

A METRÓPOLE DE UMA SOCIEDADE DE ELÍTE\*  
Csaba Deák e Sueli Schiffer

*Tradução de Nuno Fonseca*

\* Capítulo introdutório sobre São Paulo em SEGBERS, Klaus *et alii* (2007) *The making of global city-regions* Johns Hopkins, Baltimore (no prelo)

## A METRÓPOLE DE UMA SOCIEDADE DE ELITE

São Paulo é o coração econômico do Brasil e assim tanto seu desenvolvimento em geral como as características específicas de seu desenvolvimento estão entrelaçadas com o desenvolvimento econômico e social do Brasil como um todo. Esses processos são esboçados neste capítulo a partir de um ponto de vista segundo o qual, contrariamente à teoria do ‘novo regionalismo’, sua magnitude e dinamismo, mas também sua fraqueza estrutural, são a um só tempo, uma consequência e um meio de reprodução, são uma parte orgânica, do desenvolvimento do país. Mais ainda, e de novo contrariamente à abordagem de ‘cidades globais’ ou ‘sociedades em rede’, as relações de São Paulo com a economia mundial se materializam através da mediação do nação-estado ao qual ela pertence.

Os conflitos decorrentes do alinhamento de forças a favor e contra a implementação das políticas neo-liberais que dominaram São Paulo na década de 1990 foram parte dos mesmos conflitos operando ao nível nacional; e as perspectivas de desenvolvimento desses conflitos dependem igualmente de como se dará sua resolução na sociedade brasileira como um todo.



Figura 1: *Urbanização no core do Mercosul*- Uma visão noturna do sul do Brasil, Paraguai e Uruguai, e norte da Argentina e Chile mostra a intensidade da urbanização na região. Fonte: baseado em imagemn NASA/NOAA (2000), com adição de toponímia de cidades (C.D).

### 1 São Paulo hoje

São Paulo é a maior aglomeração urbana na América do Sul, com uma população de aproximadamente 18 milhões de habitantes (*Figura 1*). Fica a 800m acima do nível do mar e a 60km da costa, às margens do rio Tietê que corre para o interior, e cujas águas chegam ao Atlântico através do rio Paraná, Paraguai e rio da Prata, mais de 2000km ao sul. O

clima é mais temperado do que no Rio de Janeiro, cidade vizinha (a  $400\text{km}$ ) que fica na mesma latitude, porém no litoral. A área construída de  $200.000\text{ha}$  se espalha a partir do centro original em forma de polvo com  $70\text{km}$  no eixo leste-oeste e  $50\text{km}$  no eixo norte-sul (*Figura 2*). A mancha urbana principal tem ao sul duas represas (Guarapiranga e Billings) e a encosta da Serra do Mar, que despenca do planalto ao nível do mar; e ao norte a Serra da Mantiqueira. Assim as maiores áreas de expansão urbana situam-se a leste e a oeste.

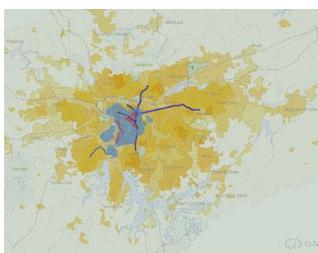


Figura 2: *A estrutura principal.* A região sudoeste concentra a maioria das atividades econômicas exceto as manufaturas (centros terciários em vermelho) e a maioria dos assentamentos residenciais de alta renda (em azul).

A forma urbana é rádio-concêntrica com mais elementos radiais do que tangenciais. A população de alta-renda tradicionalmente ocupou a área sudoeste (em azul na *Figura 2*). Conforme a cidade foi crescendo, seu centro começou migrar para o sudoeste, como que seguindo a população de alta-renda. Após várias extensões aos saltos, as novas localizações das sedes de empresas e escritórios chegaram a uns  $15\text{km}$  do centro antigo. O centro de São Paulo atualmente (em vermelho na *Figura 2*) é algo como um cometa com a cauda estendida para o sudoeste.

O setor sudoeste concentra a maior parte das residências da população de mais alta renda e das atividades econômicas, exceto as indústrias. O setor pode ser descrito como um triângulo equilátero de  $15$  a  $20\text{km}$  de lado no qual a provisão de infra-estrutura tem um alto padrão, a qualidade ambiental é boa, e a acessibilidade é razoável. Os assentamentos residenciais originais da área eram constituídos por baixa densidade e casas isoladas até a década de 1930, mas altos edifícios de apartamentos têm sido construídos em um ritmo duas vezes superior ao das casas e agora já representam um terço do estoque construído de residências. Os outros setores e a periferia consistem em residências de classe média e da classe trabalhadora, e são o local do grosso da indústria manufatureira. Essa última, originalmente se localizou

junto às ferrovias (a partir de 1850) e depois de 1950, junto às rodovias recém construídas. Aqui as condições da infraestrutura e as condições ambientais são precárias chegando frequentemente à virtual ausência de infraestrutura urbana.



Figura 3: *A marcha ao Sudoeste.* Vista sobre o Rio Pinheiros, em direção ao Norte. Foto: Gal Oppido (detalhe).

