores de classe alta vem gerando uma série de conflitos nos espaços residenciais contíguos, ou seja, aqueles habitados pela classe média ou pelos segmentos mais pobres da população.

Pode-se dizer que em termos de políticas habitacionais o Estado se manteve omisso nos anos 1990. Proliferaram, por um lado, a ocupação irregular de terras por parte dos setores mais necessitados e, por outro, ocorreu um *boom* de novas formas de urbanização da classe alta, ambos os setores disputando os mesmos espaços vazios dentro das segunda e terceira *coronas* da metrópole. Aumentou o número de favelas, e as existentes adensaram-se crescendo verticalmente. As cifras são bastante imprecisas, mas os dados do INDEC mostram um aumento de 100% na década de 1990 e outras instituições falam em um aumento de 200%.

À diferença da política habitacional adotada até os anos 1980, a intervenção do Estado nos anos 1990 não foi mais a de possibilitar o acesso à moradia aos segmentos necessitados, o que de alguma forma significava a possibilidade de ascensão social. Nos anos 1990 o foco passou a ser a promoção da regularização de ocupações irregulares. Esta política possibilitou aos ocupantes aspirar a ser proprietários de suas terras nas favelas, mas eliminou qualquer virtual idéia de ascensão social. Assumiu-se que a equidade habitacional passava por igualar os membros da cidade como proprietários, embora isso cristalizasse situações muito desiguais (Cravino, Vagner e Varela, 2000).

O resultado disso é que a Região Metropolitana de Buenos Aires enfrenta hoje sérios problemas habitacionais. O governo da Província de Buenos Aires pratica uma política de não construir moradias com fundos públicos em seu território e tampouco investiu dinheiro na manutenção ou recuperação dos conjuntos habitacionais existentes. A política de regularização fundiária encampada enfrenta sérios problemas e, aliada à impossibilidade de gestão integral da região, torna a questão da habitação um problema em ascensão na metrópole (Pirez, 2002).

Mapa 12 – Uso do solo da RMBA

CAPÍTULO 8

A METRÓPOLE MEXICANA¹

8.1 Introdução à cidade

México-Tenochtitlan, a capital do Império Asteca, foi fundada em 1325 e invadida e destruída pelos conquistadores espanhóis em 1521. No ano seguinte, sobre as ruínas desse império, a *encomienda* de Hernán Cortés começou a construção da nova cidade. A urbanização de uma localidade americana segundo as normas das cidades medievais ibéricas foi um evento histórico sem precedentes. Os conquistadores utilizaram as calçadas, os aquedutos e a praça central de Tenochtitlán, e a partir desta desenharam uma nova retícula urbana. O eixo central que orientou o traçado do sistema viário é até hoje o mesmo da época pré-hispânica. A forma reticulada do traçado hispânico e a amplitude de suas ruas retas condicionaram a morfologia da cidade (Ruiz, 2000: 100).

No período colonial a cidade floresceu como centro político e econômico da Nova Espanha e alcançou seu maior esplendor no século XVIII, quando se construíram vários

1. A RMCM é definida pelo Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), órgão federal responsável pelos levantamentos estatísticos no país, conforme os seguintes critérios: contigüidade física da área urbana, distância e tempo de transporte sobre um determinado tipo de via de comunicação e densidade de população de vinte ou mais habitantes por hectare. Compõem a RMCM o Distrito Federal (16 delegaciones), 37 municípios do estado do México (Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, San Martín de las Pirâmides, Tecâmac, Temamatla, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Zumpango) e o município de Tizayuca, no estado de Hidalgo.

edifícios reais. Sua modernização e sua expansão física ocorreram após a Independência, em 1822, e sobretudo na segunda metade do século XIX, durante o governo de Porfírio Díaz (1876-1910), com a estabilidade e o crescimento econômicos (Ward, 1991: 61). Desse período em diante sua expansão urbana se acentuou sob a hegemonia da expansão capitalista agroexportadora e manufatureira, possibilitada pelas novas tecnologias de transporte (o bonde de tração animal e posteriormente o elétrico) (Garza, 2000: 7).

A urbanização e os serviços modernos se concentraram na área central, atendendo unicamente os loteamentos ou bairros residenciais dos estratos populacionais de alta renda (Garza, 2000: 8). A praça central era a sede dos edifícios do Conselho do Tesouro e da Catedral, e a elite se estabeleceu em seu entorno imediato, em grandes residências. Os pobres viviam em precárias moradias distantes do centro, mas a distâncias que podiam ser percorridas a pé até os locais de trabalho.

O primeiro loteador e a primeira imobiliária da cidade surgiram em 1854, e desde então especuladores foram adquirindo terrenos agrícolas para loteá-los e vendê-los como lotes urbanos. Os primeiros loteamentos se ergueram graças à sua concessão a donos de terras e loteadores, especialmente estrangeiros, pelo Estado, que os eximiu do pagamento de taxas durante cinco anos, bem como do pagamento dos direitos de importação de insumos para a formação e o funcionamento do lote (Muñoz, 1993: 8).

Contribuíram para a ampliação da implantação de loteamentos os benefícios trazidos pela Lei de Colonização, de 1861, e pela Lei de Terrenos Baldios, de 1883. A primeira favoreceu os proprietários de terras rurais e urbanas ao permitir a subdivisão das terras, e a segunda concedeu aos proprietários de terrenos baldios compensações em terra e isenções de impostos prediais ou sobre a importação de materiais de construção, pelo serviço que prestavam ao país mediante o seu loteamento.

O desenvolvimento da Cidade do México tornou-se um negócio urbano apoiado em leis que favoreciam a imigração de pessoas e capitais estrangeiros. O loteamento da cidade e da nação se fez basicamente com a idéia de facilitar o acesso dos capitais estrangeiros ao país. Essa política colocou muitas terras nas mãos de estrangeiros – terras que mais tarde os mexicanos tiveram de recomprar. Outra característica importante do pro-

cesso de produção e apropriação do espaço urbano na Cidade do México foi a intensa participação de grandes empresários políticos no negócio da urbanização, prática que até hoje se verifica na cidade.

O impulso modernizador começou em 1864, com a instalação do primeiro banco privado “mexicano”, o Banco de Londres e México (filial de um banco britânico), e outros com participação de capital estrangeiro, como o Banco Nacional de México e o Banco Central Mexicano. As instituições de crédito ligadas a esses bancos iniciaram o negócio imobiliário no Distrito Federal (DF), e essa nova geração de banqueiros, ligados ao governo e ao capital estrangeiro, passou a conduzir o processo de urbanização², no qual a implantação de loteamentos à margem das normas estabelecidas foi uma prática comum desde seu início (Muñoz, 1993).

Durante a Revolução Mexicana a questão imobiliária ficou em mãos de prestamistas hipotecários, pois quase não havia empresários que se arriscassem a fazer contratos com o governo naquela conjuntura. Somente permaneceram algumas empresas de acionistas estrangeiros que não haviam se envolvido com o governo de Porfírio Díaz. A saída dos “funcionários loteadores”, a crise financeira, o fechamento da Compañía Bancaria de Fomento y Bienes Raíces de México e a Revolução, em franco processo de desenvolvimento, encerraram uma etapa da política urbana da Cidade do México.

Passados os anos mais críticos da Revolução, começaram a ser empreendidas a reforma agrária e a urbanização nos espaços próximos à cidade. A Lei Agrária de 1915, que estabeleceu a restituição das terras aos povoados indígenas, gerou um debate em torno das relações que se estabeleciam entre os povoados indígenas e a cidade. Alguns diziam que os *ejidos* (propriedades rurais de uso coletivo) não eram um elemento indispensável para a vida econômica da cidade e que a grande maioria dos habitantes dos arredores trabalhava mais na cidade do que na agricultura. Outros consideravam que

2. Um ator muito mencionado na literatura sobre a urbanização da Cidade do México é o chamado “carpet bagger” ou “portafoliero”. Trata-se de especuladores que se apoderavam de grandes extensões de terra a partir de argúcias legais, fiscais e financeiras, geralmente estrangeiros representantes de empresas internacionais, altamente capazes de vender idéias e oportunidades de investimento. Contavam com informações e autorizações para isso graças ao envolvimento que tinham com funcionários governamentais. Eles se tornaram proprietários de grandes empreendimentos comerciais e imobiliários na cidade. Para um estudo histórico aprofundado sobre os negócios imobiliários na Cidade do México, cf. Muñoz, 1993.

grande parte das terras a serem restituídas seriam em breve áreas urbanizáveis ou industrializáveis e que, portanto, a dotação de terras seria um problema para o futuro crescimento da cidade.

Nas décadas iniciais do século XX a política urbana na cidade do México começou a mudar, e os traços urbanos derivados das inovações na tecnologia de transporte público e privado – linhas de trens e bondes, a proliferação do automóvel e a implantação de um sistema de transporte coletivo – rapidamente modificaram o aspecto da cidade. Nos anos 1930 e 40 a expansão física da cidade passou a se dar em todas as direções, mas foi mais acentuada ao longo das rodovias que se dirigiam ao Sul, mediante os conjuntos habitacionais e a incorporação dos povoados. De maneira geral, os grupos de maior renda se instalaram nas zonas Oeste e Sul da cidade, e os pobres nas zonas Leste e Norte.

Em 1950 a mancha urbana ultrapassou os limites do DF e penetrou no estado do México. Grandes extensões de terras foram privatizadas e transformadas em loteamentos residenciais. Essa privatização do espaço foi feita mediante a dissolução de terras comunais e a ação de especuladores, que privatizavam terras do governo cedidas para o melhoramento agrícola e as vendiam aos pobres como terrenos sem serviços (Ward, 1991: 69-71). Os latifundiários da Zona Leste da cidade viram a oportunidade de capitalizar suas propriedades vendendo-as em pequenos terrenos com um mínimo de investimento. Proprietários de terras faziam acordos com famílias em troca de pagamento e “faziam de conta” que não viam a ocupação de seus terrenos (Ward, 1991: 71).

Essa expansão urbana se desacelerou somente a partir de 1954, quando foi proibida por lei a implantação de qualquer novo loteamento no DF. Não obstante, continuou ocorrendo o adensamento dos grandes assentamentos já estabelecidos. Essa lei estimulou o loteamento de terrenos nos municípios do estado do México. Até 1970 a densidade populacional do estado do México não era tão significativa (1,8 milhão de habitantes naquele ano). É nas seguintes décadas que os municípios do estado do México mais próximos ao DF sofrem o impacto mais forte dessa expansão. A expansão da mancha urbana para o Norte do DF, tanto para o uso industrial como habitacional, foi propiciada pela construção de uma das principais rodovias da cidade, chamada Anel Periférico, que corta a metrópole de norte a sul (Negrete Salas, 2000: 251).

Analizando a expansão urbana da Cidade do México³ durante o período 1930-70, Unikel (1976) distingue três etapas do processo de ocupação e metropolização do seu território: na primeira etapa, o distrito central cresce em razão do aumento da população residente e da força de trabalho que se dirige ao centro para realizar suas atividades; na segunda etapa, o distrito central começa a perder população residente em termos absolutos, mais ainda absorve população trabalhadora proveniente da periferia; na terceira etapa, a população começa a se deslocar para locais periféricos cada vez mais distantes do centro, onde começam a crescer lentamente os empregos. Inicialmente surgem os subcentros comerciais contíguos ao centro principal e posteriormente se desenvolvem centros comerciais de serviços e industriais cada vez mais distantes do distrito central (Unikel, 1976: 133).

Delgado (1990) complementa a análise de Unikel destacando o processo de ocupação do espaço e de metropolização por conurbações. Segundo o autor, a configuração da RMCM teria ocorrido por meio do crescimento por conurbações, e não pela extensão paulatina do centro e dos núcleos urbanos periféricos, conurbados ou não. A dispersão territorial dos assentamentos (legado histórico no Vale do México) e a ausência de controles administrativos sobre o uso e ocupação do solo e a especulação imobiliária teriam feito com que a ocupação da metrópole ocorresse de forma indiscriminada e generalizada. Assim, a formação da RMCM teria resultado da conurbação de diversos núcleos urbanos (povoados, assentamentos irregulares, loteamentos regulares etc.) depois de um longo processo de ocupação dispersa (Delgado, 1990: 237-41). Apoiado nessa tese, Delgado distingue cinco etapas no processo de urbanização da Cidade do México, sintetizadas a seguir.

■ *Cidade central (1900-30)* – Desenvolve-se um núcleo urbano formado por quatro *delegaciones* centrais, caracterizadas por um alto nível de infra-estrutura e serviços urbanos. Unem-se à cidade central cinco unidades consideradas periféricas. Dá-se um crescimento a partir da expansão paulatina do centro, com expansão das atividades administrativas, comerciais e recreativas.

3. A Cidade do México, que corresponde ao Distrito Federal, é dividida administrativamente em delegaciones, e cada delegación pode conter várias colônias (loteamentos ou bairros). Os mexicanos usam "Cidade do México" tanto para se referir à cidade propriamente dita quanto para se referir à Região Metropolitana da Cidade do México (RMCM), muito embora seja comum dizerem "sou do DF". Quando nos referirmos à área metropolitana da Cidade do México usaremos a denominação "Cidade do México" ou "RMCM".

■ *Primeiro anel (1930-50)* – O primeiro anel constitui-se à medida que vai ocorrendo a implantação industrial ao norte do DF. Caracteriza-se pela consolidação da especialização funcional da área central iniciada no período anterior e pelo crescimento demográfico do entorno imediato. Amplia-se a conurbação no interior do DF, incluindo-se as seguintes *delegaciones* e municípios: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa. A cidade alcança os limites do estado do México e sua esfera de influência aumenta, apoiada no automóvel como principal meio de transporte.

■ *Segundo anel (1950-70)* – Essa expansão se deve fundamentalmente a três fatores: implantação do Anel Periférico, que determina a conurbação do município de Naucalpan e das *delegaciones* de Magdalena Contreras, Tlalpan e Xochimilco, ampliação industrial para o Norte (Tlanepantla e Ecatepec), e início do processo de expulsão de população, em virtude das mudanças no uso do solo nas áreas centrais e da ocupação habitacional de classe média em Naucalpan e Cidade Nezahualcóyotl (no outro extremo geográfico e social da cidade). A construção de loteamentos e a conurbação são as principais formas do crescimento urbano nesse período, e a influência metropolitana direta chega a 20 km do centro.

■ *Terceiro anel (1970-90)* – Ultrapassado o limite do DF, o crescimento foi expansivo e indiscriminado. A implantação de parques industriais e a proibição da implantação de loteamentos no DF deram lugar à conurbação de outros tantos municípios. A influência metropolitana direta se ampliou para 30 km do centro. A densidade populacional chega a 80 habitantes por hectare. Nesse período se destacam obras viárias que visaram a articulação de redes de comunicação suburbana e com outras cidades próximas, como a construção da via rápida para Toluca e a ampliação do corredor industrial em Lerma.

■ *Quarto anel (1990 até hoje)* – O quarto anel, em processo de conurbação, compreende municípios que absorveram o crescimento da cidade. Esses municípios apresentam um crescimento demográfico elevado, recebem imigrantes e abrigam a implantação de novas indústrias. Localizam-se próximos aos eixos viários que comunicam a cidade com as diferentes regiões do país, e portanto são mais sensíveis ao impacto do crescimento radial da área urbana contínua. A densidade do núcleo urbano central desse anel é bastante semelhante à apresentada pelo terceiro anel (Delgado, 1990).

8.2 Aspectos sociodemográficos

No período compreendido pelos anos 1950 e 60 observa-se na Cidade do México um forte crescimento da população e da urbanização. A expansão da área urbana, estimulada pela instalação de indústrias, ultrapassa os limites do DF e entra no território do estado do México, dando início ao processo de metropolização da cidade. Até essa época o DF concentrava a maior parte da população, especialmente na área central; o resto do espaço urbanizado estava povoado de forma dispersa, refletindo o extensivo fracionamento de terrenos, que iam sendo ocupados de forma irregular.

Nesse período a população da Cidade do México quase triplicou, passando de três milhões de habitantes para 8,7 milhões, com taxas de crescimento acima de 5% ao ano. O crescimento populacional no interior do DF dirigiu-se para o Norte, ao longo das principais avenidas. A urbanização popular se estendeu para o Noroeste, ocupando terrenos lindeiros a uma antiga estrada. No sentido leste a expansão urbana foi mais lenta, e o fio condutor foi uma avenida que ia ao encontro de duas estradas importantes, que levavam aos municípios de Puebla e Texcoco.

Nos anos 1960 houve uma contínua descentralização em direção ao estado do México, que fomentou intensamente a expansão da mancha urbana nos municípios conurbados (Ocim, 1996). Essa descentralização foi estimulada fundamentalmente por incentivos fiscais, pela criação de parques industriais, pela proibição de novos loteamentos no DF e pela realização de grandes investimentos na construção de rodovias. Datam desse período as primeiras ocupações de áreas impróprias para a urbanização dentro do DF, que resultam da implantação de loteamentos populares em terrenos com topografia acidentada ou de vocação agrícola (*ejidos*). No estado do México expandem-se os loteamentos e bairros populares de baixa renda, que, no mercado informal, foram ocupando terras comunais e terrenos do governo federal localizados em áreas de alta declividade ou próximos a cursos d'água.

Nos anos 1970 a população da Cidade do México chegou a nove milhões e a metrópole experimentou um intenso adensamento. A proibição de novos loteamentos no DF, os programas de regularização fundiária dos inúmeros loteamentos populares, o

planejamento de novos assentamentos, a criação de órgãos de fomento à moradia e de fundos solidários de crédito para moradia popular, assim como deslocamentos populacionais das *delegaciones* centrais para os municípios periféricos, foram alguns dos fatores que contribuíram para o adensamento da cidade.

A partir de 1975 se inicia a desaceleração do crescimento populacional e registra-se queda nas taxas de natalidade e imigração. Em 1980 a Cidade do México alcança os treze milhões de habitantes. A metrópole cresce em termos populacionais ao sul do DF e nos municípios conurbados, mas perde população nas áreas centrais. Segundo Cruz Rodrigues (2001: 133), a expansão urbana se dá mediante o crescimento em linha contínua das zonas previamente urbanizadas e ao mesmo tempo por um processo de “urbanização aos pulos”, sobretudo nos povoados conurbados, onde as zonas rurais se vêem cada vez mais afetadas.

Esse processo de expansão urbana da periferia foi amplamente relacionado à crise econômica dos anos 1980. A população residente nas áreas centrais perdeu poder aquisitivo e viu-se obrigada a se deslocar para áreas economicamente mais acessíveis. A crise econômica também contribuiu para o aumento da demanda de moradia popular. Os setores de baixa renda excluídos do mercado formal encontraram uma alternativa de moradia nos loteamentos populares irregulares da periferia ou nos povoados conurbados. Isso resultou na ocupação de extensas áreas de alto valor ecológico e agrícola. Por outro lado, a escassez de solo urbano para atender a demanda habitacional das classes médias e altas também crescia, e a alternativa foi a implantação de loteamentos residenciais de alta renda em zonas ao sul e noroeste do DF, também de alto valor ecológico.

Nos anos 1990, embora tenha se consolidado no DF a tendência à diminuição das taxas de crescimento, alguns municípios do estado do México cresceram a taxas superiores a 9%, e no ano 2000 a população da RMCM já estava em mais de 17,8 milhões de pessoas. Algumas *delegaciones* apresentaram taxa de crescimento negativo, enquanto outras se adensaram tanto que chegaram ao seu limite de crescimento. O despovoamento atingiu apenas a área central do Distrito Federal.

Quanto ao adensamento da cidade, pode-se dizer que apresentou um padrão descontínuo ao longo do tempo, com momentos de expansão territorial e redução de

densidade e momentos de adensamento não necessariamente acompanhados de expansão territorial. O período 1900-30 caracterizou-se pelo crescimento disperso dos assentamentos. No período 1930-50 iniciaram-se o crescimento demográfico e a expansão territorial. Nos anos 1950 a Cidade do México apresentou a taxa de crescimento populacional mais alta da sua história (6%), expandiu-se fisicamente e registrou diminuição de densidade. Na década de 1960 a densidade aumentou e a expansão também, chegando a atingir os municípios do estado do México. Os anos 1970 foram de adensamento e consolidação dos loteamentos irregulares criados em larga escala nos anos anteriores⁴. Dos anos 1980 em diante a expansão física da metrópole aumentou e a densidade urbana caiu. Na década de 1980, por exemplo, a cidade cresceu cerca de 35%, embora o incremento demográfico tenha sido de apenas 10% (Delgado, 2001)

Durante as últimas três décadas a RMCM apresentou uma tendência geral a diminuir demograficamente em termos relativos. O DF tem registrado diminuição de suas taxas de crescimento, enquanto os municípios conurbados, embora mostrem uma tendência decrescente, continuam mantendo taxas significativas. Atualmente a RMCM possui aproximadamente dezoito milhões de habitantes, uma superfície de 1.793 km², uma taxa de crescimento médio anual de 1,7% e uma densidade da área urbana contínua de 9.649 hab/km² (INEGI, 2000 e 2002).

Tabela 10 – Evolução da população em números absolutos, superfície e densidade da RMCM 1950 – 2000

População	1950	1960	1970	1980	1990	2000
C. México	2.924	4.879	6.934	8.029	8.235	8.796
RMCM (com C. México)	2.982	5.155	8.656	12.333	15.047	17.786
Superfície da área urbanizada (Km2)	263	417	724	891	1.295	1.547
Densidade média (hab/km2)	11.338	12.362	11.955	13.841	11.619	11.497

Fonte: Elaboração com base em dados do CONAPO, "Delimitación de Zonas Metropolitanas em 1990"; e INEGI, "Censos de Población y Vivienda".

4. As políticas de regularização fundiária e os investimentos do Estado para construção de moradias exerceram um papel fundamental nesse processo.

Mapa 13 – Evolução da mancha urbana da RCMC

Fonte: Colegio Mexiquense. Prourba.

Tabela 11 – Evolução da taxa de crescimento anual da população na Cidade do México, municípios Conurbados e total da RCMC (%)

Região	50-60	60-70	70-80	80-90	90/95	95/2000
C.México	-	-	-	-0.7	0.5	0,3
Munic. Conurbados	-	-	3.9	2.7	3.3	2,5
RCMC	4.9	5.2	3.4	1.8	1.8	1.4

Fonte: Elaboração com base em dados do CONAPO, Delimitación de Zonas Metropolitanas em 1990; e INEGI, Censos de Población y Vivienda.

Mapa 14 – Taxa de crescimento da RMCM **Mapa 15** – Densidade demográfica da RMCM

8.3 Aspectos socioeconômicos da ocupação do espaço

A RCMCM constitui hoje um dos maiores mercados de trabalho do mundo: da população de aproximadamente 18 milhões de pessoas, 7,2 milhões compõem a população economicamente ativa (PEA), representando 21,1% da PEA do país. Do total das pessoas economicamente ativas, 98,3% estão ocupadas e 1,7% desocupadas. Entre as ocupadas, 69,6% se inserem no setor terciário, 25,8% no setor secundário e 0,8% no setor primário (3,8% aparecem sem especificação). Aproximadamente 37% dos trabalhadores pertencem ao setor informal⁵. A taxa trimestral de desemprego aberto é de aproximadamente 3% e a taxa trimestral de desocupação total é de cerca de 6,5%. As desigualdades na distribuição de renda são acentuadas: a renda apropriada pela parcela de 10% das famílias ricas é 19,4 vezes maior do que a apropriada pela parcela de 10% das famílias mais pobres, sendo que as primeiras concentram 40% da renda total (Garza y Fajardo, 2000).

Mapa 16 - Distribuição de renda na RCMCM

5. O setor informal compreende atividades de pequena escala que requerem níveis de investimento de capital baixos ou mínimos e apresentam baixos níveis de produtividade. Além disso, a informalidade geralmente implica salários baixos e ausência de seguro social ou outras formas de proteção social.

Assim como em outras cidades latino-americanas, a instalação das indústrias na Cidade do México se fez preferencialmente ao longo dos eixos viários e ferroviários. A grande indústria instalou-se sobretudo na zona norte da metrópole, favorecida pela principal via de comunicação com a região centro-norte do país. Já no final dos anos 1960 e nos anos 70 os distritos industriais se estenderam para o noroeste, de maneira contígua aos tradicionais distritos industriais, e para a periferia a sudoeste. As pequenas e médias indústrias se localizaram no centro da área urbana e as grandes indústrias na periferia urbana. A diversificação da localização das indústrias teve início em 1960, quando o DF agrupava 96% dos estabelecimentos industriais da Região Metropolitana e concentrava 80,3% do seu PIB industrial. Os 19,7% restantes correspondiam aos municípios do estado do México, que nesse momento se incluíam à RMCM.

Os dados censitários de 1970 mostraram a perda de importância do DF quanto à produção industrial em comparação com os municípios do estado do México. Na década de 1970 consolidou-se a dinâmica industrial nos municípios de Tlalnepantla, Naucalpan e Ecatepec e iniciou-se a expansão para os municípios contíguos de Cuautitlan e Tultitlan. Nessa mesma década os municípios do estado do México situados ao norte continuaram aumentando sua participação na produção industrial; alguns já se encontravam saturados, mas a consolidação industrial prosseguiu em municípios adjacentes. Essa zona de vocação predominantemente industrial é integrada pela *delegación* de Azcapotzalco e pelos municípios de Tlalnepantla, Atizapán, Naucalpan, Ecatepec, Cuautitlán, Cuautitlan-Izcalli e Tultitlán (Montes, 1992).

A crise dos anos 1980 causou uma queda brusca do PIB industrial, desencadeando uma recessão setorial que teve forte impacto territorial. A perda de dinamismo da indústria manufatureira metropolitana repercutiu no desempenho econômico das unidades territoriais que se especializaram na localização de empreendimentos industriais (Garza e Sobrino, 2000: 186), afetando com maior intensidade as zonas industriais desenvolvidas nos anos 1960. O período 1988-93 caracterizou-se por uma relativa recuperação da produção industrial e por sua reorganização territorial dentro da metrópole. A consolidação da estratégia econômica nacional de abertura comercial contribuiu para que as velhas áreas industriais retomassem o crescimento e elevassem sua participação, mas algumas

delegaciones que haviam aumentado sua participação na composição do PIB industrial (mesmo durante a crise) não cresceram.

Paralelamente à abertura econômica do país, outro fator importante na reorganização espacial das indústrias na metrópole foi o desenvolvimento tecnológico das comunicações. Esse avanço facilitou a desagregação interna das diferentes etapas dos processos produtivos das empresas e a dispersão das diferentes atividades num espaço geográfico mais amplo. Além disso, a possibilidade de transnacionalização da produção industrial teve amplas conseqüências na estruturação do espaço metropolitano.

Apesar da reestruturação econômica, a decisão de instalação de uma indústria no México continua baseada nos fatores locais de economias de aglomeração, e mantém-se o padrão de elevada concentração industrial na RMCM. O sistema de transportes no país ainda é ineficiente e há monopólios nos serviços de comunicação, o que faz com que esses serviços sejam caros. Os empresários logicamente vão tentar diminuir esses custos localizando-se próximos aos seus provedores e consumidores: o grande mercado da Cidade do México. Ao reduzir o tempo de produção, circulação e consumo das mercadorias se elevam a rotatividade do capital e conseqüentemente os lucros (Garza, 1985).

A “desindustrialização” e a desconcentração não podem ser analisadas como processos genéricos, pois o seu significado é diferente em cada contexto socioeconômico. No caso mexicano, e especialmente na RMCM, são apenas os setores tradicionais da indústria, orientados para o mercado interno, que estão sendo afetados. As *maquiladoras*, por exemplo, estão cada vez mais industrializadas (Pradilla, 1989: 15). Tampouco convém falar de desconcentração industrial, pois isso implicaria uma reversão do processo de concentração da indústria, o que não ocorreu. O que parece estar ocorrendo em termos de impactos territoriais dessa reestruturação econômica é uma reorganização, com o aparecimento de pontos de concentração urbano-industrial e a reprodução das conurbações em escala ampliada. No caso da RMCM a concentração se reduz relativamente, mas passa a abarcar uma região mais ampla, formada pelos estados do México, Querétaro, Morelos Tlaxcala e Puebla. Trata-se de uma ampliação da concentração econômico-demográfica na região central do país, mas a Cidade do México continua sendo o principal centro dessa imensa área urbana.

O que se pode afirmar é que à medida que foi aumentando o tamanho da cidade a sua estrutura econômica tendeu a se especializar em atividades terciárias com um padrão de localização intra-urbano concentrado, enquanto a indústria se deslocou para a periferia ou para outras cidades da região central do país (Temple, 1994; Garza, 2001: 185). Dois fenômenos aparentemente antagônicos ocorreram a partir da década de 1960: uma redução do PIB comercial e o surgimento de um número crescente de áreas comerciais espalhadas pela metrópole. Em 1960 uma única *delegación* central concentrava mais de 65% de todo o PIB comercial da metrópole, constituindo-se portanto no único centro comercial plenamente desenvolvido. A partir de 1960 o padrão monocêntrico foi se debilitando e surgiram novas áreas comerciais e de serviços ao longo dos principais eixos viários localizados nas *delegaciones* próximas (eixos comerciais), configurando-se um padrão urbano caracterizado por múltiplos centros com um número crescente de estabelecimentos comerciais e de serviços. O processo de descentralização se acentuou na década de 1970 e já na década de 80 passou-se a observar uma diminuição da participação do DF e um aumento da participação de municípios do estado do México localizados a leste da metrópole. Essa expansão comercial se deveu ao surgimento de estabelecimentos comerciais varejistas para satisfazer a demanda da população. A tendência dos anos 1990 até hoje é a manutenção da participação do DF no comércio total metropolitano (80%), embora continuem surgindo novos núcleos comerciais (Garza y Sobrino, 2000: 193).

A terciarização da economia já vinha ocorrendo desde a década de 1960: apenas se acentua a partir de 1975. A expansão absoluta dos empregos no setor terciário não está diretamente relacionada com a migração e o aumento dos subempregos: trata-se de empregos cuja criação tem a ver com a expansão dos serviços em áreas relacionadas com a mudança no setor industrial (Ward, 1991). Atualmente o setor terciário absorve cerca de 55% da PEA total da cidade e 41,1% do setor terciário nacional (Garza y Sobrino, 2000).

Nos anos 1960, as quatro *delegaciones* centrais do DF concentravam aproximadamente 85% do PIB de serviços da metrópole, conformando junto com o comércio um padrão espacial monocêntrico. Nos anos 1970, quando o país manteve uma alta taxa de crescimento econômico, na RCM o PIB dos serviços quase se duplicou e no DF a participação diminuiu. A crise dos 1980 afetou gravemente o setor. Os municípios do estado

do México elevaram o seu PIB em serviços, mas o DF e sobretudo as *delegaciones* centrais sofreram forte queda. Os serviços ao produtor foram os mais afetados pela contração da demanda provocada pela crise econômica. Embora tenha ocorrido uma queda no PIB do DF, o setor de serviços manteve-se como a atividade econômica mais concentrada no âmbito intrametropolitano, representando mais de 80% do PIB total da metrópole. No período de relativa recuperação verificado entre 1988 e 1993 o PIB em serviços aumentou no DF e diminuiu nos municípios do estado do México (Garza y Sobrino, 2000).

Há uma maior tendência à concentração espacial dos serviços em relação ao comércio e à indústria. Enquanto a indústria mostra uma desconcentração no âmbito nacional e uma relativa estabilidade no âmbito intrametropolitano, os serviços seguem um padrão concentrador tanto no âmbito nacional como no intrametropolitano. Os serviços bancários e governamentais de nível regional localizam-se freqüentemente próximos às zonas industriais; os serviços ao produtor e ao comércio atacadista tendem a se concentrar nos velhos centros comerciais ou nas novas áreas de negócios; os serviços pessoais e o comércio varejista distribuem-se seguindo a localização da população (Garza e Sobrino, 2000).

Embora predominem o setor de serviços e a indústria de transformação, vários municípios da RMCM ainda conservam um caráter rural e uma economia agropecuária. Segundo Delgado (2001), o setor agrícola tem reforçado e criado áreas de cultivo de alimentos para o abastecimento da cidade. Esses espaços, localizados ao redor da Cidade do México, estiveram tradicionalmente dedicados ao cultivo de alimentos básicos para o mercado interno, mas a partir dos anos 1970 mudaram para a produção de grãos para exportação. Hoje, novos cultivos de hortaliças e flores vêm sendo feitos juntamente com o cultivo de grãos básicos para o autoconsumo (Delgado, 2001: 4).

Tabela 12 – Distribuição dos Ocupados, segundo Setor de Atividade Econômica na RMCM 1980-1999

Ano	Total	Indústria de Transformação	Comércio	Serviços
1980	100,0	51,37	25,26	23,06
1989	100,0	41,45	30,79	27,76
1994	100,0	35,69	34,97	29,34
2000	100,0	25,83	30,84	38,62

Fonte: elaboração nossa com base em dados dos Censos Econômicos publicados pelo INEGI

Tabela 13 – Evolução das principais taxas do mercado de trabalho na RMCM 1980-2003

Taxas	1980	1990	2000	2003
PEA	-	46,0%	53,0%	55,7%
Desocupação Aberta	-	2,7	1,8	4.0

Fonte: INEGI - *Cuadernos Estadísticos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Empleo y Relaciones Laborales*.
Várias edições e Encuesta Nacional de Empleo Urbano – ENEU

8.4 Estrutura, infra-estrutura e política habitacional

8.4.1 Aspectos da estrutura territorial

A Região Metropolitana de Cidade do México localiza-se na chamada Cuenca de México, parte medular da região Centro-Oeste do país. Está situada a mais de 2.500 metros acima do nível do mar e tem aproximadamente 4.979 km², dos quais 29,8% correspondem à superfície do Distrito Federal (16 *delegaciones*) e 70,2% aos municípios *conurbados* (35 municípios do estado do México). A área urbana da RMCM tem uma superfície de aproximadamente 1.793 km², o que equivale a 34,7% do território, e a área rural ou de preservação ecológica corresponde a 65,3%. A RMCM abriga uma população de 17,8 milhões de pessoas (18,3% da população nacional), das quais 17,3 milhões se encontram na área urbana (INEGI, 2005).

Possui um relevo interior suave, clima temperado e disponibilidade de bosques e água, elementos favoráveis para o assentamento humano, mas é rodeada por montanhas com alturas de mais de 4 mil metros acima do nível do mar, que bloqueiam a circulação dos ventos, prejudicando a dissipação dos gases na atmosfera e a dispersão da poluição, além de dificultar o fornecimento de água, proveniente das correntes naturais existentes nas bacias hidrográficas próximas. Pelas suas características topográficas e geológicas, assim como pelo caráter sísmico da região, a cidade normalmente enfrenta problemas de inundações em épocas de chuvas e sérias catástrofes decorrentes de abalos sísmicos (Garza, 2000). O vale onde se assenta a RMCM é rodeado por montanhas de natureza vulcânica, duas das quais se elevam a mais de 5 mil metros acima do nível do

vale, o Popocatepetl e o Iztaccihuatl, que representam riscos de erupções vulcânicas perto da Cidade do México.

A área urbana localiza-se em terrenos semiplanos, que originalmente formavam os lagos de Texcoco, Xochimilco e Chalco. Grande parte da região era um lago interior salino, e desde a época dos astecas a água doce era trazida por meio de aquedutos. Hoje, a maior parte dos lagos não existe mais, as terras foram drenadas, as águas canalizadas e os terrenos ocupados por assentamentos populares (Garza, 2000). A localização da cidade no centro de uma bacia hidrográfica, mesmo depois de diversas obras de drenagem, acarreta até hoje graves problemas de afundamentos devidos à sobre-exploração das águas subterrâneas. Paradoxalmente, o que foi uma cidade irrigada por importantes rios, sulcada por grandes canais e assentada no leito de um lago hoje sofre escassez de água (Garza, 2000).

Mapa 17 – Estrutura urbana básica da RMCM

8.4.2 Aspectos da infra-estrutura viária e do transporte

No conjunto dos serviços de infra-estrutura urbana da Cidade do México, os de transporte são um dos mais importantes para entender o crescimento da cidade, pois afetam uma maior diversidade de atores. Em contraste com a moradia, que tende a ser uma preocupação maior para a população de baixa renda, o transporte afeta de uma forma ou outra quase todas as pessoas, já que é fundamental para a mobilidade e a prosperidade econômica. Dessa forma, o transporte tem impacto direto sobre o crescimento demográfico e territorial da cidade.

No começo do século XX, após a Revolução Mexicana, os conflitos em torno do restabelecimento dos serviços de bonde foram determinantes do crescimento da Cidade do México. Nos anos 1930, quando já se acentuava a industrialização, os conflitos em torno dos serviços de transporte coletivo sobre quatro rodas e em torno da ampliação das ruas geraram controvérsias políticas importantes, que marcaram a expansão urbana. Já nos anos 1960 foram os conflitos relacionados à implantação do sistema de metrô que afetaram o crescimento da cidade. Não seria possível aqui detalhar os conflitos em torno do transporte e como eles afetaram a expansão da cidade. Cabe apenas mencionar que esses conflitos geraram constantes problemas de transporte e de deslocamento, que exigiram paulatinamente a aplicação de enormes quantidades de recursos nessa área.

A rede viária é extensa, fragmentada e bastante ineficiente, apresentando grandes problemas de sinalização e vigilância. O congestionamento nas horas de pico é intenso, o transporte público de ônibus é caótico e há problemas de ruído e poluição atmosférica, sobretudo nas *delegaciones* centrais (Rivera, 2000: 362). A rede viária principal, dirigida aos municípios conurbados, tem uma orientação radial compreendida por cinco corredores cujos eixos principais se sustentam em acessos rodoviários. Como a maioria das indústrias se localiza nos municípios conurbados, ocorre um grande movimento de veículos de carga e de transporte de passageiros. Esse desenho radial da rede e a presença de assentamentos irregulares lindeiros a ela implicam um traçado urbano desordenado e descontínuo, com congestionamentos generalizados.

A diversificação dos modos de transporte, tanto públicos como privados, tornou mais acessível o conjunto da cidade, embora haja grandes diferenças entre as regiões. A

demanda de transporte tem um aumento relativamente proporcional ao crescimento da cidade, mas é muito concentrada em certos horários e em determinadas áreas da cidade. As estimativas recentes indicam a existência de um total de 4,5 milhões de veículos privados, que respondem por 20% das viagens diárias. O transporte público responde por 75%, e portanto responde pela grande maioria das viagens (ver Tabela 14). Os ônibus vêm diminuindo sua participação no transporte público, enquanto o metrô e os microônibus (chamados “táxis coletivos”) vêm sendo mais usados.

Tabela 14 – Evolução da Divisão Modal segundo Viagens por pessoa por dia na RMCM

	Viagens pessoa/dia 1994		Viagens pessoa/dia 2004	
	Quantidade em milhões	%	Quantidade em milhões	%
População	23.19	100,0	35.00	100
Metrô	3.23	13.9	4.20	12.0
Ônibus urbano	1.57	6.8	0.75	2.14
Ônibus suburbano	0.80	3.5	n/d	n/d
Táxis coletivos	12.51	54.0	21.00	0.0
Táxis individuais	0.57	2.4	1.10	3.14
Trolebus e Trem Ligeiro	0.13	0.6	0.35	1.00
Automóveis particular	4.04	17.4	7.00	20.00
Bicicleta	0.17	0.7	0.32	0.9
Moto	0.02	0.1	n/d	n/d
Outro	0,15	0,6	0.29	0.82

Fonte: CONAPO. Metropoli / 2025

O metrô é uma das obras urbanas de maior envergadura já realizadas no país. Foi inaugurado em 1969 e hoje, após várias etapas de ampliação, alcança uma longitude de vias em serviço de 178 km. Esse modo de transporte foi articulado com as ruas e avenidas de traçado reticular que vão para o Circuito Interior e com os eixos viários radiais direcionados para a periferia. Em meados da década de 1980 passaram a ser intensamente promovidos os meios de transporte de baixa capacidade, sobretudo os táxis coletivos. Esse modo de transporte foi paulatinamente substituindo a utilização do transporte de alta capacidade e desarticulando o papel do metrô. Entre os anos 1980 e 90 a distribuição das viagens entre meios de alta capacidade (metrô) e baixa capacidade (ônibus) se

inverte (Benitez, 2000). Verifica-se atualmente na Cidade do México uma situação de desorganização e ineficiência do sistema viário e do transporte, e a política de desregulação e privatização do transporte adotada nos últimos anos dificultou ainda mais os problemas de coordenação e integração.

O sistema de transportes tem grande importância na questão da mobilidade e da acessibilidade dos indivíduos na cidade. A mobilidade intra-urbana se refere à capacidade de gerar e atrair viagens apresentada pelas diversas áreas da cidade. O potencial de geração de viagens de uma área é determinado pela magnitude de seu povoamento, pela diferenciação e especialização do uso do solo, pelo índice de motorização e pelo nível de vida dos habitantes. A acessibilidade de uma área se refere à sua capacidade de permitir ou não a interação com outras áreas da cidade, e geralmente é condicionada pela distância entre as áreas, pelas condições do sistema viário, pelos modos de transporte com que conta, pelo tempo de deslocamento e pelo custo das redes.

Na RMCM há uma grande diferença entre a mobilidade existente nas *delegaciones* do DF e dos municípios conurbados. No DF se fazem em média 3,6 viagens diárias por habitante, e nos municípios conurbados 1,7. Embora o potencial de geração de viagens do DF seja superior ao dos municípios conurbados, é interessante observar que o número de viagens entre os municípios conurbados ultrapassa o das viagens feitas para o DF (cf. Rivera, 2000). Segundo Rivera (2000), o centro gravitacional das viagens em toda a RMCM está se deslocando para o Norte, onde emergiram a partir da década de 1960 novos subcentros nos municípios conurbados.

Entre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento de novos centros dentro da metrópole, o transporte suburbano teve forte peso. A extensão do transporte suburbano ao norte (juntamente com as novas localizações industriais), a expansão dos assentamentos populares na zona leste da metrópole, a combinação de rodovias (como o Anel Periférico e as saídas regionais) e a conurbação de núcleos urbanos preexistentes foram os principais fatores do deslocamento do centro gravitacional das viagens apontado por Rivera.

Até 1970 não se considerava o transporte como fator que estimulava o crescimento da periferia. O transporte seguia uma demanda preexistente e não era entendido como um elemento que estruturava o espaço. Não se via que levar transporte a uma

determinada localidade fazia ampliar a demanda. Mas nos anos 1980 ficou evidenciada a capacidade do transporte para estruturar o espaço urbano. Houve uma expansão indiscriminada da periferia, impulsionada por obras públicas que privilegiaram a construção de corredores urbanos e o uso do automóvel particular como principal meio de transporte (Legorreta, 1995).

8.4.3 Aspectos da política habitacional

A questão habitacional na RMCM constitui alvo permanente da política governamental e está fortemente relacionada à iniquidade na distribuição de renda, à dificuldade da população de baixa renda em ter acesso aos mecanismos de financiamento e à falta de estímulos ao investimento privado no segmento de habitação popular. Isso se traduz em espaços urbanos organizados segundo as desigualdades socioeconômicas dos indivíduos que os ocupam.

Um estudo realizado pelo Consejo Nacional de Población (CONAPO) considerou o padrão histórico de desenvolvimento urbano metropolitano e identificou seis tipos de ocupação do espaço, segundo o tipo de produção das moradias, a concentração de atividades, a densidade demográfica e as características socioeconômicas da população (CONAPO/CENVI, 1995).

Nas quatro *delegaciones* centrais do Distrito Federal tem-se o *centro histórico*, onde historicamente se concentraram as atividades habitacionais, comerciais, administrativas e de serviços. A densidade média é superior a 170 hab./ha. Essa parte da cidade, apesar do alto grau de concentração de atividades econômicas e de ter sofrido nas últimas décadas um processo de despovoamento, continua com uma função habitacional importante.

Na periferia metropolitana, formando um arco envolvente e em alguns casos uma fronteira entre o urbano e o rural, encontram-se os *povoados conurbados*: assentamentos populares que no passado se desenvolveram separados do espaço urbanizado, mas ligados por vias de comunicação que passaram a fazer parte da área urbana da RMCM nos últimos vinte anos. Neles predomina o uso habitacional. As funções administrativas e

comerciais ocupam o espaço central do assentamento. Em geral têm baixa densidade habitacional, com menos de 60 hab./ha.

Têm maior peso na RMCM e se espalham por todo o território as *colônias populares*. Nelas habitam mais de 9 milhões de pessoas (63% da população), das quais metade no DF e metade nos municípios conurbados⁶. Ocupam 60 mil hectares e representam mais de 40% da área urbana total. A grande maioria dessas *colônias* apresenta densidades médias e altas (154 hab./ha, podendo até chegar a 250 hab./ha) e um elevado grau de consolidação. As *colônias populares* são assentamentos produzidos por diversas modalidades de povoamento popular, como a invasão, a venda ilegal de lotes, a urbanização ilegal de terras comunais etc. Formaram-se mediante a intervenção direta de agentes públicos, privados ou sociais (ONGs, associações etc.), não importando a situação de regularidade ou irregularidade quanto aos diferentes tipos de propriedade da terra nem quanto à legislação vigente. Nelas a função habitacional é dominante.

São raras as *colônias populares* previamente planejadas, mas algumas, como as dos municípios de Ecatepec e Nezahualcóyotl, onde houve um planejamento básico do traçado viário e dos lotes, apresentam um alto grau de consolidação urbana (pavimentação, redes de água e esgoto, equipamentos públicos e serviços urbanos). No que se refere à infra-estrutura e aos serviços urbanos, as *colônias populares* são assentamentos bastante deficientes, mas em termos de grau de consolidação são bastante superiores, por exemplo, aos assentamentos irregulares de São Paulo (até no que se refere à tecnologia construtiva). Esses assentamentos foram produzidos mediante um processo misto de autoconstrução e contratação de trabalhadores mais ou menos qualificados.