Um relativamente novo desenvolvimento é o surgimento de favelas desde meados da década de 1970. Esses assentamentos são formados por processos de invasão/ocupação de terras, geralmente públicas e hoje em dia seus moradores representam aproximadamente 15% da população da área metropolitana - algo próximo de dois milhões e meio de pessoas. As favelas juntamente com as precárias residências periféricas semi-auto-construídas coexistem desconfortavelmente com as sedes de grandes empresas instaladas em torres de vidro sedentas de energia, apelidadas de ‘inteligentes’, e com condomínios fechados da população de alta renda, cercados por altos muros.

As raízes de tão extremas diferenças, tanto de renda quanto de qualidade ambiental se encontram nas origens da própria sociedade de São Paulo e a brasileira.

## **2 O coração econômico do Brasil**

### *A formação do espaço nacional*

São Paulo é a maior metrópole da América do Sul, mas é igualmente a mais nova. A cidade do Rio de Janeiro tornou-se a capital da colônia portuguesa em 1763 em função de sua localização costeira e da proximidade com a região de mineração de Minas Gerais. Buenos Aires, por seu turno, tornou-se a capital do recém-nascido reino do Rio da Prata, aproximadamente no mesmo período (1776), refletindo seu crescente peso econômico frente à Lima. Em contraste, até 1850, São Paulo até então havia sido pouco mais que um trampolim para as bandeiras, expedições para a captura de escravos ou campanhas militares na guerra contra a Espanha pelas regiões da borda sudoeste da



estava firmemente estabelecida. De fato, apesar da permanente obstrução ao genuíno desenvolvimento da produção interna, as restrições da balança comercial que se seguiram tornaram necessário alargar a produção industrial e suprir o rápido crescimento do mercado interno com, ao menos, o grosso dos bens de consumo. Sob o efeito de uma peculiar e confusa política ‘stop-and-go’, que interpretaremos mais abaixo, se desenvolveu uma indústria interna de consideráveis proporções e alguma complexidade, muito embora a indústria de máquinas e as indústrias-chave fossem sistematicamente suprimidas da estrutura de produção interna ou deixadas sob o domínio do capital estrangeiro.

*Dinamismo cultural: Semana de 22*

Como uma contraparte de seu dinamismo econômico, no início do século XX, São Paulo estava se tornando o centro cultural do país também. Um exemplo explícito dessa posição foi dado em 1922 (também o ano do centenário da independência) quando um grupo paulista de artistas – pintores, poetas, escritores e músicos<sup>1</sup> produziu um evento múltiplo de arte sob o nome de *Semana de Arte Moderna* ou resumindo, *Semana de 22*, e logo após lançou um manifesto intitulado *Manifesto antropofágico* ‘contra todos os importadores de consciência enlatada’. Ao lançar os alicerces do movimento modernista em uma declaração contra o academicismo e pela valorização da cultura brasileira e sua expressão em formas modernas, eles efetivamente determinaram as principais direções que a produção artística iria seguir por mais de uma geração. Uma de suas mais prestigiosas produções literárias é *Macunaíma, o herói sem nenhum caráter*, de Mário de Andrade.

---

<sup>1</sup> Di Cavalcanti, Anita Malfatti, Tarsila do Amaral, Victor Brecheret; Oswald de Andrade, Manuel Bandeira, Carlos Drummond de Andrade; Mário de Andrade; e Heitor Villa-Lobos, entre os mais famosos.

Macunaíma é uma sátira cáustica da sociedade de seu autor, mas aqui nós o invocamos pelas suas referências a São Paulo em particular. Seu herói é jogado na vida em uma tribo indígena da selva amazônica e a começa com um longo bocejo, dizendo – Ai, que preguiça... Ele passa sua infância lá interessado principalmente nas mulheres, incluindo suas parentes. Então ele parte em uma longa odisséia através da floresta amazônica, cuja descrição é uma deliciosa antologia de folclore e finalmente chega na Cidade – e a Cidade é São Paulo. Ele envia suas impressões para seu povo:

É São Paulo construída sobre sete colinas, à feição tradicional de Roma, a cidade cesárea, "capita" da Latínidade de que provimos; e beija-lhe os pés a grácil e inquieta linfa do Tietê. (...)

(...) Cidade é belíssima, e grato o seu convívio. Toda cortada de ruas habilmente estreitas e tomadas por estátuas e lampiões graciosíssimos e de rara escultura; tudo diminuindo com astúcia o espaço de forma tal, que nessas artérias não cabe a população. Assim se obtém o efeito dum grande acúmulo de gentes, cuja estimativa pode ser aumentada à vontade, o que é propício às eleições que são invenção dos inimitáveis mineiros; ao mesmo tempo que os edis dispõem de largo assunto com que ganhem dias honrados e a admiração de todos, com surtos de eloquência do mais puro estilo e sublimado labor.

As ditas artérias são todas recamadas de ricocheteantes papeizinhos e velívolas cascas de frutos; e em principal duma finíssima poeira, e mui dançarina, em que se despargem diariamente mil e uma espécimens de vorazes macróbios, que dizimam a população. (...)

Mário de Andrade: *Macunaíma*

Exceto por seu estilo, essa descrição de São Paulo não deixa de lembrar a descrição das cidades inglesas feita por William Morris, meio século antes de “London and the great commercial cities of Britain as ‘mere masses of sordidness, filth and squalor, embroidered with patches of pompous and vulgar hideousness’ ” (Ashworth, 1954, p.171) – algo como “Londres e as grandes cidades comerciais da Inglaterra (são) como ‘massas de sordidez, imundice e desleixo, adornados por pedaços de pomposos e vulgares horrores’ ”. Mas que sociedade é essa que constrói São Paulo dessa maneira?

*Acumulação entravada no Brasil*

A sociedade brasileira é profundamente diferente das sociedades dos países centrais do capitalismo mundial. Um dos principais cientistas-sociais do país, Florestan Fernandes, a chamou de sociedade de *elite*, como distinta de *burguesa*, com uma super-privilegiada classe dominante (Fernandes, 1972). Já a base material dessa sociedade é a reprodução de uma peculiar modalidade de acumulação, ou desenvolvimento, que tem origem no *status* colonial do Brasil anterior a Independência (1822) e reproduzido desde então. Nesse processo, o excedente produzido pela sociedade é dividido em duas partes, uma das quais é reinvestida na expansão da produção (e nesse sentido, é reprodução ampliada, um processo de acumulação), enquanto a outra parte é constantemente drenada e enviada para o exterior –expatriada– sob a forma de pagamento de juros, remessa de lucros, termos desfavoráveis de comércio e crônico déficit em serviços (pagamento de fretes e seguros no comércio exterior) sem qualquer tipo de contrapartida, de forma que muito pouco é acumulado. É acumulação, então, mas não de *todo* o excedente produzido, daí a denominação de *acumulação entravada* (Deák, 1988). As características distintivas de tal economia: taxas de juros astronômicas; inexistência de crédito de longo prazo ou moeda estável; desnacionalização da produção, especialmente em áreas-chave da indústria e infra-estrutura precária, seriam vistos em uma sociedade capitalista burguesa (tal como as existentes em países ‘desenvolvidos’), como fraquezas estruturais da economia, quando na verdade são, no Brasil, os principais instrumentos da contínua reprodução do *status quo*.

A peculiar forma de economia –e a igualmente peculiar sociedade de elite que a mantêm– foi capaz de se reproduzir por um século e meio, enquanto (no estágio

extensivo de desenvolvimento<sup>2</sup>) as taxas de crescimento da produção foram altas e a subdivisão do excedente produzido se provou factível – não obstante as pressões sobre a economia e a sociedade, mas que puderam, por enquanto, ser acomodadas.

A sociedade de elite desenvolve suas formas políticas particulares também. Assim, se a democracia é a forma política própria da sociedade burguesa, construída sobre a idéia de bem-comum (*Commonwealth*) e da concreta igualdade dos cidadãos perante a lei, na sociedade de elite ela se torna uma farsa porque o super-privilegiamento da elite contradiz qualquer noção de bem-comum, e a igualdade perante a lei simplesmente não existe.

Eis como um crítico literário se refere à elite retratada pelo primeiro grande romancista brasileiro, Machado de Assis:

(Assim) a vida brasileira impunha à consciência burguesa uma série de acrobacias que escandalizam e irritam o senso crítico (...). Nestas circunstâncias, (...) além de infração, a infração é norma, e a norma, além de norma, é infração (...). (Desta maneira,) os setores europeizantes da sociedade brasileira participavam sim da civilização burguesa, embora de modo peculiar, semidistanciado, que levava a invocá-la e descumprí-la alternada e indefinidamente.

Roberto Schwartz: *Um mestre na periferia do capitalismo*, 1979

Essa é a lógica por trás do processo político que freqüentemente parece não fazer qualquer sentido. A elite constantemente nega qualquer noção de interesse público, igualdade perante a lei, e vários outros princípios básicos da democracia. A elite faz (uma quantidade ilimitada de inseqüentemente ambiciosas e ridiculamente detalhadas) leis somente para desrespeitá-las, e assim reafirmam sua autoridade em ambos os movimentos: ela pode fazer a lei e ela pode infringí-la no momento seguinte; e essa dinâmica é socialmente aceita como *normal*.

---

<sup>2</sup> Utilizamos o conceito de estágio de desenvolvimento *extensivo* e *intensivo* como em Aglietta (1976).

Com relação à organização espacial, que provê o suporte físico para a produção, tanto nacionalmente quanto nas aglomerações urbanas, temos uma infra-estrutura cronicamente precária e irregularmente distribuída, e uma fragmentação mais do que uma homogeneização do espaço. Isso explica em muito a organização espacial em São Paulo a qual será abordada mais abaixo.