Também de maneira muito homogênea espalham-se as *colônias residenciais de tipo médio* e *alto*. Elas geralmente surgem de uma promoção de caráter privado, cumprindo com as exigências legais. As de *tipo médio* se distinguem pela produção de moradias em série e em lotes entre 90 e 300 m². As densidades são variadas, podendo ir de 40 a 200 hab./ha. As de *tipo alto* têm lotes maiores, obras de urbanização de boa qualidade

6. As colônias populares do DF são mais consolidadas em termos de acabamento e apresentam uma menor proporção de moradores por cômodo (Cruz, 2001)

e equipamentos recreativos ou culturais de uso exclusivo dos moradores. As moradias são encomendadas e nelas residem as famílias de alta renda da cidade. Os usos comerciais ou de serviços são restritos (mas em alguns loteamentos mais recentes também existem centros comerciais abertos). A densidade média é de 43,8 hab./ha, a mais reduzida entre todas as tipologias.

Na Zona Leste da metrópole se encontram fundamentalmente os *conjuntos habitacionais*, empreendimentos característicos da segunda metade do século XX. São planejados e normalmente utilizam modelos de moradias *multifamiliares*⁷. Resultam de promoções imobiliárias privadas e governamentais, podendo haver investimento misto. As densidades giram em torno de 100 a 300 hab./ha.

A situação habitacional da RMCM é muito desigual e heterogênea, mas o problema da moradia obviamente se dá nas *colônias populares* e nos *povoados conurbados*. As primeiras são mais bem dotadas de infra-estrutura e serviços, e os segundos têm maior porcentagem de moradias próprias, mas também maior número de pessoas por cômodo (CONAPO/CENVI, 1995).

A grande oferta de moradia para os grupos de baixa renda se produz de maneira privada e ilegal (Ward, 1991). As invasões bem-organizadas, em que inúmeras famílias se apropriam de terrenos, não é uma prática freqüente; o mais comum é a aquisição de terrenos resultantes de subdivisões ilegais realizadas por donos de terras, incorporadoras imobiliárias ou *ejidatários*. Essa forma de aquisição de terrenos é mais cara que a outra, mas é mais segura.

Quanto às políticas públicas habitacionais, Duhau (2002) aponta que até os anos 1980 as políticas públicas de habitação destinaram-se fundamentalmente ao financiamento subsidiado para aquisição de moradia de interesse social e à regularização fundiária e consolidação de bairros populares (urbanização, implantação infra-estrutura e serviços públicos). A política relacionada ao mercado irregular que predominou desde os anos 1930 foi a de controle e incorporação dos setores populares urbanos mediante três obje-

7. No DF a tendência à otimização do espaço requereu a implantação de prédios de mais de dois pavimentos; já no estado do México esse tipo de povoamento se dá em moradias de um ou dois pavimentos.

tivos: limitar o mercado irregular do solo, promover a regularização fundiária e introduzir serviços públicos e infra-estrutura nos assentamentos populares.

A forma predominante de acesso à moradia tem sido há décadas a da moradia autoconstruída num lote de valor baixo, adquirido no mercado irregular. O Estado não produz moradias: financia a produção por meio de diferentes formas de subsídios (juros baixos, descontos, taxas fixas, fundos solidários), promove a regularização da propriedade e provê infra-estruturas e serviços urbanos. A implantação de infra-estrutura, a urbanização ou a implantação de equipamentos e serviços públicos independem da regularização da propriedade do solo e constituem uma política fortemente vinculada a relações clientelísticas, que ocorrem de maneira ostensiva no México.

Essas características da política habitacional, embora não por meio de políticas de construção de moradias para os setores de baixa renda, possibilitaram que a ampla maioria das famílias mexicanas adquirisse a propriedade legal do imóvel que ocupa. Dados censitários do ano 2000 mostram que 78,2% das moradias particulares são de propriedade de seus moradores (Duhau, 2002). Na RMCM, 59% das famílias moram de maneira independente e num imóvel próprio (Duahau, 2003).

A partir dos anos 1990 as mudanças na política habitacional acentuaram essas características. As reformas dos anos 1990 consistiram fundamentalmente em modificações nas condições para outorga de créditos, reduções dos subsídios (as taxas de juros aumentaram e se tornaram fixas) e individualização dos mecanismos da outorga do crédito. Eliminou-se a promoção externa na escolha daqueles que receberiam crédito acabou, que era feita pelos sindicatos, e o sistema passou a se basear numa pontuação individual com base no salário, no tempo de contribuição à previdência, na idade e na composição do núcleo familiar a ser beneficiado.

Além dessas mudanças, os órgãos de moradia, que haviam impulsionado importantes projetos de conjuntos habitacionais e que controlavam as grandes empresas construtoras, desempenhando uma importante participação institucional na promoção, desenho, controle produtivo e comercialização, converteram-se em simples promotores e financiadores de projetos externos. As empresas privadas passaram a ser as encarregadas pelo desenvolvimento e promoção da moradia de interesse social.

Esse conjunto de reformas – juntamente com a reforma da lei agrária, em 1992, que possibilitou a transformação de propriedades estatais em propriedades privadas – promoveu um intenso processo de privatização, de regularização de propriedades em assentamentos irregulares e de consolidação de bairros populares. A política habitacional mexicana no marco da política neoliberal, ao contrario do que poderíamos supor, ampliou o acesso à propriedade privada e melhorou as condições de moradia existentes no país. Os créditos para moradias de interesse social aumentaram, embora tenham sido canalizados fundamentalmente para os trabalhadores do setor formal, de renda média e com capacidade de poupança. Além disso, o governo aumentou os investimentos públicos na consolidação dos assentamentos populares e utilizou instrumentos institucionalizados desde os anos 1970 para implementar programas de regularização fundiária e de consolidação urbana (Duhau, 2002).

O papel central que começaram a desempenhar as grandes empresas privadas não implicou, por exemplo, a modificação do modelo do grande conjunto habitacional dominante nas *colônias residenciais de tipo médio*. No final dos anos 1990, no município conurbado de Ixtapaluca, situado ao leste do DF, algumas das maiores empresas construtoras do país estavam produzindo seis grandes conjuntos (aproximadamente 50 mil moradias). Trata-se de conjuntos habitacionais homogêneos, que abrigam funções urbanas como mercados, escolas e áreas verdes (em alguns até centros comerciais desarticulados do tecido urbano preexistente) e que não se diferenciam muito dos grandes conjuntos habitacionais produzidos nas décadas anteriores (Duhau, 2002).

Certamente, os fatores que explicam a persistência do modelo do “grande conjunto” têm a ver com a redução dos custos da produção das moradias: terra barata localizada na periferia e moradias produzidas em série, com tecnologia avançada e a baixo custo. A lógica de atuação dos promotores públicos e corporativos durante os anos 1970 e 80 e a dos privados durante os anos 1990 não diferem.

É amplamente sabido que os conjuntos habitacionais não deram bons resultados nem no México nem na Argentina ou no Brasil. Em geral apresentam grande dificuldade de integração ao tecido urbano, e seu desenho, concebido para concentrar a função habitacional, impede as mudanças que o tecido urbano experimenta naturalmente, quando

não está sujeito a um plano diretor rígido. Embora isso seja assim, é curioso notar que a moradia de interesse social no México não foi objeto de estigmatização social e seus habitantes em geral manifestam graus de satisfação relativamente altos.

Nota-se porém que certos conjuntos habitacionais evoluíram de modo problemático. A responsabilidade disso obviamente não pode ser atribuída a um único fator: existem problemas relacionados às características do espaço habitacional e outros relacionados às condições gerais de reprodução social da população. As condições de vida nesses conjuntos foram se deteriorando em virtude de fatores com a redução dos salários reais, a informalização do mercado de trabalho e a crescente dificuldade dos jovens de se inserir no mercado de trabalho e de obter perspectivas de melhora das condições de vida mediante a educação formal.

Enfim, a política habitacional dos últimos anos têm contribuído para o aumento da moradia própria (de propriedade privada), mas se desenvolve num contexto de transformação urbana e social em que os espaços residenciais apresentam maiores problemas de gestão e de convivência de seus habitantes.

Mapa 18 – Mapa uso do Solo da RMCM

PARTE IV

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Avenida Paulista (São Paulo)

Avenida 9 de Julio (Buenos Aires)

Avenida Reforma (Cidade do México)

Nos dois capítulos desta quarta e última parte do trabalho busca-se sintetizar e comparar os padrões de urbanização das três metrópoles estudadas. No Capítulo 9 sintetizam-se os padrões históricos de urbanização das regiões metropolitanas de São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México e avaliam-se as transformações que eles eventualmente tenham experimentado no contexto da reestruturação econômica dos últimos anos.

A discussão dos padrões de urbanização das três metrópoles será realizada mediante a comparação das características das classes sociais e dos perfis das elites de cada país, das particularidades do Estado, das especificidades da questão fundiária, do funcionamento do mercado imobiliário e de aspectos físico-territoriais das estruturas urbanas.

No Capítulo 10 desenvolve-se a análise comparativa e tecem-se as considerações finais por ela suscitadas, retomando-se a discussão introduzida no primeiro capítulo.

CAPÍTULO 9

SÍNTESE DOS PADRÕES HISTÓRICOS DE URBANIZAÇÃO E DE SUAS TRANSFORMAÇÕES

9.1 RMSP: Reprodução do padrão histórico de urbanização

9.1.1 Síntese

O padrão histórico de urbanização da Região Metropolitana de São Paulo apresenta características fortemente relacionadas às estruturas que deram sustentação à reprodução de uma sociedade extremamente desigual. A seguir destacam-se sinteticamente os principais aspectos desse padrão.

Trata-se de um padrão de urbanização que invariavelmente reproduz os princípios de um processo de produção e acumulação fundado na expatriação de boa parte do excedente da produção interna (Deák, 1991) e na reprodução interna da escassez de tudo aquilo que permitiria uma reprodução ampliada do capital e a melhora dos níveis de reprodução da força de trabalho.

Outra característica peculiar da ordem de dominação capitalista no Brasil – e conseqüentemente do padrão histórico de urbanização da metrópole paulista – diz respeito à composição extremamente polarizada e desigual da sociedade brasileira, composta de um lado por uma elite conservadora (relativamente mais homogênea do que a da Argentina) com poder político e econômico, além de respaldo militar, e de outro por uma massa de trabalhadores de baixa renda com diversos tipos de privações no atendimento de suas necessidades básicas. A sociedade brasileira, particularmente a de São Paulo, jamais constituiu uma ordem social em que predominassem os pequenos proprietários (ao contrário da sociedade argentina, mais especificamente da buenairense). Em termos

mais precisos, a estrutura produtiva nacional e paulista, monopolizada por grandes empresários alinhados politicamente com a elite oligárquica, não deu espaço aos pequenos industriais e comerciantes, os quais, apesar de sempre exercerem um forte peso na absorção de mão-de-obra, nunca foram efetivamente contemplados pela política econômica.

Nesse contexto, a fragilização das instituições do Estado e do sistema político não poder ser interpretada como mera contingência. Ao longo de boa parte do século XX, o padrão de urbanização reproduziu espacialmente a fragmentação social na qual se fundou o modelo de desenvolvimento econômico adotado pela elite política e econômica do país, para a qual essa fragilização das instituições do Estado e do sistema político foi instrumental, na medida em que permitiu sua perpetuação no poder por meio de expedientes políticos informais, personalistas, patrimonialistas e clientelistas.

Isso se expressa no território metropolitano de diversas maneiras: precariedade ou escassez de infra-estruturas; privatização e fragmentação dos espaços; abstenção do poder público em regular ativamente o crescimento da cidade; inexistência de uma política fundiária e habitacional que efetivamente propiciasse acesso à terra e à moradia para a população carente; extrema heterogeneidade da estrutura urbana; concentração espacial das localizações mais valorizadas da cidade; inexistência de um sistema de transporte coletivo de massa, condizente com uma população de mais de 19 milhões de pessoas e uma área urbanizada de mais de 2.285 km²; recorrente construção de barreiras que separam as diferentes partes da cidade em vez de conectá-las.

O padrão histórico de urbanização da RMSP também se caracterizou pela expansão horizontal periférica de assentamentos precários da população de baixa renda. Essa expansão se deu primordialmente ao longo dos eixos rodoviários que progressivamente foram conectando o núcleo central metropolitano a outras regiões do país. O elemento estruturador da metrópole paulistana na segunda metade do século XX não foi a rede de transporte metroviário (como ocorreu em grande medida na região metropolitana da Cidade do México) nem a de transporte ferroviário (como foi na região metropolitana de Buenos Aires), mas a de transporte rodoviário.

Trata-se de uma urbanização espalhada e precária, fortemente vinculada à atração exercida pelas grandes plantas industriais e pelos grandes equipamentos urbanos. O pa-

drão de urbanização refletiu o caráter predominantemente especulativo do setor imobiliário, de modo que a expansão urbana resultou sobretudo de estratégias de especulação imobiliária por parte de agentes privados. Nos bairros ocupados por população de maior poder aquisitivo a especulação ocorreu no âmbito do mercado de terras formal, ao passo que nos bairros populares e periféricos se deu no âmbito de um vasto mercado de terras informal, de forma irregular.

Esse padrão de urbanização foi amplamente interpretado como um modelo de produção do espaço “dual”, dada a sua configuração de marcada separação das áreas da pobreza e da riqueza. Embora essa leitura tenha tido forte impacto como denúncia das desigualdades sociais na cidade, parece-me que muitas vezes contribui para reforçar certa sensação de paralisia ou incapacidade quanto às possibilidades de transformação da realidade. Além disso, o discurso dicotômico das interpretações da cidade dual (a cidade dos ricos/a cidade dos pobres, cidade racional/irracional, cidade central/periférica, cidade legal/ilegal, cidade planejada/desorganizada) eventualmente serviu às estratégias e barganhas dos políticos nas disputas municipais.

Ainda que a porção precária da aglomeração urbana da RMSP ocupe a maior parte do território urbanizado e abrigue a maioria da população da cidade, a regulamentação urbana sempre foi privilégio das áreas mais ricas e pertencentes ao mercado imobiliário formal. Trata-se de um padrão de urbanização em que tal regulação parcial acabou reproduzindo continuamente a expansão do mercado informal. De modo mais específico, o que se verifica é que o mercado informal praticamente não encontra impedimentos à sua reprodução nas áreas que não interessam ao mercado formal e que este, após um período de valorização dessas terras, de implantação de infra-estrutura e de incorporação dessas áreas à cidade formal, adquire essas terras ainda a preços baixos, pressiona o Estado para que ali promova beneficiamentos e acaba obtendo lucros altíssimos com esse tipo de negócios.

A dispersão e a expansão da urbanização sempre estiveram estreitamente vinculadas aos interesses empresariais, aos investimentos rodoviários do Estado e às promessas de implantação ou regularização de infra-estrutura feitas pelos políticos em troca de apoio eleitoral da comunidade beneficiada. Trata-se de um processo que resulta na permanente

expulsão da população de baixa renda para áreas com menos infra-estrutura e cada vez mais afastadas de seus locais de trabalho. A partir do final dos anos 1970, com a diminuição do crescimento demográfico, esse padrão histórico de expansão acelerada das fronteiras urbanas foi perdendo força. O déficit habitacional, as favelas e os assentamentos precários continuaram crescendo, mas a dispersão espacial diminuiu em intensidade.

Os movimentos pró-moradia, sindicatos, associações de moradores e entidades da sociedade civil se empenharam na reivindicação de maiores recursos públicos para reverter o quadro de déficit habitacional, e ao longo dos últimos vinte anos adquiriram experiência e lograram algumas conquistas na luta pelo direito à terra e à habitação. Uma das conseqüências disso foi a criação de uma série de instrumentos e mecanismos de participação da sociedade civil nas gestões municipais progressistas, tais como os processos de orçamento participativo implementados pelo Partido dos Trabalhadores. Entretanto, a política habitacional em São Paulo alcançou apenas resultados pífios na provisão de habitação de interesse social: foi mais bem-sucedida em beneficiar a indústria da construção e gerar empregos precários e mal-remunerados.

9.1.2 Transformações

Atualmente é comum associar as transformações do espaço urbano a fenômenos que supostamente se reproduzem em todas as grandes cidades mundiais. Entre os temas recorrentes nos estudos urbanos recentes, questiona-se se a centralidade é um atributo exclusivo dos centros das cidades e apontam-se novas centralidades; discute-se a persistência da cidade monocêntrica e postula-se a cidade policêntrica; define-se a “cidade terciária” para distingui-la da “cidade industrial” e demonstrar assim se se trata ou não de uma cidade global.

No caso de São Paulo, o centro ou centro expandido na direção sudoeste da metrópole permanece com um referencial de centralidade, pois ali ainda se concentram os capitais e os distritos de maior renda da cidade. A localização do terciário avançado vem reforçando centralidades preexistentes no quadrante sudoeste da cidade, e assim como ocorreu com algumas indústrias, que deixaram o centro e foram para municípios perifé-

ricos ao núcleo central ou para outras regiões do Estado, empresas do setor terciário também se deslocaram de forma dispersa para áreas da periferia metropolitana. Deduzir daí ou colocar em questão a centralidade como atributo exclusivo do centro me parece uma discussão com pouca capacidade de avançar na compreensão das dinâmicas da produção do espaço. Esse exemplo chama a atenção para um dos grandes problemas dos estudos urbanos atuais, nos quais se procura a todo custo atribuir efeitos espaciais à reestruturação econômica global, freqüentemente estabelecendo-se associações de fenômenos de forma pouco elaborada.

Deriva daí uma infinidade de atributos do espaço urbano ou de adjetivações da cidade que circulam nos meios de comunicação e acabam desviando a atenção que deveria ser dada aos processos que determinam as características da reprodução da cidade que tais atributos e adjetivos pretendem descrever. Essas descrições, ao serem amplamente difundidas, em geral se tornam clichês ou instrumentos ideológicos que acabam reforçando a desigualdade em que se baseia o modelo de reprodução social dominante. Cidade “dual”, “fragmentada”, “dividida”, “polarizada”, “espoliada”, “ilegal”, “segmentada”: recorreu-se a toda a gama de possibilidades de adjetivação do padrão de urbanização, mas no caso da RMSP a produção da cidade manteve seu padrão histórico.

O território da metrópole paulista sempre se compôs aproximadamente da seguinte forma: um quarto compreendido pelas terras mais rentáveis da cidade, com infraestrutura implantada pelo Estado normalmente a fundo perdido ou com baixíssima rentabilidade, e três quartos compreendidos pelas áreas de baixo valor, com infraestrutura precária, construídas autonomamente e onde predominam os segmentos populacionais de baixa renda. Essa relativa constância da precariedade, medida pela alta proporção de áreas de baixo valor em relação às de valor médio e alto, torna-se característica fundamental do padrão de urbanização da área periférica da RMSP, ainda que diversos estudos recentes enfatizem a heterogeneidade de situações sociais dentro dessa periferia em termos de educação, trabalho, renda etc. Na perspectiva deste estudo e da sua escala de análise, essas duas constatações – a permanência da precariedade e a heterogeneidade em seu âmbito – não apontam para uma mudança, e sim para um aprofundamento do padrão histórico de urbanização da RMSP, que em termos da ocupação do espaço vem

dando lugar ao adensamento das periferias – e não mais à sua expansão acelerada – e ao agravamento dos problemas sociais, ambientais e urbanos da cidade.

É plausível supor que a queda do ritmo de crescimento urbano tornou mais explícitas as características perversas do padrão de urbanização da metrópole, evidenciando com maior nitidez o caráter estrutural dos contrastes e das desigualdades sociais em seu âmbito. Fenômenos como o aumento das desigualdades de renda, a maior presença relativo das classes médias nas áreas periféricas e diversificação da estrutura social nessas áreas podem corroborar essa percepção. A fragmentação social, aspecto freqüentemente mencionado no marco da reestruturação econômica neoliberal, não é um fenômeno novo: desde sempre se expressou nos níveis muito desiguais de renda, educação e qualificação profissional da população brasileira, e de maneira particularmente exacerbada na metrópole paulista.

O propalado “urbanismo de enclaves” não parece ter tido continuidade em São Paulo. Para aumentar sua segurança, a elite recorreu fundamentalmente ao fechamento de ruas e praças e à constituição de condomínios fechados, mas estes não tiveram um crescimento expressivo nos últimos anos (Marques e Torres, 2005). O “esvaziamento” do centro tradicional como fenômeno associado à “reestruturação produtiva” faz um certo sentido, mas precisa ser relativizado. As regiões tradicionalmente industriais sofreram sim um esvaziamento, mas é preciso observar que se trata do fechamento ou deslocamento de algumas das antigas plantas industriais, e não da maioria, e que muitas delas foram para outras áreas da RMSP ou do Estado de São Paulo.

Continua predominando uma estrutura urbana em que os indicadores sociais pioram do centro para a periferia, mas a visão do modelo “radial-concêntrico”, que por muito tempo foi usado para analisar o padrão de urbanização, simplificou demais a análise urbana, escondendo a complexidade e a diversidade do espaço produzido. A produção do espaço é um processo associado às condições históricas de reprodução da força de trabalho, e no Brasil essas condições não mudaram. Ao passo que nunca houve de fato uma política fundiária e habitacional para atender necessidades básicas, a fragmentação da infra-estrutura e a manutenção das desigualdades sociais foram decisivas para manter as relações de produção existentes mesmo em situações de crise econômica e de

nítida pauperização da população. Como bem assinala Mautner (1999: 253-57), o padrão de urbanização da RMSP só pode ser entendido como “fronteira de expansão do capital” e não como “fenômeno residual do processo de industrialização e urbanização”. Ele é produto de determinadas formas de atuação do capital imobiliário e do Estado que estão relacionadas ao legado colonial preservado pela elite do país. Hoje, em São Paulo, os problemas urbanos não permitem mais encobrir – ou simplesmente atribuir ao crescimento acelerado – a multiplicação e a diversidade de situações de vida precárias no espaço metropolitano.

9.2 RMBA: Desintegração do padrão histórico de urbanização

9.2.1 Síntese

O padrão de urbanização que vigorou na Região Metropolitana de Buenos Aires até meados da década de 1970 caracterizou-se por uma forma de regulação do território amplamente determinada primeiramente por uma elite oligárquica agroexportadora e depois por uma elite de extrema-direita e nacionalista, que nos anos 1940 começou a perder poderio político e acabou cedendo espaço para militares, industriais e comerciantes que promoveram um modelo de “modernização integradora”. Esse modelo supunha uma crescente integração e uma potencial equidade no país, num marcante contraste com os modelos de modernização da maioria das outras cidades latino-americanas.

Trata-se de um padrão de produção do espaço em que os parques públicos, os conjuntos habitacionais, o traçado do metrô e dos trens suburbanos, enfim, todos os grandes empreendimentos foram pensados como pólos de desenvolvimento da cidade no seu conjunto. Favorecidos por uma produção do espaço extensiva no território e socialmente inclusiva, os setores populares tiveram condições de ascensão social, aspecto diferencial de Buenos Aires no contexto latino-americano e que deu lugar à formação de uma ampla classe média. O padrão histórico de urbanização da RMBA, portanto, esteve estreitamente vinculado ao crescimento da classe média.

O padrão de expansão urbana buenairense, embora não tenha se norteado por um plano de desenvolvimento do conjunto da cidade e tampouco por uma implantação de infra-estrutura de maneira planejada, foi alimentado continuamente por uma economia em crescimento, pela tradição estatal espelhada no Estado de Bem-Estar e por uma malha viária quadriculada potencialmente inclusiva, que comunicou os diferentes bairros e garantiu boas condições de mobilidade e acessibilidade na cidade, aspectos que asseguraram uma tendência homogeneizadora da ocupação do território e que para alguns segmentos sociais significaram pleno acesso ao exercício ativo da cidadania.