A construção da infraestrutura pelo espaço nacional ilustra eloqüentemente os caminhos da acumulação entravada. Em um período inicial do desenvolvimento capitalista (segunda metade do século XIX), a *totalidade* das ferrovias – tanto vias quanto equipamento rodante– pôde ser importada da Inglaterra, sendo inclusive construídas e operadas por companhias britânicas: a exportação do café e algum crescimento da dívida externa eram ainda suficientes para pagar por isso. Quando ganhou força uma nova técnica de transportes, a ‘era do automóvel’, em uma época também onde as exportações de café e os preços despencaram com a crise de 1929, e não se recuperaram mesmo depois da guerra, rapidamente ficou claro que os carros não poderiam ser todos importados e uma poderosa indústria automobilística foi implantada, mas inteiramente constituída por subsidiárias de companhias estrangeiras. Em 1959 o primeiro carro produzido no país –o fusca– foi lançado da linha de montagem da primeira indústria automobilística –Volkswagen– e outras indústrias rapidamente se seguiram a ela. Pela da década de 1970 o país tinha se tornado o terceiro maior produtor de automóveis do mundo, atrás dos EUA e do Japão.



Figura 5: Brasil, 1964, 1980 e 1990: Rede de estradas pavimentadas – A unificação do mercado interno foi realizada recentemente por uma rede de estradas pavimentadas centrada em São Paulo –reminiscente dos caminhos das Bandeiras (Figura 4 acima). Fonte: IBGE, in Schiffer (1992).

Os automóveis e caminhões –que na época estavam se tornando os principais meios de transporte– precisavam de estradas e uma rede nacional foi construída em menos de trinta anos, praticamente a partir do nada (Figura 5). Seu desenho claramente indica a posição central de São Paulo.

Agora, pela primeira vez, era oferecida uma infra-estrutura para um mercado nacional – uma condição do desenvolvimento capitalista, que nunca havia sido oferecida pelas ferrovias, um século antes, constituídas como eram, por trechos isolados em direção ao litoral, projetadas exclusivamente para o transporte do produto de exportação, o café. As rodovias, servindo ao mercado interno até então suprido por importações no sentido contrário das exportações, deram a São Paulo um novo e crucial papel, e a partir de então seu dinamismo se apoiou mais na indústria do que em um efêmero produto de exportação.

No final da década de 1970, depois de uma década de excepcional crescimento econômico – que chegou a ser chamado de ‘milagre brasileiro’ – o Brasil já tinha o sétimo maior PIB (produto interno bruto) do mundo, com uma estrutura industrial diversificada e dominada pela produção automobilística. A porcentagem de São Paulo no valor da produção industrial nacional chegou a mais de 42% e metade desse valor estava concentrado na região metropolitana. Isso foi acompanhado de uma urbanização em larga escala e nos cem anos entre 1870 e 1970, São Paulo, cresceu de um pequeno burgo de 23.000 habitantes para tornar-se uma grande metrópole com mais de 7 milhões de habitantes.

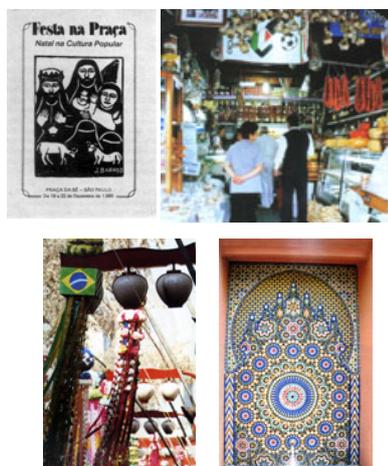


Figura 6: Grupos étnicos em São Paulo: Cartaz de festas de Natal de imigrantes nordestinos, mercearia italiana, tori japonês – ruas decoradas e fonte árabe. Fonte: SMC– Secretaria Municipal da Cultura (1995). *Revista do Patrimônio histórico* N° 03. São Paulo.

#### *O processo urbano com rápido crescimento em São Paulo*

Os desenvolvimentos da economia esboçados acima induziram um processo urbano que começou com um século de crescimento extremamente rápido. Taxas de crescimento demográfico anual acima de 5% foram, é claro, predominantemente baseadas na imigração. Pessoas vieram tanto de outras partes do país, principalmente da região nordeste, como de fora com contribuição significativa da imigração estrangeira e São Paulo tornou-se uma cidade

multi-étnica com um contingente de mais de um milhão de habitantes originários da Itália e Portugal, comunidades um pouco menores originárias da Alemanha e Japão e mais de uma dúzia de grupos menores da Europa e Ásia ainda suficientemente fortes para marcar presença com manifestações de sua cultura (*Figura 6*). – Como já foi dito, nesse período de rápido crescimento outros contrastes no padrão de urbanização também se desenvolveram.

Uma infra-estrutura geralmente precária associada com a concentração de investimentos em áreas limitadas que assim se tornam privilegiadas induzem mais a diferenciação que a homogeneização no espaço urbano. A rede viária principal por exemplo, como mostrada na *Figura 10* mais abaixo, é fortemente concentrada no setor sudoeste. Essa é de fato a área preferencial de assentamento da elite e ela concentra a maior parte dos investimentos em qualquer tipo de infraestrutura. Os diferenciais de preços das localizações são altos e uma pronunciada segregação espacial por renda familiar é o resultado dessa concentração de investimentos no setor sudoeste, como mencionado anteriormente.

Uma tradicional fragmentação do espaço deixa muitas antigas barreiras em São Paulo à espera de serem transpostas para permitir uma melhor integração de suas porções isoladas. A maior parte das vezes trata-se de mera falta de investimentos, mas em alguns casos, como mostrado no exemplo a seguir, existe um deliberado reforço das barreiras *através* dos investimentos. Esse é o caso da controversa linha de VLP [que começou como ‘fura-fila’] em construção *ao longo* do rio Tamanduateí, que reforça uma já praticamente intransponível barreira formada pelo canal do rio ladeado, em ambos os lados, pela av. do Estado, e por uma antiga ferrovia, entre a precariamente estruturada e populosa Zona Leste e o rico setor sudoeste com sua concentração de empregos.

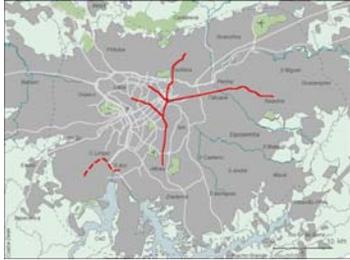


Figura 7: A rodovia principal (cinza claro) e a estrutura do Metrô (vermelho), onde é também mostrado um trecho isolado da recentemente acabada (2002) linha de metrô na periferia sudoeste.

O desperdício de recursos é também comum na organização espacial, como ilustrado pela evolução da construção do Metrô, a qual após alguns anos sem novas extensões, de repente apresenta, surgindo do nada (porque não constava de qualquer plano urbano ou de transportes), a construção de um trecho isolado na periferia sul, absolutamente subutilizado porque desconectado da malha existente (como mostrado na *Figura 7*). Isso não é só um incidente isolado: é um método de sistematicamente destruir o bom senso e a noção tanto do ‘óbvio’ quanto do ‘absurdo’. Pois assim tais sistemáticos absurdos ou *ad hoc* super-privilegiamentos da elite como um todo ou de seus membros individuais se perdem na confusão do ‘nonsense,’ enquanto cada necessidade gritante (tal como, por exemplo, a construção de um sistema de transporte de massa decente em uma metrópole de 18 milhões de habitantes – ver *Figura 12* mais abaixo) terá de ser provada através de boa argumentação científica, grande e eloqüente retórica e enorme desgaste de energia. Aí está o espírito descrito por Machado de Assis, segundo a análise de Roberto Schwarz acima citada, em ação na prática atual...

Uma das principais conseqüências da aguda falta de equipamentos de transportes – à parte, é claro, a tremenda perda de tempo gasto no deslocamento, aumento da poluição do ar, ruído, e outros custos ambientais – é a decadência do centro, o qual tornou-se gradualmente inacessível através de automóveis pelo sistema viário cada vez mais saturado e assim inacessível a todo setor sudoeste, a única direção a partir do centro na qual não há linhas de metro.

Níveis similares de escassez prevalecem em outros itens de infra-estrutura: embora haja serviço de abastecimento de água em praticamente toda a área urbana, os canos ficam secos alguns dias por semana a cada período de seca

--primeiro sempre na periferia-- e o sistema de esgotos cobre não mais do que 70% das residências. 'País pobre, infra-estrutura precária', tem sido encarado como um fenômeno quase natural. Depois do fim do 'milagre econômico' – na verdade, o fim do estágio extensivo de desenvolvimento (e correspondente rápida urbanização) – um novo padrão de urbanização emergiu, um estágio de consolidação, e não mais de crescimento galopante, o qual no entanto, ainda não foi capaz de levar à melhoria da infra-estrutura urbana.

### **3 Desaceleração e crise**

#### *A crise da acumulação entravada*

Em meados da década de 1970 o estágio de acumulação predominantemente extensivo no Brasil –com suas altas taxas de excedente facilmente divisíveis em uma parte a ser expatriada enquanto a outra podia ainda ser acumulada– chegou ao fim. O país tornara-se predominantemente urbano, o trabalho assalariado havia se generalizado e a expansão da produção a partir de então ficou restrita principalmente ao progresso técnico e ao aumento da produtividade da força de trabalho.

Se o processo de acumulação entravada era possível no estágio extensivo em função do rápido crescimento econômico, ele tornou-se problemático com a exaustão desse estágio e concomitante queda da taxa de excedente em meados da década de 1970. A partir de então *ou bem* o excedente é acumulado –e permite um desenvolvimento desentravado, um aumento do nível de subsistência do trabalho e finalmente o descarte da sociedade de elite–, *ou então* ele é expatriado, inviabilizando assim qualquer desenvolvimento ou até simples crescimento. Em qualquer caso a reprodução da sociedade de elite está em xeque, tendo perdido seu apoio na acumulação entravada. Não há

escolha disponível *dentro* da premissa de reprodução do *status quo*.

Essa é a causa à base do impasse em que a sociedade brasileira se acha, o qual ela se recusa a encarar abertamente, e que acabou se materializando primeiro em uma década perdida (como a década de oitenta foi apelidada), seguida de uma segunda e agora uma terceira década de estagnação econômica e desorientação social.

### *O impasse*

Assim o período precedente à década de 1990 foi dominado pela crise da acumulação entravada a partir dos meados da década de 1970.