Nesse contexto homogeneizador, o padrão de produção da cidade apresentou um traçado inclusivo da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos, um mercado habitacional privado com amplo suporte público e disseminado em larga escala mediante operações de pequena escala e um sistema público de transporte coletivo ferroviário que foi fundamental para a formação dos sucessivos subúrbios. Predominou uma ocupação urbana horizontal, compreendida por moradias unifamiliares autoconstruídas em lotes de pequenas dimensões, cuja propriedade foi detida pelos seus moradores. Uma política pública no campo da habitação subsidiou o acesso à terra na periferia e aos créditos hipotecários, generalizando a propriedade imobiliária. A intervenção urbana ativa do poder público manteve a qualidade e a vitalidade do centro histórico e modernizou seu núcleo central, garantindo que essa área continuasse sendo simultaneamente lugar de residência da população de alta renda e espaço de lazer da população em geral.

Constatar esse padrão histórico de urbanização permite entender por que no caso da Região Metropolitana de Buenos Aires parece ter havido uma profunda transformação do padrão histórico de urbanização nos anos 1990.

9.2.2 Transformações

Os diversos autores citados nos capítulos dedicados à metrópole buenairense convergem no argumento de que as principais transformações experimentadas pela RMBA a partir dos anos 1990 estão associadas a três fenômenos urbanos: as novas formas de suburbanização, os novos padrões de crescimento da área central e o aparecimento de novos subcentros na periferia.

A difusão de urbanizações fechadas e o aumento de assentamentos populares são dois dos principais fenômenos urbanos recentes que modificaram profundamente as formas de ocupação do espaço características do padrão histórico de urbanização de Buenos Aires. Mais de quinhentas urbanizações fechadas foram lançadas no mercado da RMBA nos anos 1990, entre clubes de campo, marinas, bairros privados, “cidades privadas”, “clubes-fazenda” etc. Três quartos delas se desenvolveram em direção à zona norte da cidade, marcando uma forte concentração territorial desse tipo de produto imobiliário e ao mesmo tempo uma especialização residencial dessa área da cidade. O conjunto desse tipo de urbanização aumentou em apenas dez anos 500 km², uma área correspondente a 2,5 vezes a superfície da cidade de Buenos Aires (Ciccolella, 2002).

Essa forma de urbanização e os novos centros comerciais, tais como mega-*shoppings* e centros de entretenimento, geraram em grande escala as primeiras formas maciças de suburbanização de tipo norte-americano numa metrópole que até o fim dos anos 1970 conservava um padrão mais europeu. Esse processo parece ser o fenômeno mais determinante da reestruturação territorial da RMBA (Ciccolella e Mignaqui, 2002).

Horacio Torres (1998) denominou esse processo como “suburbanização das elites” e destacou seu aparecimento tardio em relação a outras cidades latino-americanas. O autor também observou alguns aspectos desse fenômeno que o distinguem de processos de suburbanização ocorridos em décadas anteriores: atualmente, esses tipos de urbanizações fechadas localizam-se ao longo das principais rodovias e não mais exclusivamente no âmbito de alcance das linhas ferroviárias, como no padrão histórico de urbanização da cidade (Torres, 1998).

Essas novas urbanizações localizam-se nas proximidades das rodovias, e muitas vezes se sobrepõem ao antigo tecido urbano regular consolidado¹. Elas se concentram ao norte, na terceira *corona*, a mais de 40 km ou 50 km do centro tradicional, no eixo de expansão urbana dos segmentos de alta renda. Assim, quase todos os empreendimentos são dirigidos à população de alta renda e recentemente também à classe média-alta, o

1. A noção de consolidação urbana está relacionada à presença de um bom nível de infra-estrutura: energia elétrica, gás, água, esgoto e pavimentação.

que contrasta fortemente com o desenvolvimento dos subúrbios ou periferias característicos dos anos 1940, 50 e 60, que abrigavam os setores populares de renda média e baixa. A polarização residencial na RMBA nos anos 1990 é evidente: aumenta a atividade construtiva residencial no mercado formal dirigida principalmente aos segmentos de maior poder aquisitivo e se estanca a construção de moradias dirigidas à população de renda média e baixa. No mercado informal, no entanto, ocorre um considerável aumento de favelas (Torres, 2001).

Quanto às transformações da área central, diversos estudos destacam pelo menos dois processos de evolução recente: o adensamento do centro tradicional e a formação de um corredor corporativo. O adensamento se verifica na crescente verticalização e modernização da área central, com a construção de novos edifícios de escritórios e de hotelaria internacional, e a formação de um corredor corporativo se observa pelos novos empreendimentos localizados nas áreas ao leste e sudeste do centro. Esses dois processos evidenciam uma tendência à reestruturação da centralidade de Buenos Aires, a qual agora se configura num corredor de negócios linear, à diferença do centro tradicional, compacto e poligonal².

Verifica-se a partir de 1998 a constituição de novos subcentros na periferia da cidade, e mais especificamente na terceira *corona*. Trata-se de centros empresariais de pequeno e médio porte, com “escritórios inteligentes”, hotelaria internacional e centros comerciais e de espetáculos, em geral localizados às margens dos eixos viários e cruzamentos de rodovias. Esses novos subcentros surgem de modo completamente distinto dos subcentros configurados anteriormente, que em geral correspondiam a uma demanda gerada pelos municípios com forte crescimento demográfico durante os anos 1950 e parte dos 60, onde se instalaram comércios especializados, bancos, serviços de saúde e educação, profissionais liberais e outros tipos de serviços pessoais.

O que se depreende desses novos fenômenos da urbanização buenairense é que após o longo período de estancamento da produção, do consumo e dos investimentos, tanto públicos como privados (1980-90), se configura um cenário que tende à consolida-

2. Esse processo é particularmente importante pela velocidade das transformações que provoca. Dados de Ciccolella (ANO) mostram que em apenas uma década a área corporativa duplicou de tamanho.

ção de um padrão de urbanização novo, ou pelo menos diferente daquele que predominou na época do desenvolvimento expansivo da cidade e mesmo durante os períodos da ditadura (1976-83) e da crise econômica (anos 1980).

A década de 1990 tornou perceptíveis na cidade os impactos da adoção da “política do fragmento urbano” (Migñiqui, 1995) no contexto de reestruturação econômica neoliberal: uma política urbana largamente utilizada em favor de setores que teriam vantagens diferenciais para a iniciativa privada. Essa política resultou de um lado na renovação de certas áreas da cidade, mediante grandes investimentos imobiliários, e de outro na cristalização de processos de exclusão socioterritorial, os quais até então eram tidos como problemas isolados e não como problemas sociais (implicando miséria absoluta, fome, indigência, habitações precárias etc.).

A mudança explícita do rumo da política urbana ocorreu em 1989, com a promulgação da Ley de Reforma del Estado e de Emergência Econômica. Uma série de decretos, leis e planos concernentes ao uso do solo, à privatização de terras, imóveis ou empresas e à concessão e serviços públicos modificou totalmente o padrão anterior de intervenção estatal, bem como a noção de política urbana e de serviço público (Pirez, 2003). Progressivamente foram sendo privatizados a coleta de lixo, a cobrança de taxas urbanas, o metrô e os trens, os ônibus, a manutenção das rodovias, o controle das obras públicas, os equipamentos urbanos, a manutenção de alguns espaços públicos, serviços de telefonia, eletricidade, água, e esgoto, gás, correio, aeroporto etc. Praticamente só permaneceram estatais os hospitais e as escolas³.

O processo de reforma do Estado – leia-se privatização de empresas públicas – acabou por colocar os serviços urbanos nas mãos de empresas privadas e dificultar ainda mais o seu acesso para os grupos de menor renda, problema que já vinha ocorrendo desde início dos anos 1980 mas que se tornou crítico nos últimos anos. Os planos diretores ou de desenvolvimento foram substituídos por planos setoriais, e a cidade já não é

3. Atualmente está ocorrendo tanto em âmbito nacional como local (Buenos Aires e algumas províncias) um processo de reestatização de alguns serviços: aqueles que apresentam má qualidade, que não cumpriram as disposições dos contratos, aqueles em que não se fizeram investimentos e os que têm dívidas com o governo.

mais vista em seu conjunto. O sentido público do espaço urbano não mais existe (Migñiqui, 1995), e a urbanização passa a ser orientada exclusivamente pelos proprietários urbanos e empreendedores imobiliários.

Nesse contexto de mudanças relacionadas à intervenção do Estado sobre o espaço urbano, a inexistência de uma instância de governo metropolitana capaz de promover uma administração integrada da metrópole, tanto do ponto de vista territorial como do ponto de vista econômico, é completamente funcional ao novo modelo de atuação do Estado: um modelo sob o qual as estratégias que orientam a produção da cidade se dão num sentido privado e a intervenção pública no quadro urbano adquire um caráter parcial e fragmentário.

Observa-se nitidamente uma ruptura do padrão histórico de urbanização de Buenos Aires. A ditadura militar, a profunda crise econômica e as políticas de ajuste neoliberais levaram Argentina a um processo de decadência socioeconômica que eliminou qualquer possibilidade de ascensão dos diferentes grupos sociais. A pobreza aumentou de 6% em 1975 para 13,7% em 1994 e menos de dez anos depois para mais de 57% (Devoto, 2003).

Embora o período que nos ocupa tenha sido breve, de apenas trinta anos, envolveu a ditadura militar mais sanguinária da história da Argentina, o período de democracia mais longo e estável e episódios econômicos de prosperidade e crise. Nesse período, que se inicia com a crise do estágio extensivo de acumulação capitalista e a instalação da ditadura em 1976, ocorreu uma ruptura social, econômica e política no país, que perdeu algumas das principais qualidades vinculadas aos direitos e possibilidades que haviam distinguido a sociedade argentina desde o fim da II Guerra Mundial: a alfabetização universal, o exercício da cidadania, o “pleno emprego” (Sarlo, 2001).

Atualmente, Buenos Aires sofre claramente as conseqüências do abandono da intervenção estatal na produção do espaço e na redistribuição de renda. O período ditatorial (1976-84) e o menemismo da década de 1990, mediante diferentes impulsos, acabaram levando a níveis de indigência nunca vistos anteriormente no país e inclusive em Buenos Aires, a cidade mais rica do país. Uma sociedade com uma classe média extensa

e governada por empresários nas áreas de comércio e serviços durante muito tempo (1930-76) viu surgir no seu cotidiano a pobreza.

Em contraste com a relativa homogeneidade territorial metropolitana que caracterizou a etapa anterior, a característica distintiva do padrão de urbanização iniciado em meados dos anos 1970 e consolidado na década de 1990 "...foi precisamente a heterogeneidade territorial e social, a fratura e o contraste, com forte concentração de investimentos em enclaves estratégicos de capital integrados a circuitos globalizados e abandono do resto da cidade..." (Silvestri e Gorelik, 2005: 458). Os anos 1990 tornaram visível uma configuração urbana diferente da anterior, deixando entrever rupturas radicais nas tendências de longa duração dos processos urbanos. Até então, embora fosse possível identificar alguns sintomas do fim do padrão expansivo e inclusivo de urbanização (diminuição das taxas de crescimento populacional, reestruturação e deslocamento das indústrias) e reconhecer nisso a contribuição das políticas sociais da ditadura (a expulsão de população carente da cidade para suas províncias de origem ou a política cambiária, que desestimulou a produção industrial), esses aspectos apareciam como traços de uma decadência e não como um processo de transformação. Tais problemas encontravam explicação plausível na crise econômica: os governos da ditadura a ela atribuíam a responsabilidade por todos os males que ocorriam no país, de maneira a ocultar o esgotamento do suporte material do estágio de desenvolvimento extensivo, os escassos investimentos na manutenção da cidade e as novas tendências na produção do espaço que emergiram depois de eliminado o suporte material da urbanização pelo Estado.

Foi nesse período, por exemplo, que surgiram em Buenos Aires os *shoppings centers*, novos centros de consumo apoiados em pautas privadas que tomaram como referência o padrão de consumo norte-americano e substituíram a tradicional referência parisiense. Em comparação com São Paulo ou a Cidade do México, o *shopping* apareceu tardiamente em Buenos Aires. Sabe-se que os *shoppings*, na sua origem, surgiram em centros urbanos descentralizados para simular cidades nos subúrbios desprovidos da densidade comercial dos centros tradicionais. Em Buenos Aires, a estrutura centralizada da cidade e a extensão do seu espaço público pode explicar em parte por que não se configurou antes um cenário propício para esse tipo de empreendimento. Os *shoppings* se instala-

ram no centro da cidade como alternativa privada ao espaço público existente, que não mais oferecia ordem e segurança em face dos crescentes índices de violência urbana gerados pela crise econômica enfrentada no país.

A produção do espaço deixa de supor a expansão e a homogeneização, baseando-se na idéia da separação e não mais na noção da integração, que havia sido um dos traços fundamentais do padrão histórico de produção do espaço que acompanhou o estágio de desenvolvimento extensivo do capital. Passa a dominar um padrão de urbanização marcado pela fragmentação social e territorial, produzida pela política de privatização e desregulamentação dos serviços públicos e pelas novas formas de intervenção privada sobre o território. A política de privatização dos acessos à cidade e a melhoria das rodovias, por exemplo, tiveram impacto imediato no aumento do tráfego de veículos particulares e deram início a um novo ciclo de suburbanização, só que dessa vez ligado aos setores de altos recursos.

Por outro lado, as novas formas de intervenção privada – caracterizadas por uma intensiva urbanização de grandes extensões territoriais promovida por capitais extremamente concentradores – tiveram impactos imediatos no tecido urbano, produzindo uma urbanização muito diferente daquela orientada e estimulada por investimentos públicos que promoveram extensivamente a implantação de empreendimentos privados do tamanho do lote ou da quadra e a implantação de projetos públicos de grandes dimensões e com caráter universal.

Os urbanistas comumente vinculam esses novos investimentos ao processo de globalização, atribuindo sua responsabilidade aos interesses do capital imobiliário internacional e à política neoliberal à qual os países latino-americanos supostamente tiveram de aderir sob a ameaça de ficarem de fora do circuito internacional do capital. Interpreta-se o urbanismo de enclaves característico desse novo padrão de urbanização buenairense – que tem seu maior expoente em Puerto Madero – como se não tivesse nada a ver com os interesses do Estado e do mercado nacional. Puerto Madero, cartão postal da cidade “global” de Buenos Aires, “desenvolvida” e “moderna”, não é o que os seus projetistas desejaram: não provocou ou favoreceu o desenvolvimento das áreas do entorno, como o centro tradicional e a zona sul da cidade (bastante deteriorada e onde mora boa parte

dos setores de classe média-baixa), convertendo-se numa ilha atrativa para negócios e turismo e numa praça de alimentação para os setores de alta renda⁴.

O modelo de urbanização “tipo exportação”, fundamentalmente apoiado na dimensão mercantil do território, incorporando capitais privados a uma reforma urbana concebida de modo fragmentado, reproduziu-se mundialmente, mas nas cidades latino-americanas esse modelo demonstrou não funcionar de acordo com seus equivalentes nas grandes cidades do Primeiro Mundo, tais como Barcelona e Berlim, onde o modelo foi absorvido como forma de dinamização do espaço público. Nessas cidades o Estado não cedeu as rédeas de suas próprias estratégias urbanas, ao passo que em Buenos Aires o mesmo modelo justificou o afastamento total do Estado do seu papel de promotor do desenvolvimento: o Estado passou explicitamente a exercer um papel de promotor de processos de acumulação privada.

Como resultado desse padrão de urbanização, a Região Metropolitana de Buenos Aires hoje mostra claramente o aprofundamento e a cristalização das marcas da exclusão social, que se expressam na precarização dos bairros, na deterioração de áreas centrais, na proliferação de assentamentos irregulares e no crescimento exponencial das favelas, que na década de 1990 praticamente duplicaram seu espaço físico (Cravino, 2001).

9.3 RMCM: Variações do padrão histórico de urbanização

9.3.1 Síntese

A produção do espaço urbano no México, e em particular na Região Metropolitana da Cidade do México, obedeceu a uma expansão urbana praticamente sem controle e vinculada a empreendimentos estritamente comerciais, que acompanharam os principais

4. Outros tantos empreendimentos similares se espalham pela cidade: Retiro, projeto que envolve a reurbanização de uma área central tradicional da cidade onde se localiza uma das principais estações ferroviárias da metrópole, próxima a Puerto Madero, ocupada em grande medida por favelas; El Abasto, projeto de reciclagem de um antigo entreposto de comércio de alimentos localizado num bairro bastante pobre da cidade, que foi transformado em *shopping*; El Tigre, uma área recuperada e onde atualmente se erguem edifícios de apartamentos, marinas e clubes náuticos; ou os muitos bairros fechados e povoados privados que proliferaram pela cidade.

eixos de comunicação da cidade e foram gradativamente ocupando todos os espaços intersticiais, provocando a conurbação de velhos povoados e de assentamentos populares. Trata-se de um padrão de urbanização em que a ocupação territorial resultou predominantemente da ação de empreendedores imobiliários no mercado de terras ilegal, que transformaram mais da metade do território metropolitano em assentamentos populares mediante algum tipo de irregularidade, muitas vezes desconsiderando até mesmo a incompatibilidade dos usos urbanos que eles misturam.

A urbanização mexicana constituiu-se principalmente por um mercado habitacional que privilegiou as moradias unifamiliares e a ocupação horizontal do território em detrimento da ocupação em altura⁵. Essa é uma característica singular do padrão de urbanização mexicano, em boa medida relacionada à forte identidade do mexicano com a sua terra. Os indígenas sempre foram proprietários de seus meios de produção, trabalharam a terra de forma coletiva e tiveram suas parcelas de terra individuais para construir suas moradias. Esse padrão de ocupação em lotes pequenos e com moradias unifamiliares fundamentalmente horizontais se arraigou profundamente na cultura urbana.

O padrão de urbanização da Cidade do México é fortemente associado ao caráter tradicional do Estado mexicano, de modo que se produziu uma cidade que preservou grande parte da estrutura e da arquitetura coloniais do seu centro histórico. Implementaram-se na Cidade do México políticas urbanas de caráter mais “universal”, fortemente determinadas pelo seu centralismo político e econômico no país, que definiu sua prioridade na implementação dessas políticas e na alocação de recursos federais. Trata-se de um padrão de urbanização que produziu infra-estrutura de maneira extensiva no território, procurando conectar as suas diferentes partes. Embora não apresente o caráter inclusivo ou integrador da urbanização de Buenos Aires, permitiu uma relativa homogeneização da cidade, no sentido de que a tornou acessível aos diferentes segmentos da população.

5. O caráter sísmico da região também é um componente que limitou a ocupação em altura (verticalização), mas ainda hoje, com toda a tecnologia disponível para se resguardar dos abalos sísmicos, o mexicano prefere uma parcela de terra e uma moradia horizontal. Mesmo os grupos de maior poder aquisitivo, que poderiam se refugiar em condomínios fechados ou em prédios de apartamentos mais protegidos da violência urbana (problema que se exacerbou nos últimos anos), preferem a moradia horizontal.

O caráter corporativista e paternalista do Estado mexicano implicou uma urbanização caracterizada pela ocupação extensiva do território. Essa ocupação foi em grande medida promovida por camadas pobres da população, que reproduziram extensivamente lotes e habitações unifamiliares, dando lugar a assentamentos de baixas densidades e a uma subutilização da infra-estrutura existente. Distinguem-se predominantemente três formas de produção habitacional: a primeira, relativa à população de baixa renda, consiste na aquisição de um lote barato na periferia e na autoconstrução da moradia; a segunda, concernente à população de renda média ou média-baixa, é o uso do crédito imobiliário adequado ao nível de renda familiar para a compra de uma opção de moradia (geralmente em conjuntos habitacionais padronizados); e a terceira forma, associada predominantemente à população de alta renda, é a aquisição de moradias mediante crédito hipotecário tomado em bancos ou mediante compra à vista.

Em suma, o padrão de urbanização da RMCM se distingue e é fortemente marcado por uma política de consolidação de assentamentos populares implementada mediante amplos programas de regularização fundiária e investimentos em infra-estrutura e serviços públicos.

9.3.2 Transformações

A análise da Região Metropolitana da Cidade do México mostrou que a cidade se transformou preservando os traços consolidados ao longo de sua história. Essa é uma das características que a distinguem de São Paulo e Buenos Aires, pois se trata de permanências vinculadas à construção histórica da cidade e à sociedade que esteve à frente desse processo. A combinação dos traços políticos, econômicos e sociais que caracterizam a sociedade mexicana constituiu identidades metropolitanas que permaneceram independentemente dos impactos da reestruturação econômica e determinaram os efeitos dos constrangimentos globais.

As transformações do padrão de urbanização da RMCM no marco da reestruturação econômica estão fundamentalmente vinculadas a processos de dispersão e realocação das atividades industriais e terciárias e à diversificação da economia regional (região centro do México). Esses processos produziram efeitos territoriais da seguinte ordem: mu-

dança nos usos do solo, adensamento de áreas dispersas, aumento da coexistência rural-urbana e dispersão das atividades econômicas de maneira geral. Essas mudanças tiveram como efeito a criação de núcleos urbanos competitivos entre si, o que reforçou as desigualdades regionais.

Não se verifica no marco da reestruturação econômica que se processa a partir dos anos 1980 uma mudança estrutural no padrão de urbanização característico do estágio de desenvolvimento extensivo do capitalismo no México. Os atores que produzem a cidade continuam sendo os mesmos e as formas de produção, de modo similar, pouco se alteram. Até o papel do Estado na produção de moradia de interesse social não se alterou estruturalmente: ele sempre atuou como financiador na promoção da habitação e não como produtor. O que ocorreu é que antes dos ajustes neoliberais que acompanharam a reestruturação econômica o Estado recorria a empresas públicas para construir conjuntos habitacionais, ao passo que hoje contrata empresas privadas para esse fim. A lógica é a mesma: somente os procedimentos e a gestão é que mudaram.

A “cidade dual” dos anos 1980 não difere da “cidade fragmentada” dos anos 1990. Alguns autores atribuem às cidades esses adjetivos como se a dualização fosse um processo exclusivo dos anos prévios às reformas neoliberais e a fragmentação um fenômeno dos anos posteriores a elas. Os avanços propiciados pela observação da diversidade social em escalas muito menores (os setores censitários) sugerem que hoje o território está muito mais fragmentado do que nos anos 1980, mas não há dados anteriores que permitam estabelecer uma comparação e fazer tal afirmação.

As transformações atuais nas relações entre as classes, no modo de produção da cidade e no espaço urbano da RMCM não demonstram uma mudança do padrão histórico de urbanização, evidenciando apenas algumas variações do padrão anterior. No que diz respeito à dinâmica sociodemográfica, observa-se que os fluxos migratórios, que antes resultavam fundamentalmente da migração campo–cidade, hoje derivam de movimentos populacionais alimentados pelos novos modos de consumo “modernos”, tais como recreação, turismo ou segunda moradia de fim de semana. Foram esses movimentos que provocaram o adensamento de áreas metropolitanas antes predominantemente rurais, o surgimento de novas pequenas localidades rurais, a expansão da franja de tran-

sição entre as áreas rurais e as urbanas (ocupação dos interstícios) e a formação de novos eixos de migração e transporte, que fortaleceram e expandiram o sistema urbano da região central do país.