Primeiramente houve um movimento, depois dos anos do ‘milagre’, de desafio à regra de imposição de uma recessão após um período de expansão (1974), mas logo o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) foi abandonado (1976) e os obstáculos ao desenvolvimento foram gradualmente re-impostos mais uma vez e as políticas recessivas levaram a economia brasileira a uma queda livre (a recessão de 1981-83) seguida por um período de estagnação que vem durando pelos últimos mais de vinte anos. Muito do que é dito abaixo sobre o processo urbano em São Paulo é uma consequência dessa armadilha da qual até hoje a sociedade brasileira não foi capaz de sair.

### *São Paulo: crescimento lento e consolidação*

Desde o meio da década de 1970, duas principais tendências se fizeram sentir na região metropolitana de São Paulo. A primeira é que a taxa de crescimento demográfico caiu a um nível quase vegetativo com uma drástica queda na migração rural-urbana. Ainda assim existe crescimento e hoje a metrópole é uma aglomeração de aproximadamente

18 milhões de habitantes, mas com taxas de crescimento próximas do nível vegetativo (atualmente em 1,5% aa), e as previsões são de que ela não atingirá muito além de 23 milhões de habitantes em 2020.

Em segundo lugar, São Paulo sofreu uma transição de região predominantemente industrial para tornar-se um centro de porte continental predominantemente comercial, financeira e de serviços. Essa tendência reflete tendências mais amplas de âmbito nacional: em consequência da queda da taxa do crescimento demográfico associada ao alto índice de urbanização (80% em 2000, 98% no estado de São Paulo), o processo de migração do meio rural para áreas urbanas decresceu e o período de altas taxas de urbanização acabou. Por outro lado, a indústria está perdendo espaço no PIB em âmbito nacional (como ocorre no âmbito mundial) frente às finanças e os serviços.



Figura 8: *Contraste extremo na cidade* – São Paulo ganhou o apelido de ‘cidade dual’ como referência à coexistência de pobreza extrema e opulência paralelamente. *Fotos:* Yvonne Mautner; Anna Deák.

Com um crescimento demográfico mais lento e em estágio de consolidação, ficou mais fácil, de certa forma, discernir as características distintivas do processo urbano em São Paulo, do que nos tempos de rápido crescimento. Em particular, sendo São Paulo o centro econômico do processo brasileiro de acumulação entravada, os efeitos do entravamento econômico sempre se fizeram sentir agudamente no âmbito da região metropolitana tanto na organização espacial em si como nas consequências para o ambiente urbano e o nível de subsistência dos trabalhadores. Já mencionamos os evidentes contrastes, aparentes à primeira vista, a qualquer recém-chegado ou visitante eventual em São Paulo, assim como as principais causas desses extremos, entre elas a precária infra-estrutura, a fragmentação do espaço, e o deliberado desperdício de recursos, freqüentemente associados à ofensa à razão. No entanto, ao tempo do rápido crescimento este era freqüentemente invocado como uma razão, ou mesmo uma desculpa para a precária condição urbana: É impossível

administrar e prover de infra-estrutura uma cidade que dobra o tamanho e de população a cada dez anos – dizia-se.

Agora a cidade já não cresce tão rapidamente, e ainda não há melhoria nas condições urbanas. É verdade que a década de 1980 foi inteiramente tomada pela recessão de 1981-83, reconversão do governo militar para um governo civil (1984) e um ajuste institucional que culminou na Constituição de 1988. Mas antes que um novo padrão de urbanização pudesse amadurecer com base nesses desenvolvimentos, e pudesse ser avaliado em seus próprios termos, uma onda ideológica completamente nova mudou o padrão de pensar e fazer urbanismo novamente: o neoliberalismo aterrizou no Brasil, um tanto atrasado com relação aos países centrais, no final da década de 1980.

#### **4 São Paulo na década de 1990**

##### *A era do neoliberalismo*

Durante o século XX, e especialmente após a segunda guerra mundial, ficou claro que as novas formas do capitalismo que estavam se desenvolvendo eram completamente diferentes do capitalismo ‘clássico’ da revolução industrial ou da era vitoriana. Uma importante mudança era que não havia mais espaço para expansão – o mundo inteiro já tinha sido conquistado pelo trabalho assalariado e pela produção de mercadorias. Isso significava que qualquer aumento na produção de mercadorias somente poderia se dar através de um aumento na produtividade do trabalho. Isso era, de fato, um novo estágio do capitalismo, chamado estágio de acumulação intensiva, ou simplesmente, o estágio intensivo.

Uma das principais características do capitalismo contemporâneo é o papel crucial das técnicas e do progresso técnico, os quais tornaram-se a única fonte de crescimento

(e conseqüentemente, de lucro). Como resultado, o nível de subsistência dos trabalhadores sofreu uma grande melhoria: mais saúde, mais educação, mais tempo para o lazer e melhor ambiente urbano, são todos necessários para fazer funcionar o crescentemente sofisticado processo de produção e oferecer uma igualmente crescente variedade de serviços em uma jornada de trabalho fortemente reduzida. Essa é a base do Estado do bem estar social e de sua forma política, a social-democracia.