No que diz respeito à economia, o que se pode afirmar é que o eixo da acumulação, que até os anos 1980 se expressava territorialmente na concentração da indústria na Cidade do México, passou a se expressar na concentração de atividades vinculadas a funções de gestão e controle econômicos, deslocando as indústrias para outras cidades próximas e ou para o Norte do país. Mas não se pode falar propriamente numa terciarização da economia metropolitana mexicana: a participação do setor de serviços no PIB nacional vem sendo aproximadamente a mesma de cinquenta anos atrás; o que mudou foi a sua composição interna, na medida em que hoje os serviços financeiros são os que têm maior participação e os capitais estrangeiros são os privilegiados nesse setor (90% dos bancos são de capital estrangeiro).

Ainda com relação aos aspectos econômicos, observaram-se transformações relacionadas basicamente à expansão das atividades econômicas, dos equipamentos urbanos (áreas de *camping*, campos de golfe, parques naturais) e das grandes obras de infraestrutura (rodovias, redes de água e energia elétrica etc.), mudanças que não fizeram senão reforçar a já tradicional expansão horizontal da cidade e estimular o surgimento de núcleos urbanos dispersos.

Para além das possíveis transformações urbanas decorrentes da reestruturação econômica neoliberal, o que se observa nos últimos anos na RMCM é sobretudo o acirramento de problemas urbanos relacionados à crise econômica e social que se instalou no país a partir do final dos anos 1970 e que até hoje não foi superada. Não se verifica uma transformação nas formas de produção do espaço e tampouco há indícios sólidos para atribuir ou associar efeitos espaciais a empreendimentos característicos da reestruturação econômica global.

As tendências atuais da urbanização da RMCM mostram um aprofundamento dos efeitos perversos do padrão de produção do espaço característico do estágio de desenvolvimento capitalista extensivo anterior. Acentuou-se o predomínio de formas desordenadas de crescimento urbano, como os assentamentos irregulares em zonas de

risco e de preservação ambiental; continuou a expansão das áreas mais periféricas da cidade e permaneceu o aumento dos custos de urbanização, devido justamente a essa extensa expansão horizontal da metrópole; acentuou-se a deterioração de áreas centrais; aumentou o déficit de moradia e de infra-estrutura e serviços para os segmentos populacionais de baixa renda; intensificou-se a mistura de usos do solo incompatíveis; aumentaram os problemas com o sistema de transporte de baixa capacidade.

Tampouco constituem um novo padrão de urbanização os efeitos territoriais decorrentes da emergência de uma nova organização técnico-produtiva vinculada aos interesses dos grandes conglomerados econômicos, que se deslocaram regionalmente em busca localizações que oferecessem maiores vantagens comparativas e competitivas e que acabaram modificando os usos e funções de determinadas áreas do espaço intra-urbano, provocando uma reorganização do sistema urbano regional.

Os grandes projetos imobiliários residenciais distantes da cidade central, os grandes empreendimentos imobiliários corporativos e os grandes projetos de renovação e modernização urbana, exemplos que os estudos urbanos das últimas décadas freqüentemente associam a “novas formas de produção e apropriação do espaço”, não são propriamente resultantes de mudanças nesse sentido. Além do mais, é equivocada a visão de que esses projetos corresponderiam a outros semelhantes em todas as grandes metrópoles latino-americanas, na medida em que cada um desses projetos somente pode ser compreendido dentro de seu espaço e contexto específicos. No caso da RMCM, apenas representam empreendimentos imobiliários isolados, produzidos para atender a demanda da mesma elite urbana beneficiária do padrão histórico de urbanização, a qual agora busca nos condomínios fechados, nas redomas dos edifícios inteligentes ou no interior dos novos projetos de recuperação urbana reafirmar as diferenças que já existiam e agora apenas se tornam mais explícitas que nunca.

Embora esses projetos pareçam caracterizar novos modelos de ocupação do espaço que se reproduzem em todas as metrópoles latino-americanas, é importante observar que atendem a demandas diferentes. Na Região Metropolitana da Cidade do México, os projetos residenciais em condomínios fechados distantes da cidade central são poucos, estão dirigidos para a classe alta e constituem em sua grande maioria residências de fim

de semana, fenômeno muito diferente da proliferação dos bairros fechados na Região Metropolitana de Buenos Aires, dirigidos à classe média e média-alta e que constituem a moradia principal para essas classes.

Com relação aos grandes empreendimentos corporativos, o caso mais significativo na Cidade do México é o do complexo empresarial Santa Fé, localizado nos limites do Distrito Federal com o estado do México e assentado sobre um antigo aterro sanitário adquirido por um ex-presidente da nação, que durante seu governo empreendeu um enorme projeto de especulação imobiliária nos mesmos moldes que caracterizaram a produção do espaço no México durante todo o processo de urbanização expansiva da cidade. Assim, ainda que as características desse empreendimento obedeçam às necessidades das corporações transnacionais, obedecem ao mesmo padrão estabelecido pelas elites vinculadas à especulação com a terra durante toda a fase expansiva do desenvolvimento capitalista mexicano.

Se é certo que a produção do espaço urbano é resultado de processos endógenos – de caráter histórico, econômico, político e social – relativos ao país em que cada metrópole está inserida, também é verdade que o contexto de reestruturação econômica global afeta esses processos, e no caso mexicano tem provocado uma importante reestruturação do território nacional. O fenômeno das *maquiladoras* no Norte do país e a rápida expansão das cidades médias na região central, formando um eixo dinamizador do desenvolvimento regional, são exemplos disso. O que ocorre é que os estudos urbanos que pretendem explicar o fenômeno da reestruturação não dão conta das especificidades de cada país ou região, apoiando-se fundamentalmente em aspectos exógenos e privilegiando aspectos econômicos globais.

No caso mexicano, por exemplo, os impactos na produção das cidades derivados da decisão do governo federal de aderir ao tratado de livre-comércio com o Canadá e os Estados Unidos, bem como os impactos das estratégias seguidas pelo governo da Cidade do México nos anos 1980 para controlar o crescimento da região metropolitana e estimular a descentralização das atividades econômicas e da população, entre tantas outras decisões tomadas internamente, são fruto de processos e relações que se estabeleceram historicamente dentro do país, embora também tenham sofrido influência externa.

CAPÍTULO I O

O ESPAÇO PRODUZIDO EM PERSPECTIVA COMPARADA

10.1 Os padrões históricos de urbanização

Neste capítulo examinam-se em perspectiva comparada os três casos apresentados. Com esse exame comparativo, como foi dito no início do trabalho, não se pretende simplesmente salientar diferenças ou semelhanças entre os processos de produção do espaço das regiões metropolitanas de São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México, mas a partir delas formular uma interpretação da produção do espaço de cada uma dessas metrópoles fundamentada no conhecimento dos processos internos relativos às suas formações sociais – em contraposição às leituras globalizantes, que produzem interpretações tão generalistas que por vezes parece não importar de que cidade se esteja falando.

Algumas das características mais duradouras da configuração dos padrões de urbanização das três cidades abrangidas pela pesquisa estão diretamente associadas às estruturas socioeconômicas construídas mediante diferentes processos de colonização, independência e consolidação dos Estados nacionais. Economias historicamente fundadas no trabalho escravo, como a brasileira, no trabalho qualificado e remunerado realizado por imigrantes europeus, como a argentina, e no trabalho indígena em troca de parte da produção e de usufruto de uma parcela de terra para viver, como a mexicana, configuraram pontos de partida muito diferentes para a análise dos padrões de urbanização. Em São Paulo não existia um mercado de trabalho e de consumo prévio ao processo de expansão da indústria, ao contrário de Buenos Aires, onde no começo do processo de industrialização já havia um mercado de trabalho diversificado e conseqüentemente um mercado de consumo interno.

A existência de uma periferia extensamente ocupada por assentamentos populares precários em São Paulo e na Cidade do México e uma suburbanização de classe média em Buenos Aires dizem respeito, entre outras coisas, à adoção de modelos de desenvolvimento do capitalismo bastante diferenciados. O desenvolvimento do estágio extensivo do capitalismo na Argentina se apoiou na expansão das classes médias urbanas, ao passo que no Brasil e no México esse desenvolvimento se deu mediante a expansão das classes de baixa renda, o que resultou em sociedades extremamente desiguais se comparadas à argentina.

10.1.1 As classes sociais e o perfil das elites

Na Argentina, a mobilidade social durante várias gerações sucessivas foi possibilitada em grande medida pela expansão da educação formal e pela prosperidade econômica de setores inteiros das classes baixas, especialmente o dos operários industriais, que sem deixar sua posição ocupacional ascenderam a formas de vida da classe média, mesmo durante períodos difíceis, como os de conjunturas recessivas ou o da ditadura militar.

A pequena expressão das classes médias é sintomática de uma sociedade de elite como a brasileira, onde a universalização do ensino não foi prioridade durante a maior parte do século XX. No Brasil, mesmo depois da independência, durante muitos anos somente uma elite muito reduzida teve acesso à universidade. Como “a Coroa portuguesa, ao contrário da espanhola, temia a formação na própria colônia de uma elite letrada”, (Fausto, 1994: 111), não fomentou a implantação de universidades no país¹, de modo que a elite brasileira se formava na Universidade de Coimbra. Era uma elite com um alto padrão de escolarização, o que lhe conferiu um grau de coesão superior ao das elites das outras duas nações.

O perfil histórico da estrutura social mexicana fica a meio-termo entre a ampla incorporação social da Argentina e a sistemática exclusão da sociedade de elite no Brasil. No México, a elite foi formada pelas instituições implantadas pela Coroa espanhola e pela

1. O Brasil veio a ter sua primeira universidade apenas no século XIX, enquanto no México isso ocorreu já em 1551.

Igreja durante a colonização, as quais assimilaram uma pequena elite indígena. As possibilidades de ascensão social seriam ampliadas apenas no século XX, não pela via de uma modernização centrada no mercado, como ocorreu na Argentina, mas graças à forte intervenção social do Estado de cunho populista que emergiu da Revolução Mexicana.

Ao longo do século XX, enquanto o México e a Argentina desenvolveram sistemas públicos de ensino superior massificados, no Brasil uma relativa massificação aconteceu por meio do ensino privado de baixa qualidade, enquanto o ensino público preservou um caráter elitizado. Em Buenos Aires, durante o estágio extensivo de desenvolvimento do capitalismo na Argentina (1930-76), a sociedade pôde nutrir uma “disseminada crença na possibilidade e no direito de ascensão social” (Devoto, 2003: 3). Sob a ideologia da modernização e do progresso, São Paulo e Cidade do México também foram os lugares por excelência da mobilidade social nos seus respectivos contextos nacionais, mas não porque os indivíduos disputassem oportunidades de ascensão social em condições de relativa igualdade, como no caso da força de trabalho em Buenos Aires.

Para entender esse paralelo é preciso ter em mente que a Argentina do começo do século XX crescia a um ritmo muito acelerado, tanto em virtude da expansão da economia agropecuária quanto do desenvolvimento industrial (sobretudo no setor de alimentos e bebidas). Em 1913, o PIB da Argentina era pelo menos 50 % maior que o do México e do Brasil, e o PIB *per capita* era 4,5 vezes maior que o do Brasil e 3,5 vezes maior que o do México (Devoto, 2003: 4). Em 1914, segundo dados censitários, mais da metade da população da Argentina já residia nos centros urbanos, 69% da PEA se encontrava nos setores secundário e terciário e 33% da população pertencia à classe média².

Mesmo nos períodos de cunho recessivo a Argentina manteve a ampliação do trabalho assalariado e a expansão das classes médias. Essa mobilidade social ascendente se deveu a um modelo de desenvolvimento econômico que, embora também se fundasse na produção para exportação, voltou-se igualmente para o mercado nacional, promovendo uma base interna de acumulação de capital que possibilitou a ampliação do consumo. Diferentemente dos modelos econômicos brasileiro e mexicano, o da Argentina não

2. Segundo Germani (1955 e 1962), em 1955 a classe média argentina abrangia 40% da população total do país e em 1960 essa proporção havia se elevado para 45%.

se fundou na depressão salarial dos trabalhadores ou – como no Brasil em particular – na recorrente imposição de entraves à acumulação interna de capital. A elite argentina investiu amplamente em infra-estrutura de transporte coletivo, em educação e em saúde, o que fez com que a configuração social de Buenos Aires fosse muito mais eqüitativa e homogênea que a da Cidade do México ou de São Paulo.

Na Argentina, até os anos 1990 jamais se verificou uma depressão salarial acentuada (nem mesmo nos momentos de crise econômica)³. Ainda que a partir do último quartel do século XX a Argentina tenha se tornado um país menos desenvolvido tecnologicamente e economicamente do que o Brasil e o México, seus níveis de reprodução da força de trabalho e de condições de vida nunca chegaram aos baixos patamares desses dois países. A pobreza e a fome apenas começam a se constituir em problemas sociais em meados dos anos 1970 e somente tornaram explícita a ruptura com o modelo de desenvolvimento integrador a partir dos anos 1990.

A elite argentina parece ter sido historicamente menos coesa e homogênea do que a brasileira. Ela foi se fragmentando e diluindo o seu poder, dando espaço a segmentos das classes altas e médias, comerciantes e industriais de grande e pequeno porte, ao passo que no Brasil a elite sempre ocupou simultaneamente os mais diversos espaços de poder. No caso do México, a elite se apropriou do Estado para manipular e cooptar o apoio da população em benefício próprio. Na Argentina, os processos histórico-sociais proporcionaram à RMBA uma fisionomia social muito mais parecida com a das cidades burguesas européias do que com a das grandes cidades latino-americanas, marcadas por desigualdades sociais, baixos níveis de reprodução da força de trabalho, precariedade e escassez de infra-estrutura, concentração espacial das áreas mais valorizadas e expansão urbana mediante assentamentos de baixa renda – justamente o caso da RMSP e da RMCM.

3. O sistema de exploração colonial baseado no arrendamento ou nas parcerias parece ter criado condições históricas para uma maior autonomia dos trabalhadores argentinos, propiciando a construção de vínculos trabalhistas mais igualitários e uma formação mais precoce de movimentos de trabalhadores em comparação com o Brasil e o México. Isso provavelmente contribuiu para a formação de uma classe trabalhadora com maior capacidade de reivindicação e negociação e mais esclarecida do que nos outros dois países.

Embora se possa afirmar que tanto a expansão urbana de São Paulo como a da Cidade do México obedeceram ao fenômeno da expansão dos assentamentos populares de baixa renda, os casos se deram de formas muito diferentes. Em São Paulo, a produção de assentamentos precários na periferia metropolitana esteve vinculada à imigração em larga escala de uma força de trabalho não especializada e paulatinamente expulsa da terra, proveniente sobretudo do Norte/Nordeste do país, que se seguiu a um período inicial de imigração de mão-de-obra especializada européia. A acomodação de tais contingentes e a resultante taxa de crescimento demográfico sempre foi problemática mas possível, dado que a economia, também em rápido crescimento, era capaz de “absorver” essa abundante força de trabalho. A partir de meados dos anos 1970, porém, a desaceleração da economia e as freqüentes recessões jogaram grande parcela desse contingente no desemprego e na habitação precária em extensos assentamentos periféricos fora das normas da legalidade (não por acaso é por essa época que tem início a formação de favelas em São Paulo).

No caso mexicano a perspectiva é outra, pois a imigração não foi tão intensa e o Estado mexicano pós-revolucionário, sediado no Distrito Federal (1917), injetou na cidade um grande volume de recursos em infra-estrutura sanitária e de transportes e efetivou uma ampla política habitacional de interesse social (conjuntos habitacionais subsidiados), além de uma política de saúde e educação. Os benefícios salariais indiretos e a cobertura dos direitos sociais foram mais vantajosos para as camadas populares na Cidade do México do que em São Paulo. A RMSP não contou com recursos dessa magnitude não só por nunca ter sido um distrito federal, mas sobretudo porque à elite brasileira somente interessava manter a ordem social estabelecida, de modo que não houve uma política de Estado efetivamente preocupada em garantir tanto melhores condições de reprodução da força de trabalho (mediante, por exemplo, a expansão dos transportes coletivos), como o acesso à educação a amplos segmentos da população ou ainda subsidiar o acesso a terra e à casa própria, como foi o caso da RMCM.

Os problemas da RMCM estão relacionados aos baixos níveis de renda da população, às práticas dos especuladores imobiliários no mercado ilegal de terras de propriedade privada (63%) e estatal/comunal (27%), e às práticas corporativas dos sucessivos go-

vernos, que para obter apoio eleitoral costumam conceder parcelas de terras ou fazer vista grossa às ocupações ilegais para depois regularizar a propriedade e implantar infraestrutura, equipamentos etc.

Diferentemente do que ocorre em São Paulo, onde as desigualdades sociais se distinguem claramente no território, na Cidade do México não é possível observar um padrão tão sistemático de diferenciação de renda. Na RMCM as classes pobres e médias se espalham por toda a cidade e somente os muito ricos é que vivem separados, em bairros tradicionais localizados predominantemente na zona oeste da metrópole. Já na RMSP vê-se um padrão segundo o qual os níveis de densidade (em termos de área construída e de população) e de renda decrescem acentuadamente na direção centro-periferia. A diferenciação socioespacial da metrópole mexicana se dá sobretudo entre o Distrito Federal e os municípios conurbados do estado do México, dada a menor quantidade de recursos com que contam esses tipos de entidades político-administrativas. Dessa forma, as populações dos municípios conurbados têm uma forte dependência dos serviços de saúde, educação e lazer localizados no DF.

10.1.2 O Estado e a política

Tanto no México como na Argentina os movimentos de independência foram períodos de ruptura e deram início a processos consistentes de construção dos Estados nacionais. Outro aspecto em comum é que as elites que predominaram em ambos os países no século XIX eram igualmente compostas por proprietários de terras, políticos e comerciantes, e viam os indígenas como obstáculos ao progresso e à modernização. Contudo, as histórias dos respectivos processos de constituição dos Estados nacionais e as particularidades das suas formações sociais implicaram processos de urbanização muito peculiares.

Na Argentina, após os longos anos de luta entre as diferentes facções da elite para controlar o Estado, a predominância do poder econômico da elite buenairense (fundamentalmente em razão do monopólio da alfândega do porto, por onde se escoavam todas as exportações do país) levou a uma forte diferenciação da província de Buenos Aires em relação às demais. Esse fator, aliado à orientação liberal das políticas públicas,

ao fomento aos empreendimentos privados na terra, à construção de grandes obras públicas e à implantação de serviços públicos eficientes – os quais estiveram a cargo de empresas privadas estrangeiras por todo o século XIX –, garantiu a consolidação da estrutura urbana que predominou em Buenos Aires por boa parte do século XX. Não obstante, outros subcentros regionais bem-equipados foram emergindo no país conforme a demanda das novas concentrações urbanas.

A elite argentina, conservadora e nacionalista, adotou um modelo de desenvolvimento que supunha crescimento econômico, integração social e potencial eqüidade. No campo da política urbana, esse modelo significou a implantação planejada de empreendimentos urbanos na cidade como um todo – parques e equipamentos públicos, conjuntos habitacionais, linhas de trem suburbanas –, a produção abrangente e inclusiva de infra-estruturas e serviços públicos, a disseminação de operações imobiliárias de pequena escala no mercado habitacional privado com amplo suporte público e a priorização do transporte público de massa, garantindo boa mobilidade urbana a baixo custo. Essas políticas foram fundamentais para que a formação dos subúrbios obedecesse a um padrão de urbanização homogêneo.

Os subsídios estatais que garantiram o acesso à terra na periferia como os créditos hipotecários e os baixos custos do transporte público coletivo permitiram a generalização da casa própria nos segmentos de classe média e média-baixa. Por outro lado, propiciaram a preservação da diversidade de usos do solo na região central da cidade. O centro histórico, em particular, além de concentrar edifícios do governo e da Universidade de Buenos Aires, permaneceu como espaço ao mesmo tempo residencial e de lazer comunitário, misturando os diversos segmentos da sociedade em seus equipamentos culturais, praças e parques.

A urbanização da Cidade do México foi historicamente afetada pelos interesses comerciais dos grandes proprietários de terras e dos empreendedores imobiliários, cujos negócios se dispuseram ao longo dos eixos viários que comunicavam o núcleo central aos diversos assentamentos espalhados na região. Os espaços intersticiais foram sendo ocupados sem que houvesse uma preocupação do Estado com o ordenamento dos usos e o planejamento de infra-estrutura.

A Revolução Mexicana (1910) devastou grande parte da economia e da estrutura urbana da capital, de modo que o padrão histórico de urbanização hoje prevalecente resultou das metas de reconstrução urbana e econômica da cidade – vinculadas às metas de industrialização – implementadas pelo Estado pós-revolucionário. Tal padrão é marcado pelo caráter tradicional da sociedade mexicana, que reproduziu na cidade uma sociabilidade arraigada em valores herdados da cultura indígena e campesina: o valor de ser proprietário dos meios de sustento, uma forte identificação com a terra e o território, a tradição de trabalhar a terra de forma coletiva e de dividir a produção comunitariamente. No plano da política patrimonial, da arquitetura e dos usos da cidade, a urbanização é marcada por um forte nacionalismo e sua correspondente mitologia: orgulho pela história e pelas lendas dos antepassados indígenas e dos heróis revolucionários, cujas imagens e símbolos são extensivamente estampados pela cidade, como que a lembrar aos cidadãos que pertencem a uma nação.

Trata-se também de um padrão de urbanização moldado pela estabilidade e pelo corporativismo do sistema político mexicano, que permitiu uma relativa continuidade na implementação das políticas públicas, sem dúvida favorecida pelo autoritarismo do regime pós-revolucionário, que impediu a alternância de poder nos vários níveis de governo. Assim, a permanência ininterrupta do mesmo partido político no poder por mais de setenta anos (entre 1929 e 2000)⁴ implicou a cristalização de uma estrutura institucional em que a aplicação dos recursos públicos na Cidade do México –implantação de infraestrutura rodoviária, ferroviária e metroviária, de redes de água, esgoto e energia elétrica etc. – não esteve subordinada à lógica cíclica e de curto prazo da dinâmica eleitoral.

Se essa estabilidade trouxe conseqüências que poderíamos considerar positivas com relação à continuidade e à envergadura das políticas públicas, o caráter corporativista do Estado pós-revolucionário – que converteu a maioria da população de baixa renda em proprietária urbana de lotes em assentamentos irregulares em troca de apoio político – também imprimiu conseqüências perversas de longa duração no padrão de urbanização.

4. Em 1929 foi criado o Partido Nacional Revolucionário (PNR), o qual, sob duas outras denominações, Partido de la Revolución Mexicana (PRM) e por fim Partido Revolucionário Institucional (PRI), permaneceu no poder até o ano 2000.

Uma delas foi o forte endividamento de segmentos da população de baixos recursos, que não raro comprometeram sua renda na compra de um lote na periferia distante da cidade. Uma vez estabelecida no lote, a família vivia em condições precárias e em situação ilegal durante vários anos até conseguir regularizar a propriedade ou posse e consolidar seu bairro em termos de infra-estrutura básica, serviços e transporte.