Ao longo dos anos do Estado de bem estar, e de fato, no estágio intensivo do capitalismo, houve um tremendo aumento da intervenção do Estado na economia e um correspondente *encolhimento* da produção de mercadorias regulada pelo mercado (ver *Tabela 1*, abaixo e respectivo gráfico). Isso era tolerável enquanto havia amplo espaço para o crescimento, mas tornou-se insuportável com a exaustão do boom econômico no final da década de 1960. O neo-liberalismo veio como uma tentativa de restaurar a primazia e o âmbito da forma-mercadoria no capitalismo contemporâneo.

*Tabela 1*

Despesas governamentais como parcela do PIB, 1880-1985

Países selecionados (%)

Year	Inglaterra	Alemanha	França	Japão	Suécia	EEUU
<b>1880</b>	10	<b>10</b>	15	<b>11</b>	6	<b>8</b>
<b>1929</b>	24	<b>31</b>	19	<b>19</b>	8	<b>10</b>
<b>1960</b>	32	<b>32</b>	35	<b>18</b>	31	<b>28</b>
<b>1985</b>	48	<b>47</b>	52	<b>33</b>	65	<b>37</b>

World Bank, World Development Report 1991, Washington

No entanto, a expansão do Estado é uma conseqüência do desenvolvimento do capitalismo e da sempre maior complexidade da estrutura de produção, e assim não poderia ser um processo simplesmente reversível. De fato, o período coberto pela *Tabela 1*, já inclui dez anos de

reaganismo/ thatcherismo e não se nota nenhum efeito deles sobre a expansão do Estado.<sup>3</sup>

Incapazes de reduzir a presença do Estado na economia, as políticas neo-liberais são, *de fato*, uma redução do Estado de Bem-estar, como indicado por Gough já em 1982 (Gough, 1982), e uma concentração de capital e renda, como Ball *et alii* (1989) mostraram em uma avaliação dos dois períodos de governo de Thatcher. Como suporte dessas políticas, o neo-liberalismo tem produzido um crescente corpo ideológico com uma profusão de neologismos (globalização, sociedade em rede, novo regionalismo ou planejamento estratégico, como alguns exemplos), que por sua vez tem atraído um igualmente crescente coro de críticas (Brenner, 2002; Gill, 1995, Jessop, 1998 ou Peck, 2001, como uma pequena lista).

#### *Neo-liberalismo no Brasil*

As questões relacionadas à globalização, redução do estado, novo regionalismo e finalmente, neo-liberalismo, têm sido amplamente discutidas no Brasil também e atraíram vários graus de críticas por toda a parte exceto nos círculos governamentais. Os presentes autores se encontram entre os mais céticos com respeito a essas idéias (Deák, 1994, Schiffer, 2002). Em sua visão, a globalização e a terminologia a ela associada são pseudo-conceitos criados para apresentar as características contemporâneas da

---

<sup>3</sup> O Banco Mundial suspendeu depois esta série, mas seu sítio na rede Internet dá na *Tabela 1.5: Receitas do governo central* ('Central government revenue'), sob a rubrica *Government finance/Long term structural change*, que tais receitas (governo central apenas, sem o governo local ou empresas estatais) passaram de 19% do PIB em 1970 a 30% em 1998 (esse período inclui os dez anos de Thatcherismo/Reaganismo com sua fúria privatizante e avaliado em Ball *et alii*, 1989 referido também adiante), indicando que a tendência de ampliação do âmbito do Estado continua em vigor. (Fonte: [http://www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab1\\_5.pdf](http://www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab1_5.pdf))

economia e da sociedade como se fossem um novo estágio do capitalismo e então apresentar o que são, de fato, dogmas do neo-liberalismo, como ‘positivos’ e, de qualquer forma, desenvolvimentos inevitáveis. Na pior hipótese, são simplesmente um disfarce para políticas recessivas *dirigidas* precisamente à implementação daquelas mudanças apresentadas como inevitáveis.

Assim, na sociedade de elite brasileira, o neo-liberalismo como política também tornou-se dominante como nos países centrais; mas além de promover a privatização e concentração de capitais e de renda, ele adquiriu aqui um sentido adicional: ele tornou-se um novo disfarce para o velho *entreguismo*. Adicionalmente à tradicional ‘vocação agrícola’, agora também a globalização é invocada para justificar –ou alternativamente, apresentar como inevitáveis– as políticas de ‘livre comércio’ que oferecem o mercado doméstico a uma competição internacional desigual. Sempre, como antes, existe uma seleção cuidadosa de ramos industriais-chave que são destinados a passar ao controle externo, como será ilustrado logo abaixo.