O caso brasileiro foi muito diferente, a começar pelo fato de que a independência não significou ruptura alguma na ordem social estabelecida. A elite que conduziu o movimento de independência montou um Estado nacional não para assentar as bases de algum ideal republicano, mas para assegurar as condições de permanência da ordem socioeconômica vigente, baseada no trabalho escravo. A constituição do Estado nacional foi negociada pelas elites regionais de modo que controlassem a política e a economia de suas áreas de influência. A elite paulista, enriquecida pela economia cafeeira, não tinha nenhum interesse na diversificação da lavoura ou na industrialização e resistiu à mudança até o começo do século XX, quando o Estado não mais pôde subsidiar aquela economia, em franca decadência. Foi a partir desse momento que a cidade de São Paulo, até então essencialmente vinculada à exportação do café, passou a se caracterizar como centro industrial.

Apesar de ser a cidade mais importante do país em termos do volume de negócios, São Paulo apresenta uma infra-estrutura viária fragmentada e com graves problemas de congestionamento e um sistema de transporte coletivo mal-dimensionado e caro. Mas sua característica urbana socialmente mais perversa é a segregação espacial exacerbada. Em São Paulo a classe dominante se concentra no quadrante sudoeste da cidade e não precisa sair dessa área para satisfazer suas necessidades. Essa situação contrasta consideravelmente com a da Cidade do México, onde é comum que as pessoas de todas as classes sociais façam longos percursos dentro da metrópole para chegar ao trabalho, para estudar ou para fazer programas culturais e de lazer.

10.1.3 A propriedade da terra e o mercado imobiliário

Diferentemente da Argentina, onde os colonizadores espanhóis depararam grupos indígenas dispersos pelo território, que foram praticamente dizimados pela elite

oligárquica, os colonizadores do México encontraram uma forte civilização indígena, que mesmo tendo sido massacrada e expropriada conseguiu sobreviver e adquirir direitos. Em 1810, quando começou a guerra de independência no México, grande parte do território ainda era constituída por terras indígenas. O processo histórico de construção do Estado nacional e de constituição da propriedade da terra no México foi profundamente marcado pela violenta expropriação de terras indígenas, mas também por uma longa luta para que fossem restituídas. Essa luta culminou com a revolução de 1910, com o reconhecimento do direito à terra na Constituição de 1917 e com a instauração de um processo de reforma agrária sem precedentes na América Latina.

O direito à terra no México é até hoje exercido mediante as lutas cotidianas dos movimentos populares, o que contribui para conferir ao padrão de urbanização da periferia metropolitana da Cidade do México um aspecto de maior consolidação, já que a ocupação do espaço nos assentamentos populares tem um caráter mais permanente e organizado. Já em São Paulo, onde os negócios imobiliários nos mercados formal e informal são bastante lucrativos, a dinâmica que imprimem ao padrão de urbanização é de permanente transformação: alteram-se usos, trajetos, densidades construtivas e demográficas com maior rapidez.

Embora seja comum na literatura atribuir ao mercado imobiliário a responsabilidade pela expansão urbana das periferias metropolitanas, a leitura comparativa pode enriquecer a compreensão do fenômeno ao colocar lado a lado as singularidades de cada caso, permitindo até relativizar consensos como, por exemplo, o da tradicional hipótese sobre o papel central do mercado na expansão de Buenos Aires (Novick e Caride, 2003).

Assim, no caso de Buenos Aires o Estado teve um papel importante no controle do crescimento da cidade. Em 1888, a definição do limite entre o que seriam a capital e a província, outorgando à cidade de Buenos Aires uma superfície de 190 km², o que a transformou à época na segunda maior cidade do mundo em extensão, foi uma das primeiras medidas que, segundo me parece, tiveram a preocupação de prever e controlar a expansão da cidade. Não se trata de minimizar a pressão exercida pelas empresas de serviços públicos estrangeiras e os interesses dos proprietários de terras e loteadores, mas de destacar que o papel assumido pelas administrações central e local na Argentina foi

muito diferente daquele assumido pelos governos em São Paulo ou na Cidade do México. Em Buenos Aires, os engenheiros, higienistas e topógrafos da administração local tiveram a seu cargo as obras públicas e de saneamento e fizeram uso de instrumentos de controle da ocupação e da construção desde 1887 (regulamento de construções, planos de alinhamento, planos de melhoras). A cidade central e os *partidos* (municípios) que haviam sido anexados iam sendo homogeneizados mediante a forma urbana da quadrícula, que deu lugar a uma urbanização estendida e de baixa densidade sobre um território plano e praticamente sem obstáculos⁵.

É importante ressaltar que os novos subúrbios da RMBA (loteamentos periféricos ao núcleo central consolidado)⁶ foram concebidos como territórios onde a administração pública deveria por princípio intervir, em contraste com o que ocorre em grande parte dos loteamentos periféricos em São Paulo, onde a intervenção pública é feita somente após alguma denúncia ou situação de risco para a comunidade, ou simplesmente obedece a critérios de legalidade ou ilegalidade da ocupação. Mesmo não havendo em Buenos Aires um órgão especificamente encarregado de regulamentar a urbanização em escala metropolitana, as localidades suburbanas e os bairros operários foram considerados como uma dimensão inseparável da cidade, contando portanto com a implantação de espaços verdes, redes de infra-estrutura, transporte, estádios esportivos, escolas públicas etc.

Na RMSP é um fenômeno amplamente comum a ocupação legitimada pela prática social, ou seja, independentemente de sua situação legal. O Estado brasileiro nunca empreendeu um processo de regularização fundiária como o que foi implementado no México. Nesse aspecto o caso da RCMCM é um tanto paradoxal, pois no marco da implementação de políticas públicas de cunho neoliberal desenvolveu-se ali um amplo programa de regularização fundiária, que aumentou significativamente o número de proprietários urbanos. Na RMSP, o poder público se absteve cabalmente de tratar dessa

5. O primeiro obstáculo à expansão ocorre com a construção da avenida General Paz, em 1936, sobre o limite que havia sido traçado em 1888 entre a Capital e a Província. Essa avenida veio dividir a Capital dos subúrbios da metrópole.

6. É interessante notar que o espaço urbano nas franjas da cidade, que em São Paulo e na Cidade do México normalmente é denominado como “periferia”, no caso de Buenos Aires também pode ser denominado como “subúrbio”, dependendo das características que se queira ressaltar, se as negativas ou as positivas.

questão. Quaisquer intervenções que pudessem afetar a tendência de valorização das terras da classe dominante ou os lucros dos empreendimentos imobiliários foram recorrentemente descartadas das pautas da agenda nacional (ainda que mais recentemente esse tema tenha passado a receber maior atenção).

Cabe ainda fazer algumas considerações sobre o setor imobiliário que mereceriam uma reflexão posterior mais aprofundada. O fato de que na Cidade do México predominam edificações horizontais, de que em Buenos Aires são poucos os edifícios com mais de quinze andares e de que em São Paulo há uma verticalização acentuada indica que o mercado imobiliário obedece não apenas a interesses econômico-financeiros, mas também está sujeito a determinações das sociedades locais. No mundo capitalista, o mercado imobiliário é por natureza especulativo. A questão é identificar os outros elementos que interagem na produção da cidade e que modificam sua configuração espacial e social. Estudos contextualizados acerca da evolução da valorização das terras no espaço urbano, dos investimentos privados na área da habitação ou das regulações do mercado imobiliário podem conduzir a análises urbanísticas mais embasadas, ao passo que a perspectiva comparada pode gerar parâmetros de interpretação elucidativos.

10.1.4 Estruturas urbanas

A estrutura urbana que prevaleceu na RMSP até os anos 1980 caracterizou-se pela ocupação de áreas cada vez mais distantes do núcleo central da metrópole e pela formação de vazios urbanos que foram objeto de intensa especulação imobiliária. Atualmente a malha urbana da periferia metropolitana vem sofrendo um processo de adensamento e a expansão da urbanização se desacelerou. A malha urbana de São Paulo se expandiu pela multiplicação de assentamentos precários e em grande parte irregulares. A RMCM apresenta um padrão de ocupação do espaço descontínuo: em alguns períodos a cidade se expandiu territorialmente com uma redução das densidades e em outros experimentou adensamento sem expansão territorial. A Cidade do México cresceu mediante a expansão paulatina do centro e a conurbação de antigos povoados. Em Buenos Aires a expansão urbana se deu pelo adensamento e concomitante avanço dos limites da cidade,

mas (diferentemente de São Paulo) acompanhando os limites do traçado da malha urbana regular estabelecida pelo Estado.

A dispersão e a multicentralidade são características singulares da RMCM, de modo que a população se desloca por toda a metrópole para satisfazer suas necessidades cotidianas. Isso é facilitado por um sistema viário e de transporte coletivo que – apesar dos problemas anteriormente apontados – conta com redes rodoviária e metroviária diversificadas e extensas, e com grande quantidade de transportes coletivos de baixa e média capacidade, o que proporciona uma mobilidade relativamente melhor que a da RMSP. Em Buenos Aires, embora existam diversos subcentros nos subúrbios da metrópole, o seu núcleo central expandido concentra não apenas os estabelecimentos de comércio e serviços, mas também boa parte dos locais de trabalho e das atividades de lazer da grande maioria da população. Essa concentração implicaria uma afluência de deslocamentos caótica não fosse pela existência de um sistema de transporte coletivo composto por uma extensa rede ferroviária e de ônibus a preços acessíveis à população de baixa renda, além de uma enorme frota de táxis a preços acessíveis à classe média, que se utiliza muito desse meio de transporte.

Em São Paulo a distribuição das classes sociais e das atividades apresenta características bastante diferentes das da Cidade do México e de Buenos Aires: a segregação social é maior que na RMCM e a dependência do núcleo central expandido não é tão forte como na RMBA. A população de alta renda reside fundamentalmente no quadrante sudoeste da cidade e não precisa sair dele para nenhuma de suas necessidades; os grupos de baixa renda se encontram espacialmente tão segregados na cidade que dificilmente saem da periferia para qualquer atividade que não seja o trabalho – e no deslocamento para o local de trabalho chegam a despender diariamente quatro horas ou mais. A pequena extensão do metrô e os problemas de dimensionamento do sistema viário e do transporte coletivo (congestionamentos, tarifas caras etc.) tornam a mobilidade em São Paulo um problema de difícil solução a médio prazo.

As três regiões metropolitanas apresentam mudanças que decerto são vinculadas à reestruturação produtiva e econômica mundial, embora os efeitos sejam de diferente índole: por um lado, a reestruturação do mercado de trabalho e suas conseqüências

negativas para os trabalhadores; por outro, a reorganização espacial provocada pela reestruturação produtiva que, em alguns casos, modifica a localização das atividades econômicas ³/₄ como por exemplo o deslocamento de plantas industriais ou o abandono de certas áreas devido ao fechamento de empresas.

Esses fenômenos se apresentam de maneira diferente em cada contexto urbano. No que se refere a organização espacial das atividades, observa-se que em São Paulo esse deslocamento se deu fundamentalmente na direção de outros municípios do Estado próximos à metrópole, mas as sedes empresariais permaneceram. Em Buenos Aires esse fenômeno não teve a mesma proporção, pois lá as indústrias decaíram em razão de seguidos reveses econômicos, e somente agora começam a se recuperar. Na Cidade do México, a reorganização das atividades produtivas não modificou a localização dos estabelecimentos industriais. A forte crise econômica enfrentada pelo país, que levou à queda do PIB industrial e à perda de empregos, não alterou a concentração dos estabelecimentos produtivos ao longo das principais rodovias que se dirigem ao norte da RMCM. O que ocorreu em meio à reorganização industrial no país como um todo foi a ampliação da concentração econômica e demográfica na região central do país, mas isso não significa que tenha havido um deslocamento das indústrias da RMCM em direção a regiões metropolitanas próximas, tal como se verificou no caso de São Paulo.

10. 2 O espaço produzido na era neoliberal

No contexto das políticas neoliberais, as transformações dos padrões históricos de urbanização nas três metrópoles latino-americanas adquirem formas e significados próprios. Ainda que procedimentos semelhantes nas políticas econômicas e nas políticas sociais possam tender à homogeneização no que se refere a alguns fenômenos urbanos, como sugerem diversos autores, a análise aqui desenvolvida mostrou que a produção do espaço urbano envolve aspectos específicos dos contextos socioeconômico, histórico-político e físico-territorial de cada país, bem como de cada contexto urbano. Os fenômenos aparentemente semelhantes observados nas três metrópoles analisadas apresentam diferenças não apenas em termos quantitativos, mas fundamentalmente em termos qualitativos, ou seja, em termos do seu significado para cada sociedade.

Como já enfatizamos, o estudo comparado possibilita recuperar a especificidade de cada caso em meio aos consensos interpretativos sobre os impactos dos fenômenos supranacionais sobre as cidades, permitindo desmistificar ou desconstruir a idéia de que se trata de processos inelutáveis. Tornou-se freqüente, nos estudos urbanos, atribuir à “globalização” determinações, impactos ou tendências na produção das cidades que acarretam problemas urbanos que a elite nacional não se propõe a enfrentar, sob o argumento de que seriam problemas impossíveis de resolver no âmbito nacional. O fato é que tais análises geralmente acabam mascarando processos que são construções sociais endógenas.

A refuncionalização de áreas urbanas, a reestruturação de sistemas urbano-regionais e a dualização ou fragmentação socioespacial são processos presentes de longa data nas metrópoles latino-americanas. Por isso, importa mais entender o que eles significam em diferentes contextos históricos do que atribuí-los a uma nova constelação exógena de fatores. Mesmo fenômenos mais recentes, como a reestruturação técnico-produtiva vinculada à microeletrônica, apresentam-se com intensidade diferente nos diferentes contextos urbanos e têm efeitos socioespaciais também distintos.

Outro aspecto que parece estar ausente das análises atuais sobre nossas cidades é a unidade do urbano: a diversidade da urbanização parece ter provocado interpretações fragmentadas das cidades. Procurar resgatar a unidade do urbano significa empreender estudos que sejam capazes de discutir o conjunto de relações envolvidas no processo de produção do espaço: a interação do mercado, do Estado e dos trabalhadores em uma formação social específica é o que imprime ao padrão de urbanização características próprias.

Não é a mera presença dos novos edifícios comerciais ou de serviços, dos “novos centros” ou dos empreendimentos residenciais em condomínios fechados que permite concluir se houve ou não alguma transformação na produção do espaço de nossas cidades. Para tanto é primeiramente necessário desenvolver uma abordagem histórica que permita observar como esse espaço se configurava antes e como se apresenta hoje. Sugerir que no contexto da reestruturação econômica global a produção do espaço das grandes cidades mundiais tende à convergência de fenômenos urbanos semelhantes é um

procedimento que não ajuda a pensar a realidade de cada cidade nem sua transformação. Corre-se o risco de produzir interpretações com efeitos alienantes em termos da origem dos problemas enfrentados hoje em nossas cidades. Observar no espaço urbano fenômenos semelhantes não significa que a produção do espaço em cada cidade envolva mecanismos, interesses ou intervenções iguais, nem que esses fenômenos signifiquem a mesma coisa em cada lugar. A pesquisa aqui apresentada permitiu observar situações urbanas bastante diversas em termos da construção dos padrões históricos de urbanização e de suas transformações recentes, cujos principais aspectos retomamos na síntese comparativa que se segue.

A análise do caso de São Paulo aponta que ao longo do tempo o padrão histórico de urbanização precária se reproduz e reforça alguns dos seus mecanismos mais perversos. As transformações do espaço aprofundam os problemas decorrentes das profundas desigualdades sociais, permanentemente impostas pela elite de modo a preservar os princípios do modelo de desenvolvimento econômico que garante sua hegemonia. Desse modo, não ocorreram transformações nas principais estruturas envolvidas na produção do espaço, ou seja, transformações que significassem rupturas nos mecanismos de regulação da produção do espaço pelo Estado e pelo mercado (como ocorreu em Buenos Aires); antes, reproduziu-se a forma de regulação e intervenção que caracterizava a dinâmica urbana anterior à reestruturação econômica neoliberal. Ainda que já não registre as taxas de crescimento do período anterior, a metrópole paulista passa a apresentar processos de concentração e adensamento em suas periferias, os quais acirram problemas já existentes, como os congestionamentos, a violência, os assentamentos precários, os riscos ambientais etc.

Em Buenos Aires – diferentemente de São Paulo ou da Cidade do México –, os fenômenos associados pela literatura das cidades globais à reestruturação econômica global, e efetivamente observados a partir da análise do padrão histórico de urbanização, permitem interpretar que de fato ocorreu uma ruptura quanto às formas de intervenção do Estado e do mercado. A radical abertura econômica e o intenso processo de privatizações no país afetaram profundamente o padrão de urbanização buenairense, que hoje está longe de se parecer com o padrão que predominara até os anos 1980. Com a prolifera-

ção de empreendimentos em total dissonância com as necessidades ou demandas da maioria da população e a criação de espaços urbanos completamente descolados da cidade como um todo – projetos aplicados como remendos sobre a malha urbana da cidade –, verificou-se em Buenos Aires a efetivação da “urbanização em fragmentos”, fenômeno atribuído aos processos de urbanização das grandes cidades mundiais no marco da reestruturação econômica global.

A decadência do centro tradicional; o *boom* de condomínios fechados dirigidos à população de alta renda; a ampliação e a segregação espacial das camadas de baixa renda; a desconfiguração dos subúrbios de classe média; a multiplicação de mega-*shoppings* por toda a periferia metropolitana; a construção de assentamentos precários, com sérios problemas de infra-estrutura básica; o sucateamento das ferrovias; as grandes dificuldades experimentadas por setores que eram exemplares para outros países da região, como os de ensino superior e de saúde – eis alguns dos tantos fenômenos que atestam a configuração de um novo padrão de urbanização na cidade ao longo dos anos 1990.

Não mais existe em Buenos Aires o antigo tecido urbano homogêneo, integrador, com bom nível de infra-estrutura e serviços públicos. Os centros onde se estabeleciam os comércios e serviços mais variados não mais se expandem em função da demanda natural provocada pelo crescimento demográfico: hoje são construídos antes que a população venha a se estabelecer nas suas proximidades, e ademais se constituem em centros empresariais, comerciais e de espetáculo voltados para o turismo, para os segmentos de alta renda ou para empresários internacionais. Rompeu-se o padrão de urbanização que em que a cidade era pensada de modo integrado e adotou-se a política urbana do fragmento, renovando-se as partes da cidade que tivessem interesse para a iniciativa privada. De um lado promovem-se grandes investimentos imobiliários e de outro cristalizam-se processos de exclusão socioterritoriais. As novas estruturas que orientam a produção da cidade obedecem apenas aos interesses privados e apresentam um caráter parcial e fragmentário.

O padrão de urbanização expansivo e socialmente inclusivo, que configurara uma mancha urbana homogênea e integradora, com uma rede de suporte material mantida

pelo Estado, passa a exibir fraturas e contrastes. Ocorre um adensamento do distrito central clássico, forma-se um corredor corporativo, constroem-se “artificialmente” subcentros na periferia, expandem-se assentamentos precários e favelas. O crescimento urbano passa a ser descontínuo e a expansão vertical e horizontal, antes limitada por regulamentações, agora ocorre sem grandes entraves, impulsada fundamentalmente por empreendimentos dirigidos aos grupos de alta renda e por assentamentos precários voltados à população de baixa renda. A produção do espaço agora se baseia na separação das classes, e o Estado passa a exercer um papel de promotor do processo de acumulação privada. O completo abandono por parte do Estado da regulação da produção do espaço, da prestação de serviços públicos e dos investimentos em infra-estrutura implicou a transferência dessas responsabilidades para o mercado, o que resultou numa reestruturação urbana pautada pela fragmentação e pela precarização.

Ao contrário do que muitas interpretações afirmam, essa reestruturação não foi o “único” caminho possível em face dos processos de globalização, mas resultado de decisões políticas tomadas internamente para atender interesses privados. Como explicar que as intervenções urbanas tenham se concentrado nas áreas mais valorizadas da cidade? Como explicar a fratura social dos anos 1990, com incremento da taxa de desocupação em mais de 150%, crescimento da indigência em 110% e da pobreza em 400%, e aumento em duas vezes da distância entre ricos e pobres? Como explicar que hoje mais de 55% da população da metrópole esteja em situação de pobreza? Como se explica isso numa sociedade que até recentemente se distinguia dos outros países da região pela distribuição mais eqüitativa da renda e que passou a vivenciar situações semelhantes ou piores às vividas na periferia de São Paulo?

Enfim, o padrão de urbanização que começa a se configurar em Buenos Aires em meados dos anos 1970, no contexto da ditadura, e que se consolida com a crise econômica e a reestruturação econômica neoliberal é radicalmente diferente do padrão histórico do período anterior: configurou-se justamente um padrão de urbanização marcado por características que haviam sido rechaçadas durante muitas décadas.

A Cidade do México se encontra numa posição intermediária entre São Paulo e Buenos Aires no que se refere às transformações ocorridas no seu padrão histórico de

urbanização: nem se reproduziram os mecanismos tradicionais de intervenção do Estado e do mercado, como em São Paulo, nem ocorreu uma ruptura do padrão histórico, como em Buenos Aires. Ocorreram nesse caso variações do padrão histórico, mediante alterações que acentuaram os problemas preexistentes e acrescentaram outros.

A atual dinâmica da ocupação do espaço na RMCB se caracteriza por uma maior retenção de população nas *delegaciones* e municípios centrais em relação aos anos 1980, quando a crise econômica e o grande terremoto de 1985 expulsaram uma expressiva parcela da população para municípios da periferia. Observam-se a consolidação urbana e o adensamento de espaços de urbanização antiga e constata-se uma sensível diminuição do crescimento espacial e populacional dos municípios incorporados ao processo de metropolização mais recentemente (que são os mais periféricos). Trata-se de um cenário de consolidação e adensamento, e não de aceleração da expansão da “megálópole”, como previam diversos autores.

Na metrópole mexicana o incremento dos investimentos estrangeiros diretos não adquiriu expressão significativa, de modo que ali não se verificou o *boom* de “edifícios inteligentes” e mega-*shoppings* ocorrido em Buenos Aires. Na verdade, os mega-*shoppings* ao estilo norte-americano, que já existiam na cidade antes da reestruturação econômica, enquanto os empreendimentos corporativos não se assemelham à experiência buenairense de formação de um corredor corporativo partindo do centro histórico em direção ao norte da metrópole. O complexo empresarial de Santa Fé nada tem de semelhante em termos de impacto na totalidade da estrutura metropolitana: foi produzido com capital nacional no terreno de um antigo lixão e envolveu – como é tradicional no México – a participação de empresários do setor imobiliário com fortes vínculos com o governo (aliás, o terreno pertencia a um ex-presidente mexicano: não eram do Estado, como no caso de Puerto Madero).

Na Cidade do México, a paisagem do tecido residencial não mudou radicalmente como na metrópole buenairense, mas ocorreram importantes mudanças no espaço urbano, decorrentes da crise econômica e da perda de capacidade de investimento do Estado mexicano nas esferas federal, estadual e municipal. A infra-estrutura viária e de transporte (apesar de sua incomparável magnitude em face do caso de São Paulo) passou a apre-

sentar deficiências de integração e de gestão e problemas como congestionamentos e poluição se acentuaram. As prioridades que orientavam a política urbana na RMCM não mudaram como no caso de Buenos Aires; embora tenha havido uma deterioração urbana, não se alterou a regulação da ocupação exercida pelo Estado ou pelo mercado.

A reestruturação produtiva, as privatizações, a abertura econômica e a desregulamentação das leis trabalhistas não repercutiram na produção do espaço da Cidade do México da mesma forma que em Buenos Aires ou São Paulo. Os principais impactos urbanos das novas tendências de localização da indústria em âmbito nacional devem ser atribuídos à implantação de inúmeras *maquiladoras* nas cidades pequenas e médias da fronteira do México com os Estados Unidos (permanecendo, porém, a predominância industrial da região central do país), mas na RMCM a localização das atividades industriais – assim como as comerciais e de serviços – permaneceu basicamente a mesma (em contraste com a desconcentração industrial verificada na RMSP). Muitas indústrias faliram nos anos 1980, mas nos anos 90 houve uma boa recuperação das atividades industriais.

As atividades que se viram mais afetadas na década de 1990 não foram as industriais, mas as dos serviços financeiros, com a falência de bancos em 1994 e sua venda ao capital estrangeiro nos anos subseqüentes. Na Cidade do México a reestruturação está mais relacionada à crise econômica do que propriamente a uma nova forma de intervenção do Estado. É claro, porém, que a crise econômica também afetou o padrão de intervenção do Estado, como atestado pela diminuição dos recursos públicos destinados às áreas sociais. Para os trabalhadores, esse padrão significava benefícios salariais indiretos, seguro social, fundos para moradia e subsídios nas áreas de educação e transporte, de modo que as mudanças restritivas afetaram suas vidas, mas não de modo a produzir efeitos perceptíveis sobre o padrão de urbanização da RMCM.

* * *

Como se buscou mostrar ao longo do trabalho, o espaço urbano é um produto social e como tal não é desprovido de historicidade. Os estudos urbanos nem sempre tem sido capazes de interpretar a produção do espaço de modo historizado. Até os anos 80

explicava-se o crescimento das grandes cidades latino-americanas vinculando-o de modo geral aos processos de industrialização e modernização e à marginalidade ou exclusão social acarretada por esses processos. Essa visão se limitava à definição de um padrão de urbanização dual (centro/periferia), e as causas dos problemas urbanos eram atribuídas à dependência ou ao subdesenvolvimento. Hoje, a literatura das cidade-global remete as dinâmicas endógenas da transformação do espaço urbano aos imperativos externos da globalização (ainda que sem a sofisticação conceitual das melhores análises do período anterior). Tal e como sustentado nesta crítica a abordagem descontextualizada da perspectiva globalizadora, uma interpretação abrangente dos impactos da reestruturação econômica global em espaços urbanos específicos não pode se restringir à compreensão dos fenômenos globais que eventualmente possam incidir no âmbito local, mas requer uma análise da articulação historicamente determinada entre os diversos atores e escalas geográficas envolvidos na produção da cidade.

A análise da produção do espaço urbano não deve ser feita de maneira isolada e segmentada, como se cada parte da cidade pudesse existir por si só: trata-se de analisar os processos históricos e sociais mais amplos que determinaram certas configurações socioespaciais. As análises dos teóricos das cidades globais, paradoxalmente, não apresentam interpretações globais, mas fragmentadas, mediante as quais as transformações urbanas são lidas sem a necessária contextualização dos aspectos econômico, social, político e territorial em que se inscrevem. Dessa forma, não se captam a unidade das relações de produção, as hierarquias estabelecidas, a dinâmica do mercado imobiliário, o papel do Estado e a atuação da sociedade organizada.

Entender a produção do espaço requer a compreensão dos meios ou instrumentos utilizados pelo Estado e pelo mercado na sua produção e não, por exemplo, simplesmente atribuir à especulação imobiliária a responsabilidade por todos os males de nossas cidades. A especulação é uma forma de ação comum no mercado imobiliário, mas o que na verdade interessa desvendar é o processo de diferenciação do espaço. Uma coisa é desapropriar áreas residenciais providas de infra-estrutura numa área valorizada da cidade para construir de edifícios de escritórios, como no caso da operação urbana Faria Lima em São Paulo, e outra comprar o terreno de um antigo aterro sanitário a baixo

custo para fazer um empreendimento imobiliário como o complexo empresarial Santa Fé, na Cidade do México: ainda que o componente especulativo exista em ambos os empreendimentos, os impactos dos dois tipos de intervenção são diferentes. Também é muito diferente usar terras públicas localizadas em área “nobre” da cidade – últimos espécimes existentes no centro histórico da cidade de Buenos Aires – e colocá-las nas mãos de empreendedores privados para a implantação de negócios dirigidos à população de alta renda e sem contrapartida alguma em benefício da cidade como um todo, como é o caso de Puerto Madero. É evidente que esses empreendimentos foram analisados pormenorizadamente por diversos autores, mas o que se depreende ao examiná-los em perspectiva comparada é que são produto – ao contrário do que indicam muitas dessas análises – de decisões de política urbana e de dinâmicas imobiliárias diferentes. Por isso, mencioná-los aleatoriamente como empreendimentos associados à reestruturação econômica global é negligenciar os processos endógenos que estiveram por trás de cada caso, igualando-se projetos urbanos com consequências diferentes em termos sociais e espaciais.

O contexto internacional sempre condiciona o debate sobre as ações políticas dos Estados nacionais, mas hoje em dia muitas análises atribuem à questão da reestruturação econômica mundial uma importância desproporcionalmente estratégica no debate, o que a meu ver tem gerado efeitos negativos nos estudos urbanos, pois assim se mascara a responsabilidade por muitas das decisões referentes à produção das cidades, que ainda cabe aos governos nacionais. Ao insistir na noção de que os Estados, principalmente nos países do Terceiro Mundo, já não respondem por suas economias, a ideologia da globalização justifica uma integração passiva e subordinada à economia internacional e, oferece alibi conveniente e atualizado para algumas posições tradicionais das elites locais. Dessa forma, dissemina-se a idéia de que essa inserção subordinada é um fenômeno incontrolável, vinculado a uma “nova” etapa irreversível da história econômica mundial.

Na medida em que as condições de acumulação capitalista ainda dependem do planejamento e controle dos Estados, e não de instâncias ou instituições supranacionais, e em que o espaço local continue sendo a base da reprodução e da regulação da força de

trabalho, as contingências nacionais e regionais continuam a ser elementos cruciais para entender as transformações dos padrões de urbanização. Assim, somente as particularidades nacionais que definem a estrutura e os conflitos de classe e a dominação política e econômica podem mostrar as reais implicações socioterritoriais do processo de reestruturação do capitalismo.

ANEXOS

INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR

ANEXO I

DADOS COMPARATIVOS

População e taxa de crescimento das regiões metropolitanas de Buenos Aires, Cidade do México e São Paulo – ano 2000

Regiões Metropolitanas	Buenos Aires	Cidade do México	São Paulo
População do país	37.000.000	98.000.000	170.000.000
População RM	10.911.403	17.034.527	16.562.227
Pop RM / país (%)	33,6	18,5	10,5
Taxa de crescimento da RM (%)	1,06	1,80	1,50

Fonte: CEPAL, 2000

Taxa de crescimento do PIB real por país (1960-2003) (%)

Períodos	Argentina	Brasil	México
1960-1970	4.9	7.5	9.2
1970-1980	3.2	12.9	8.7
1980-1990	-1,00	1.7	1.9
1990-2000	5.0	2.9	4.1
1990-2003	2.2	2.7	3.6
2000-2003	-4,4	1.6	1.3

Fonte: CEPAL, 2005

População, área, crescimento demográfico, crescimento do PIB e seu valor real por país em 2003

País	População	Área km2	Tx Cresc.	PIB %	PIB Mi
Argentina	38.4	2.8	0.9	8.7	129.7
México	102.3	2.0	1.4	1.3	626.1
Brasil	176.6	8.5	1.2	-0.2	492.3

Fonte: Banco Mundial 2000

Gráficos do PIB e da Desocupação Aberta na Argentina Brasil e México

Fonte: Latin Focus, 2004

Evolução recente dos principais indicadores econômicos do Brasil, México e Argentina

	BRASIL									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003g/	
Produto interno bruto total <i>(Taxas anuais de variação 1/)</i>	4,2	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	-0,2	
Balança de pagamento <i>(Conta corrente em milhões de dólares)</i>	-18.136	-23.248	-30.491	-33.829	-25.400	-24.225	-23.213	-7.695	4.063	
Investimento interno bruto <i>(% sobre o PIB)</i>	22,3	20,9	21,5	21,1	20,2	21,5	21,2	19,8	20,1	
Divida externa bruta total <i>(% sobre o PIB)</i>	23,5	24,1	25,8	32,0	45,0	39,2	44,5	49,4	47,8	
Taxa de atividade a/	59,3	59,6	58,5	58,2	57,1	58,0	56,4	56,7	57,1	
Tasa de desempleo abierto b/	4,6	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1	6,2	7,1	...	
Tasa de subempleo visible b/	...	...	...	...	...	...	...	3,6	4,4	
MÉXICO										
Produto interno bruto total <i>(Taxas anuais de variação 2/)</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003g/	
Balança de pagamento <i>(Conta corrente em milhões de dólares)</i>	-6,2	5,1	6,8	4,9	3,7	6,6	-0,1	0,7	1,3	
Investimento interno bruto <i>(% sobre o PIB)</i>	-1.576	-2.500	-7.666	-16.073	-13.999	-18.188	-18.195	-14.082	-9.298	
Divida externa bruta total <i>(% sobre o PIB)</i>	19,8	23,1	25,9	24,3	23,5	23,8	20,9	20,2	18,2	
Taxa de atividade c/	57,8	47,2	37,1	38,0	34,6	25,6	23,2	21,6	22,4	
Taxa de desemprego aberto d/	55,4	55,4	56,2	56,5	55,8	56,3	55,6	55,1	55,6	
Taxa de subemprego visível d/	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,5	2,7	3,2	
	16,4	16,0	14,8	12,2	11,3	11,7	11,1	10,0	10,5	
ARGENTINA										
Produto interno bruto total <i>(Taxas anuais de variação 2/)</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003g/	
Balança de pagamento <i>(Conta corrente em milhões de dólares)</i>	-2,8	5,5	8,1	3,8	-3,3	-0,7	-4,4	-10,8	8,7	
Investimento interno bruto <i>(% sobre o PIB)</i>	-5.175	-6.822	-12.240	-14.530	-11.966	-8.937	-3.906	9.627	7.941	
Divida externa bruta total <i>(% sobre o PIB)</i>	18,5	19,6	20,9	21,0	17,9	17,5	15,6	10,8	14,2	
Taxa de atividade e/	38,2	40,6	42,7	47,5	51,2	51,5	52,2	131,5	112,2	
Taxa de desemprego aberto d/	42,0	41,5	42,2	42,2	42,6	42,6	42,5	42,4	42,9	
Taxa de subemprego visível d/	17,5	17,2	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	15,0	
	12,0	13,2	13,2	13,5	14,3	14,6	15,6	19,3	17,1	

Fonte: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais.

1/ Índice encadeado, base 1990=100.

2/ Sobre a base de cifras em moeda nacional a preços constantes de 1993.

a/ População economicamente ativa como porcentagem da população em idade de trabalhar, seis áreas metropolitanas.

b/ As taxas de desemprego e subemprego são porcentagens da população economicamente ativa, seis áreas metropolitanas.

c/ População economicamente ativa como porcentagem da população em idade de trabalhar, áreas urbanas.

d/ As taxas de desemprego e subemprego são porcentagens da população economicamente ativa, áreas urbanas.

e/ Población económicamente activa como porcentaje de la población total, áreas urbanas.

População por país e regiões metropolitanas, taxas de crescimento e proporção da população metropolitana em relação ao país

	Pop Urb	TGC 1970/1990	TGC 1990/2000	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
MÉXICO	74%	2.5%	1.7	25.791.017	34.923.129	48.225.238	66.846.833	81.249.645	91.158.290	97.483.412
RMCM				3.137.599	5.251.755	8.799.937	13.354.271	15.047.685	16.387.087	17.786.983
Taxa participação				12,16	15,03	18,24	19,97	18,52	17,97	18,24
ARGENTINA	90%	1.5%	1.3	15.893.827	20.013.793	23.364.431	27.949.480	32.615.528	34.768.456	37.032.000
RMBA				4.274.000	6.766.000	8.775.000	10.865.000	12.594.974	13.333.820	14.304.075
Taxa participação				26,89	33,8	37,55	38,87	38,61	38,35	38,62
BRASIL	81%	2.2%	1.6	51.944.397	70.191.370	93.139.037	121.611.375	147.593.859	159.016.334	170.143.121
RMSP				2.198.096	3.781.446	7.300.000	10.273.000	14.192.000	16.684.000	17.517.230
Taxa participação				4,23	5,38	7,83	8,44	9,61	10,49	10,29

Fonte: SIC e INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2000, México. Vários anos; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade; Censos Nacionales de Población y Vivienda ; INDEC. Censos Nacionales de Población. CD-ROOM; IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica; Fundação IBGE, Anuário Estatístico de 1993, Censo Demográfico de 1991.

■ Evolução da desigualdade (distribuição da moradia segundo a renda – Coeficiente de Gini)

Anos	Argentina	Brasil	México
1950		0,55	
1953	0,39		
1960		0,57	
1961	0,41		
1963			0,61
1967			0,59
1969	0,41		
1970		0,63	
1974	0,42		
1979		0,61	
1980	0,46	0,62	
1984			0,48
1986	0,50		
1987		0,63	
1989		0,65	0,52
1990	0,52	0,63	
1992	0,51		0,53
1994	0,54		
1997	0,54	0,64	0,54
1999	0,56	0,65	0,54
2001/2002	0,59	0,65	0,52

Fonte:Elaborado por Devoto, 2003 sobre dados da Cepal.

Nota: Para a Argentina o coeficiente mede áreas urbanas, para o Brasil e o México é nacional.

ANEXO 2

REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO RMSP

Avenida Paulista

Inserção regional da RMSP

Fonte: Emplasa.

Evolução da Rede Viária Regional - 1950 a 1980

Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – LUME.

Chefes de família com baixa renda

Chefes de família com alta renda

■ Evolução da Área Urbanizada - 1949 a 1992

Área urbanizada:

1949
1962
1974
1980
1985
1992

++++ Ferrovias

— Metrô

— Sistema viário regional

— Municípios da Região Metropolitana de São Paulo

□ Limite da Região Metropolitana de São Paulo

— Regiões administrativas do Estado de São Paulo

— Rios, represas e Oceano Atlântico

Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – LUME.

ANEXO 3

REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES RMBA

Avenida 9 de Julio

Estrutura Metropolitana: coroas, eixos, centros e subcentros

Morfologia do crescimento metropolitano

Expansão do centro de Buenos Aires

Empreendimentos Imobiliários na Região Metropolitana de Buenos Aires (1990 – 2001)

Novos Estabelecimentos Industriais e Parques Industriais na Região Metropolitana de Buenos Aires (1990 – 2001)

ANEXO 4

REGIÃO METROPOLITANA DA CIDADE DO MÉXICO RMCM

Avenida Reforma

Inserção regional da RCMC

Fonte: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2000).

Tipo de ocupação

Fonte: Garza (2000) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*.

Crescimento da área urbana da Região Metropolitana da Cidade do México 1980-1990

Fonte: CONAPO (1998) "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010" – Síntesis.

Estrutura rodoviária

Fonte: Gobierno del Distrito Federal. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la ciudad de México (2000).

Tipo de ocupação: *colônias populares*

Fonte: CONAPO (1998) "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010" – Síntesis.

■ Tipo de ocupação: *conjunto habitacional*

Fonte: CONAPO (1998) "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010" – Síntesis.

Tipo de ocupação: *pueblos conurbados*

Fonte: CONAPO (1998) "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010" – Síntesis.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA REFERIDA

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BIBLIOGRAFIA REFERIDA

- Ainstein, Luis (2002). *Asimetrías urbanas: ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales de acceso a servicios de saneamiento y transporte en el Aglomerado Urbano de Buenos Aires*. Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica/ Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (Serie Difusión nº 19).
- Ainstein, Luis (2002). *Desestructuración o reestructuración metropolitanas?* Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (mimeo).
- Antunes, Ricardo (2004). "Trabalho, reestruturação produtiva e os desafios do sindicalismo e dos movimentos sociais no Brasil". In: Fernández, E. e Moraes, M. (orgs.) *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. e Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.
- Azpiazu, D. e Kosacoff, B. (1989). "Las empresas transnacionales en la industria argentina". In: CEAL-CEPAL. *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires, pp. 157-59.
- Barsky, Osvaldo e Gelman, Jorge (2001). *Historia del agro argentino desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori.
- Batista Jr., Paulo N. (1997). *Mitos da "globalização"*. São Paulo: IEA-USP, 1997.
- Benitez, N. Bernardo (2000). "El metro como sistema de transportación masiva". In: Garza, Gustavo (org.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Benko, Georges e Lipietz, Alain (1994). *Las regiones que ganan*. Valência: Alfons el Magnanim.
- Bonduki, Nabil (1994). *Origens da habitação no Brasil: o caso de São Paulo*. São Paulo: tese de doutorado, FAU-USP.
- Bonduki, Nabil (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.

- Brenner, Neil (1998). "Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe". *Review of International Political Economy*.
- Brenner, Neil (2001). *World city theory, globalization and the comparative-historical method: reflections on Janet Abu-Lughod's interpretation of contemporary urban restructuring*. Nova York: New York University (mimeo)
- Brenner, Neil e Theodore, Nik (orgs.) (2002). *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford/Boston: Blackwell.
- Burgess, Ernest (1925). "The growth of the city: an introduction to a research project". In: Park, Robert, Burgess, Ernest e McKenzie, Roderick. *The city*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campos Neto, Candido M. (2000). *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Ed. Senac.
- Castells, Manuel (1972). *La question urbaine*. Paris: Maspero.
- Castells, Manuel (1989). *The informational city*. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell.
- Castells, Manuel (1996). *The rise of the network society*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Castells, Manuel (1998). *End of millennium – The information age: economy, society and culture*, vol. 3. Oxford/Malden, MA: Blackwell.
- Castells, Manuel e Hall Peter. (1994). *Technopoles of the world: the making of twenty-first century industrial complexes*. Londres: Routledge.
- Ciccolella, Pablo (1992). "Reestructuración industrial y transformaciones territoriales". *Territorio* (Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires), nº 4.
- Ciccolella, Pablo (2000). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años 90". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 76.
- Ciccolella, Pablo (2002). "La metrópolis postsocial: Buenos aires, ciudad-rehén de la economía global". Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires (mimeo)
- Ciccolella, Pablo e Mignaqui Iliana (2002). "The spatial reorganization of Buenos Aires". In: Sassen, Saskia (org.). *Global networks, linked cities*. Nova York/Londres: Routledge.
- Cimillo, Elsa (1999). "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino". In: Carpio, Jorge, Klein, Emilio e Novacovsky, Irene (orgs.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Clichevsky, Nora (2000). "Tierra vacante en Buenos Aires. Entre los 'loteos populares' y las 'áreas exclusivas'". In: Clichevsky, Nora (org.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, MA.: Lincoln Center.

- Collier Davis e Collier Ruth (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Coleman, J., Nelly, S. e Moore, J. (1975). *Trends in school segregation (1968-73)*. Washington DC: Urban Institute.
- CONAPO/CENVI (1998). *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1920-2010: síntesis*. México, DF.
- Cravino, Maria Cristina, Wagner, Raul F. e Varela, Omar (2000). *Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años 90*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (mimeo).
- Cravino, Maria Cristina (2001). *La propiedad de la tierra como un proceso: estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Conferência anual da Society for Latin American Studies, Birmingham, abril.
- Cruz Rodríguez, M. S. (1981). *El egido en la urbanización de la Ciudad de México*. México, DF: tese de doutorado, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cruz Rodríguez, M. S. (2001). *Propiedad, poblamiento y periferia en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México, DF: Red Nacional de Investigaciones Urbanas, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Davis, Diane E. (1994). *Urban Leviathan: Mexico City in the twentieth century*. Philadelphia: Temple University Press.
- Deák, Csaba (1985). *Rent theory and the price of urban land: spatial organization in a capitalist economy*. Cambridge: tese de doutorado, University of Cambridge.
- Deák, Csaba (1989). "O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista". *Espaço & Debates* (NERU), nº 28, pp. 18-31.
- Deák, Csaba (1991). "Acumulação travada no Brasil e a crise dos anos 80". *Espaço & Debates* (NERU), nº 32, pp. 32-46.
- Deák, Csaba (1994). *Globalization or global crisis?* XIII World Congress of Sociology, Bielefeld, 18-23 de julho.
- Deák, Csaba (1997). *Transformações na Região Metropolitana de São Paulo e suas perspectivas como cidade mundial*. Seminário internacional "Globalização e estrutura urbana", São Paulo, FAU-USP, 9-10 de setembro.
- Deák, Csaba (1999a). "Prefácio". In: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Deák, Csaba (1999b). "Elementos de uma política de transportes para São Paulo". In: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Deák, Csaba (2001). *À busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: tese de livre-docência, FAU-USP.

- Deák, Csaba (2004a). "Globalização ou crise global?". In: Schiffer, Sueli (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec.
- Deák, Csaba (2004b). "Transformações recentes na Região Metropolitana de São Paulo: perspectivas de mundialização". In: Schiffer, Sueli (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec.
- Delgado, Javier (1991). *Las nuevas periferias de la Ciudad de México*. México, DF: Cocodes.
- Delgado, Javier (2001). *La urbanización difusa: arquetipo territorial de la ciudad-región*. México, DF: Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma Metropolitana (mimeo)
- Deutsch, Sandra M. (1999). *Las derechas: la extrema derecha en la Argentina, el Brasil y Chile, 1890-1939*. Stanford: Stanford University Press.
- Devoto, Fernando (2003). *Apuntes para una historia de la sociedad argentina en el siglo XX*. Jornada sobre Políticas Sociales en el Mercosur, Foro sobre Integración Regional y Agenda Social, BID-INTAL, novembro.
- Duhau, Emilio (2002). *Políticas habitacionales e integración en México: del Estado promotor a la promoción inmobiliaria*. México, DF: Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Durand, Jorge (1983). *La ciudad invade el ejido*. México, DF: Ediciones de La Casa Chata.
- Eckstein, Salomón (1966). *El ejido colectivo en México*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Eibenschutz Hartman, Roberto (1990). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*, vol. I. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Fausto, Boris (1994). *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Fernandes, Florestan (1972). "Classes sociais na América Latina" In: *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Zahar.
- Ferreira, João S. W. (2001). "Globalização e urbanização subdesenvolvida". *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), vol. 14, nº 4.
- Ferreira, João S. W. (2003). *São Paulo: o mito da cidade global*. São Paulo: tese de doutorado, FAU-USP.
- Fidel, C., Fernández, G. e Leclech, N. (1998). *Reestructuración económica y cambios en las condiciones de competitividad urbana: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los 90*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- Fix Mariana. "Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo", São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- Friedmann, John e Wolff, Goetz (1982). "World city formation: an agenda for research and action". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, nº 3, pp. 309-44.
- Fuentes, Carlos (1992). *El espejo enterrado*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

- Garza Villarreal, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*. México, DF: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, Gustavo (org.) (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, DF: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Garza Villarreal, Gustavo (2003). *La urbanización de México en el Siglo XX*. México, DF: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, Gustavo e Fajardo, Daniel (2000). "Distribución del ingreso y estructura del consumo". In: Garza Villarreal, Gustavo (org.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Germani, Gino (1955). *Estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Raigal.
- Germani, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Gilly, Adolfo (1988). *El cardenismo, una utopía mexicana*. México, DF: Cal y Arena, 1994.
- Girbal de Blacha, Noemí M. (1988). *Estado, chacareros y terratenientes (1916-30)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Girbal de Blacha, Noemí M., Zarrilli, Adrian G. e Balsa, Juan J. (2001). *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-97)*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Quilmes.
- Gomes, Sandra e Amitrano, Claudio (2005) "Local de moradia na metrópole e vulnerabilidade ao (emprego e) desemprego". In: Marques, Eduardo e Torres, Haroldo (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Ed Senac.
- Gonçalves, Maria F. (1989). "Proceso de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa". *Espaço & Debates* (NERU), nº 28, pp. 67-79.
- Gordon, David (1977). "Class struggle and the stages of urban development". In: Watkins, A. e Perry, R. (orgs.). *The rise of the sunbelt cities*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Gorelik, Adrián (1998). *La grilla y el parque: espacio publico y cultura urbana en Buenos Aires (1887-1936)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorelik, Adrián e Silvestre, Graciela (2000). "Ciudad y cultura urbana, 1976-99: el fin de la expansión". In: Romero, José Luis e Romero, Luis Alberto (orgs.). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, vol. 2. Buenos Aires: Editorial Abril.
- Gottdiener, Mark (1985). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.
- Geddes, Patrick (1915). *Cities in evolution*. Londres: Williams & Norgate.
- Guerrero F. Javier (1989). "Lázaro Cárdenas: el gran viraje". In: Semo, Enrique (org.). *México, un pueblo en la historia: los frutos de la revolución (1921-38)*. México, DF: Alianza.
- Gurza Lavalle, Adrián (2000). "A longa transição: eleições e regime político no México". *Novos Estudos* (CEBRAP), nº 58.

- Hall, Philip (1966). *The world cities*. Londres: Weidenfeld & Nicholson.
- Harvey, David (1973). *Social justice and the city*. Londres: Edward Arnold.
- Harvey, David (1989a). *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, David (1989b). *The urban experience*. Oxford: Blackwell.
- Hoyt, Homer (1933). *One hundred years of land values in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo Demográfico, 1970, 1980, 1990 e 2000.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1989.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Argentina. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1970, 1980, 1991 e 2001.
- INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática), México. Censo General de Población y Vivienda, 1970, 1980, 1990 e 2000.
- INEGI. *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, 2001 e 2002.
- INEGI. Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y la Zona Metropolitana, 2002
- Irazusta, Julio (1975). "La Revolución de 1930". In: idem (org.). *El pensamiento político nacionalista*, vol. 2. Buenos Aires: Obligado.
- Jorge, Wilson Édson (1996). "Alterações na estrutura urbana da região metropolitana de São Paulo". *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, nº 6, pp. 154-63.
- Katz, Jorge e Kosacoff, Bernardo (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: CEAL/CEPAL.
- Knox, Paul e Taylor, Peter (orgs.) (1995). *World cities in a world system*. Nova York: Cambridge University Press.
- Kralich, Susana (1998a). "Accesibilidad y exclusión social en el Gran Buenos Aires". In: Caravaca, I., Méndez, R. e Revel, J. (orgs.) *Globalización y territorio: mercados de trabajo y nuevas formas de exclusión*. Huelva (Espanha): Universidad de Huelva.
- Kralich, Susana (1998b). "El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 71, pp. 37-56.
- Kralich, Susana (2001). *La ecuación "mas privado, menos estatal": quienes ganan y quienes pierden – el caso del servicio de transporte público en el Gran Buenos Aires* (mimeo).
- Langenbuch, Richard J. (1971). *A estruturação da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE.

- Lefebvre, Henry (1974). *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Legorreta, Jorge (1995). *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*. México, DF: Centro de Ecología y Desarrollo.
- Lencioni, Sandra (1994). "Reestruturação urbano-industrial no estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada". In: Santos, Milton, Souza, Maria Adélia de e Silveira, Maria Laura (orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, pp. 198-210.
- Lenz, Maria Heloisa (2001). *A incorporação de novos territórios na Argentina no final do século XIX: a campanha do deserto e as estradas de ferro* (mimeo).
- Lojkine, Jean (1981). *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes.
- Luz, Nícia V. (1978). *A luta pela industrialização no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Marcuse, Peter (1989). "Dual city: a muddy metaphor for a quartered city". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 13, nº 4, pp. 697-708.
- Marshall, Harvey (1979). "White movement to the suburbs: a comparison of explanations". *American Sociological Review*, nº 44, pp. 975-94.
- Martins, José de S. (1979). *O cativo da terra*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- Marx, Murillo (1991). *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo: Edusp/Nobel.
- Massey, Doreen (1985). *Social divisions of labour*. Londres: MacMillan.
- Mattos, Carlos A. de (2001). "Metropolización y suburbanización". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 80, pp. 5-8.
- Mattos, Carlos A. de (2002). "Transformación de las ciudades latinoamericanas: impactos de la globalización?". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 85, pp. 5-10.
- Mattos, Carlos A. de. (2004) "Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas". *Mundo Urbano* (Buenos Aires), nº 24.
- Mautner, Yvonne (1999). "A periferia como fronteira de expansão do capital". In: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- McKenzie, Roderick D. (1933). *The metropolitan community*. Nova York: McGraw-Hill.
- Merlin, Pierre (1995). *Les techniques de l'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Meyer, Regina M. P, Grostein, Marta D. e Biderman, Ciro (2004). *São Paulo metrópole*. São Paulo: Edusp/Imesp.
- Minujin, Alberto e Anguita, Eduardo (2004). *La clase media: seducida y abandonada*. Buenos Aires: Edhasa.

- Molinari, Antonio M. (1944). *El drama de la tierra en la Argentina: la ley de colonización y la Enmienda Palacios*. Buenos Aires: Claridad.
- Mollenkopf, John H. e Castells, Manuel (orgs.) (1989). *Dual city: restructuring New York*. Nova York: Russell Sage Foundation.
- Mora y Araujo, Manuel (2000). "Viejas y nuevas elites". In: Romero, José Luis e Romero, Luis Alberto (orgs.). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, vol. 1. Buenos Aires: Editorial Abril.
- Moreira, Tomás (2002). *A política habitacional e fundiária no Brasil*. Seminário "Terra urbana para políticas sociais: aquisição e desapropriação", São Paulo, LabHab e Lincoln Institute of Land Policy.
- Mori, Klára K. (1996). *Brasil: urbanização e fronteiras*. São Paulo: tese de doutorado, FAU-USP.
- Muñoz, Jorge H. J. (1993). *La traza del poder: historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito Federal (1824-1928)*. México, DF: Codex.
- Negrete, Maria Eugenia (2000). "Dinâmica demográfica". In: Garza, Gustavo (org.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/ Gobierno del Distrito Federal.
- Negrete, Maria Eugenia e Salazar, Hector (1986). "Zonas metropolitanas en México, 1980". *Estudios Demográficos y Urbanos* (México, DF), vol. 1, nº 1.
- Novick, Alicia e Caride, Horacio (2003) *Ciudad versus área metropolitana: notas para una historia del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires (mimeo).
- OCIM (Observatorio de la Ciudad de México) (1996). *Escenarios Demográficos y urbanos de la Ciudad de México 1990-2010*, México, DF.
- O'Donnell, Guillermo (1975). *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*. Buenos Aires: CEDES/CLACSO.
- Oliveira, Francisco de (1982). "O Estado e o urbano". *Espaço & Debates* (NERU), nº 6.
- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Humanitas.
- Oszlak, Oscar (1997) *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Park, Robert, Burgess, Ernest e McKenzie, Roderick (1925). *The city*. Chicago: University of Chicago Press.
- Parnreiter, Christof (2002). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 85, pp. 89-119.
- Paz, Octavio (1979). *El ogro filantrópico: historia y política 1971-78*. Barcelona: Seix Barral.

- Pinheiro, Vinícius C. (1995). "Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica". *Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), nº 12.
- Pírez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Pírez, Pedro (2003). *Lo público metropolitano y la gobernabilidad: reflexiones inacabadas desde Buenos Aires*. II Seminario Internacional de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (Rideal), Santiago do Chile, dezembro.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Brasil) (2003). *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília.
- Pradilla, C. Emilio (1989). "Crisis y arquitectura de subsistencia en México". In: Terrazas, O. e Preciat, E. (orgs.). *Estructura territorial de la Ciudad de México*. México, DF: Plaza y Valdés.
- Reis Filho, Nestor G. (1995). "Notas sobre o urbanismo no Brasil – primeira parte: período colonial". *Cadernos de Pesquisa do LAP* (FAU-USP), nº 8.
- Reis Filho, Nestor G. "Notas sobre o urbanismo no Brasil – segunda parte: séculos XIX e XX". *Cadernos de Pesquisa do LAP* (FAU-USP), nº 9.
- Rivera, Victor I. (2000). "Red vial". In: Garza, Gustavo (org.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, DF: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Rolnik, Raquel (1997). *A cidade e a lei: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel.
- Romero, José Luis e Romero, Luis Alberto (orgs.) (2000). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, vol. 2. Buenos Aires: Editorial Abril.
- Rubalcaba, R. M. e Schteingart, M. (1987) "Estructura urbana y diferenciación socio-espacial en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1970-1980)". In: Garza, Gustavo (org.). *Atlas de la Ciudad de México*. México, DF: Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Ruiz, Sonia L. de (2000). "La muy noble, insigne y muy leal e imperial Ciudad de México". In: Garza, Gustavo (org.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Sampaio Jr., Plínio de A. (1999). *Entre a nação e barbárie*. Petrópolis: Vozes.
- Sandroni, Paulo (1994). *Novo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller/Circulo do Livro.
- Saraiva, Camila e Marques, Eduardo (2005). "A dinâmica social das favelas da Região Metropolitana de São Paulo". In: Marques, Eduardo e Torres Haroldo (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Ed Senac.

- Sarlo, Beatriz (2001). "Ya nada será igual". *Punto de Vista* (Buenos Aires), nº 70.
- Sassen, Saskia (1991). *The global city*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2002). "Locating cities on global circuits". In: idem (org.). *Global networks, linked cities*. Nova York/Londres: Routledge.
- Saunders, Peter (1986). *Social theory and the urban question*. 2ª ed. Nova York: Holmes & Meier.
- Schiffer, Sueli R. (1989). *As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955-80*. São Paulo: tese de doutorado, FAU-USP.
- Schiffer, Sueli (1999). "São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional". In: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, pp. 73-110.
- Schmidt, Benicio V. (1982). "A politização do espaço urbano no Brasil". *Espaço & Debates* (NERU), nº 5, pp. 5-30.
- Schnore, Leo F. (1957). "Metropolitan growth and decentralization". *American Journal of Sociology*, nº 63, pp. 171-80.
- Schvarzer, Jorge (2000). "La implantación industrial". In: Romero, José Luis e Romero, Luis Alberto (orgs.). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, vol. 2. Buenos Aires: Editorial Abril.
- Schwartzman, Simon. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1975.
- Scott, Allen J. (1980). *The urban land nexus and the state*. Londres: Pion.
- Scott, Allen J. (1988). *Metropolis: from division of labor to urban form*. Berkeley: University of California Press.
- Scott, Allen J. (org.) (2001). *Global city-regions: theory, trends, policy*. Nova York: Oxford University Press.
- Short, John R. (1996). *The urban order: an introduction to cities, culture and power*. Oxford: Blackwell.
- Silva, Herzog J. (1959). "El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica". In: *Historia general de México* (vários autores), vol. II. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Silvestri, Graciela e Gorelik, Adrián (2005). "Fin de siglo urbano: ciudades, arquitecturas, cultura urbana en las transformaciones de la Argentina reciente". In: Suriano J. (org.). *Nueva historia argentina: dictadura y democracia (1976-2001)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Smith, Roberto (1990). *Propriedade da terra e transição*. São Paulo: Brasiliense.
- Soja, Edward W. (1989). *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*. Londres: Verso.

- Storper, Michael e Walker, Richard (1983). "The theory of labour and the theory of location". *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 7, nº 1, pp. 1-41.
- Torres, Haroldo (2005). "Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana". In: Marques, Eduardo e Torres, Haroldo (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Ed. Senac.
- Torres, Haroldo et al. (2003). "Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo". *Estudos Avançados* (IEA-USP), nº 47.
- Torres, Horacio (1978). "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960". *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), vol. 18, nº 70.
- Torres, Horacio (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-90)*. Buenos Aires: FADU-UBA (Serie Difusión nº 3).
- Torres, Horacio (1997). *Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites*. Seminário "El nuevo milenio y lo urbano", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Torres, Horacio (2001). "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 80, pp. 33-56.
- Torres, Horacio et al (1997). *Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana: el caso de la aglomeración Gran Buenos Aires*. 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Unikel, Luis (1976). *El desarrollo urbano de México*. México, DF: El Colegio de México.
- Van Kempen, Ronald e Marcuse, Peter (1997). "A new spatial order in cities?". *American Behavioral Scientist*, vol. 41, nº 3, pp. 285-98.
- Van Kempen, Ronald e Marcuse, Peter (2000). *Globalizing cities: a new spatial order?* Oxford: Blackwell.
- Veltz, Pierre (2000). *Le nouveau monde industriel*. Paris: Gallimard.
- Villaça, Flávio (1978). *A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira*. São Paulo: tese de Doutorado em Geografia, FFLCH-USP.
- Villaça, Flávio (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Viotti da Costa, Emilia (1968). "Introdução ao estudo da emancipação política". In Motta, Carlos G. (org.). *O Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel.
- Ward, Peter M. (1991). *México: una megaciudad – producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. México, DF: Alianza.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Azuela, Antonio e Duhau, Emilio. "El desarrollo urbano y la función social de la propiedad". *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades* (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco), vol. 2, nº 5, 1982.
- _____. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas". *Sociológica*, nº 4 (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco), 1987.
- Bassols, Mario et al. (orgs.). *Antología de sociología urbana*. México, DF: Universidad Autónoma de México, 1988.
- Bogus, Lucia e Pasternak, Suzana. "São Paulo, velhas desigualdades, novas configurações espaciais, 1999". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 1, 1999, pp. 153-74.
- _____. (orgs.). *Cadernos Metrôpole – "Como anda São Paulo"*, edição especial (Educ), 2004.
- Cacciamalli, M. Cristina. "O mercado de trabalho sob a globalização" e "O mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo no fim do século XX". In: Schiffer, Sueli (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- Carlos, Ana F. A natureza do espaço fragmentado, São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.
- _____. "Do capital industrial ao capital financeiro". In: Carlos, Ana F. e Oliveira, Ariovaldo U. (orgs.). *Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI*, vol. 2. São Paulo: Contexto, 2004.
- Carneiro, Maria Luiza T. "Sob a máscara do nacionalismo: autoritarismo e anti-semitismo na Era Vargas (1930-45)". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 1, nº 1, 1990.
- Centro de Estudios del Transporte, Facultad de Arquitectura, Diseño e Urbanismo da Universidade de Buenos Aires. *Análisis sectorial: estructura urbana, circulación y transporte*. Buenos Aires, 1998.
- Clichevsky, Nora. *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. S/I: CEPAL, 2000 (série Medio Ambiente y Desarrollo nº 28).

- COMETAH (Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, DF: Gobierno del Distrito Federal/Gobierno del Estado de México, junho de 1997.
- Coulomb, René e Duhau, Emilio. *Políticas urbanas y urbanización de la política*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- _____. *Dinámica urbana y procesos socio-políticos: investigaciones recientes sobre la ciudad de México*. México, DF: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1997.
- Dematteis, Giuseppe. "Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas". In: Monclús, F. (org.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.
- Donghi, Tulio H. *Historia contemporánea de América Latina*. Madri: Alianza Editorial, 1981.
- Duhau, Emilio. "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3 n° 1, 1988.
- _____. *Hábitat popular y política urbana*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Angel Porrúa.
- Gamboa de Buen, Jorge. *Ciudad de México*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Garza Villarreal, Gustavo. *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-91*. México, DF: El Colegio de México, 1999.
- _____. e Rodríguez, Fernando (orgs). *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*. México, El Colegio de México. 1998.
- González, Maria del Carmen. *Argentina: situaciones problemáticas de tenencia de la tierra*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario, abril de 2000.
- Graizbord, Boris. "Sistema urbano, demografía y población". *Ciudades* (Puebla, México), n° 12, 1992, pp. 40-47.
- Grostein, Marta D. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos – o papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo (1900-87)*. São Paulo: tese de doutorado. FAU-USP, 1987.
- Guadarrama, Julio e Olivera, Guillermo. "Desaceleración, crisis, reactivación y recesión industrial de la región Centro de México". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), n° 82, 2001, pp. 65-100.
- Iracheta, Alfonso. "Los problemas de suelo y la política urbana en la ZMCM". In: Benitez, Raúl e Morelos, José B. (orgs.). *Grandes problemas de la Ciudad de México*. México, DF: Departamento del Distrito Federal/Plaza y Valdez, 1988.

- Iracheta Cenecorta, Alfonso. "El agua y el suelo en la zona metropolitana del valle de Mexico". *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), vol. 14, nº 4, 2000, pp. 63-69.
- Leme, Maria Cristina da S. "O impacto da globalização em São Paulo e a precarização das condições de vida", *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 87, 2003, pp.23-36.
- Lencioni, Sandra. "Mudanças na metrópole de São Paulo e transformações industriais". *Revista do Departamento de Geografia* (FFLCH-USP), nº 12, 1998, pp. 27-42.
- _____. "O processo de metropolização do espaço: uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização". In: Schiffer, Sueli (org.) *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- Lombardo, Juan D. *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el paradigma racionalista*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 1999 (série Informes de Investigación nº 6).
- Lucioni, Nora. *La dinámica espacial de los centros de gestión financiera y empresarial: un estudio comparativo entre las metrópolis de Buenos Aires y San Pablo*. Buenos Aires: Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires, 2001 (mimeo).
- Luna, Félix. *Buenos Aires y el país*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1982.
- Markusen, Ann e Gwiasada, Vicky. "Multipolarity and the layering of urban functions in world cities: New York City's struggle to stay on top". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18, nº 2, 1994, pp. 167-93.
- Marques, Eduardo e Torres, Haroldo. "As transformações recentes em São Paulo e o debate das cidades globais". *Novos Estudos* (CEBRAP), nº 55, 2000.
- Massey, Doreen. "A justiça social e a cidade" [1974]. *Espaço & Debates* (NERU), nº 28, 1989, pp. 118-23.
- Mignaqui, Iliana. *Globalización económica y fragmentación espacial*. Seminário "Las ciudades en la ordenación del territorio", Facultades de Arquitectura de las Universidades de Mar del Plata y Buenos Aires, 1994.
- _____. "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas: la producción del espacio residencial en la RMBA en los 90". *Atas... IV Seminario Internacional sobre Globalización y Territorio*, Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1998.
- Mori, Klára K. "Notas sobre a formação do espaço brasileiro". *Espaço & Debates* (NERU), nº 25, 1988.
- _____. "A ideologia na constituição do espaço brasileiro". In.: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

- Olivera, Guillermo. "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992". *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago do Chile), nº 81, 2001, pp. 61-84.
- Pereira, Paulo César X. *Metrópole e exclusão: a dinâmica dos processos sócio-espaciais em São Paulo*. VII Encontro Nacional da Anpuh, Recife, 1997.
- Pírez, Pedro. "Servicios urbanos, regulación social y privatizaciones en la ciudad de Buenos Aires". *Sociedad* (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), nº 11, 1997.
- Ribeiro, Luis César de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- _____. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- _____. e Lago, Luciana C. do. "O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 3, 2000, pp. 111-29.
- Rolnik, Raquel e Frúgoli Jr. Heitor. *Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências*. XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, outubro de 2000.
- Romero, José Luis. *Situaciones e ideologías en Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1986.
- Romero, José Luis e Romero, Luis Alberto (orgs.). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Editorial Abril, 2 vols.
- Romero, Luis. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1976.
- Santos, Milton, Souza, Maria Adélia de e Silveira, Maria Laura (orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- Sassen, Saskia. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, 1994.
- _____. *De-nationalization: territory, authority and rights in a global digital age*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- Schiffer, Sueli R. (2001). *Rethinking urban form and development in Latin America*. In: *Anais... 3rd ALFA-IBIS Conference*, Delft University of Technology, outubro de 2001.
- _____. "Sao Paulo: articulating a cross-border regional economy". In: Sassen, Saskia (org.). *Global networks, linked cities*. Nova York/Londres: Routledge, 2002.
- _____. "A dinâmica urbana e socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo: 1975-95" In: Schiffer, Sueli (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec, 2004.

- Schteingart, Marta. *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México, DF: El Colegio de México, 1989.
- Schvarzer, Jorge. *La industria que supimos conseguir: una historia político social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1996.
- Silva, Ricardo T. "A conectividade das redes de infra-estrutura e o espaço urbano de São Paulo nos anos 90". *International Journal of Urban Regional Research*, vol. 24, nº 1, 2000. pp. 139-64.
- Somekh, Nadia. "Globalização e forma urbana: a intervenção urbanística na cidade de São Paulo". In: Santos, Milton e Souza, Maria A. (orgs.). *O novo mapa do mundo: fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- Storper, Michael. *The regional world*. Nova York: Guilford, 1998.
- _____ e Scott, Allen J. "The wealth of regions: market forces and policy imperatives in local and global context". *Futures*, vol. 27, nº 5, 1995.
- Suzuki, César J. *Expansão urbana da cidade de São Paulo: uma análise da transição nas formas de apropriação da terra e de imóveis urbanos*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (mimeo).
- Szajnberg, Daniela. "Urbanizaciones cerradas en la RMBA ¿Se ha de replantear la estructura de centralidades suburbanas?". *Area* (Facultad de Arquitectura y Diseño Urbanístico, Universidad de Buenos Aires), nº 9, 2001.
- Taschner, Suzana P. "Metropolização no Brasil". *Anais...* Seminário Metrópoles Latino-Americanas, São Paulo, FAU-USP, 1991.
- Terrazas, Oscar R. *Mercancías inmobiliarias*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1996.
- Toledo, Caio N. de. "1964: o golpe contra as reformas e a democracia". *Revista Brasileira de História*, vol. 24, nº 47, 2004, pp. 13-28.
- Topalov, Christian. *La urbanización capitalista*. México, DF: Edicol, 1979.
- Torrado, Susana. *Familia y diferenciación social*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.
- Torres, Horacio. *Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires: Buenos Aires y su contexto metropolitano*. Buenos Aires: Consejo del Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1999.
- Unikel, Luis. "El proceso de urbanización". In: *El perfil de México en 1980* (vários autores), vol. 2. México, DF: Siglo XXI, 1970, pp. 221-52.
- Vapñarsky, César e Gorjovsky, Néstor. *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1990.
- Villaça, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.