Existe, no entanto, um sério descompasso entre a acumulação entravada e o neo-liberalismo. É que o neo-liberalismo é uma reação à social-democracia e ao estado de bem estar social, ou mais genericamente, às conseqüências do estágio intensivo de desenvolvimento. Mas o Brasil nunca entrou nesse estágio – essa é precisamente a questão que causa o impasse antes referido. Assim, não há espaço para a concentração, seja de capital ou de renda, ou para o desmantelamento do Estado de bem estar social, que são os principais resultados das políticas neo-liberais nos países centrais, e assim as retóricas das políticas neo-liberais, controversas no centro, aqui tornam-se simplesmente sem sentido. Isso agrava a desordem causada pela crise da acumulação entravada em conseqüência do impedimento da transição para a acumulação intensiva. Especialmente no

âmbito político, o surgimento do neo-liberalismo no início da década de 1990 atropelou uma embrionária – e já problemática, em função da sociedade de elite– abertura social-democrata.

Um resultado concreto do duplo impasse foi uma série de políticas recessivas alternadas de tempos em tempos por algum alívio para diminuir a pressão. Isso resultou, ao final, nas duas ‘décadas perdidas’, já anteriormente mencionadas. As estatísticas das duas últimas décadas não mostram qualquer alteração real na distribuição de renda, somente oscilações e efeitos distributivos efêmeros das estabilizações monetárias (1986, 89, 94). Na economia a oscilação da clássica política do stop-and-go atingiu tal frequência que ela é agora apelidada de ‘vôo de galinha’.

Uma vez que a produção terá de se expandir proximamente (como sempre, em função das restrições da balança de pagamentos), o entreguismo –a entrega do controle de ramos industriais-chave para o capital estrangeiro de maneira a não permitir o surgimento de nenhuma força interna demandando o desenvolvimento desentrevado-- é intensificado. Já mencionamos que os ramos estratégicos da indústria são os primeiros a serem entregues. Isso é eloquentemente ilustrado por alguns números: a porcentagem de capital estrangeiro na indústria nacional aumentou de maneira geral (de 36% em 1991 para 54% em 1999), mas aumentou mais ainda, e a partir de um patamar já mais elevado, na indústria de maquinário e de alta tecnologia – de 60% para asfixiantes 87%.

Ao mesmo tempo a expatriação do excedente se intensificou: o serviço da dívida externa mais os déficits em serviços somaram US\$ 75 bilhões em 2001 e novamente em 2002 – algo próximo de 11 a 12% do PIB (dependendo da taxa de conversão da moeda). Enquanto isso a dívida interna disparou e em oito anos a arrecadação

governamental aumentou 50% (de 26% para 37% do PIB no período 1995-2002) só para custeá-la, uma vez que os investimentos foram estancados e permaneceram estagnados, em um amplo movimento de transferência de capital produtivo para capital bancário.

A década de 1990 veio a ser, então, um período de virtual estagnação associada com um enfraquecimento estrutural da economia. Os instrumentos de destruição e desaceleração da produção foram re-impostos e aperfeiçoados. Uma moeda sobre-valorizada (sob o pretexto de estabilização monetária) deu à classe média um sentimento de bem estar pela facilidade de compra de bens de consumo, muitos deles importados, enquanto um terço das empresas brasileiras foram à falência e a balança de pagamentos entrou no vermelho, aumentando a já pesada dívida externa. As taxas de juros decolaram para mais de 15%, chegando a mais de 30% –sob a ‘justificativa’ de *atrair* investimentos externos necessários para fechar o déficit da balança de pagamentos– asfixiando a estrutura produtiva como um todo, enquanto o país *expatriava* o triplo do valor do que entrava como capital especulativo (curto prazo) –os acima mencionados US\$ 75 bilhões pagos contra algo como US\$ 23 bilhões que entraram como investimento estrangeiro em 2001. As taxas de importação eram insignificantes ou mesmo inexistentes e os produtos importados eram isentos até do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) – em um verdadeiro estímulo negativo à indústria nacional. Não é de se admirar então, que tanto o desemprego e a ‘informalidade’ tenham se aumentado mais do que nos países centrais, e isso se fez sentir primeiramente nas grandes aglomerações urbanas, as quais careciam de meios para esboçar qualquer atitude frente a essas políticas.

*São Paulo na década de 1990: provisão de infra-estrutura*

Como já mencionado, o nível e a qualidade da infra-estrutura sempre foram mantidos em patamares baixos na sociedade de elite. Mas mesmo nesse contexto, a década de 1990 presenciou uma queda vertiginosa e o investimento em infra-estrutura virtualmente cessou. No âmbito nacional os casos mais agudos foram relativos à geração de energia, que levou a escassez e até à falta –‘apagão’– em 1999, que só não foi pior porque as políticas recessivas mantiveram a produção em níveis mínimos e com alta capacidade ociosa, assim como as telecomunicações que ficaram privadas de investimentos a um ponto de bancarrota com um propósito adicional e mais específico: sua desvalorização e então privatização. Além desses casos, também as estradas, ferrovias, saneamento... todos foram atingidos.

Na região metropolitana de São Paulo o pior caso foi, talvez, a paralisação da já vagarosa construção do Metrô. Como mencionado anteriormente, a construção do Metrô começou no início da década de 1970 quando São Paulo tinha 7 milhões de habitantes, a um ritmo de  $2\text{km}$  ao ano. Era tão lenta a construção que por volta de 1990, quando São Paulo havia se transformado em uma aglomeração de 16 milhões de habitantes, a rede de metro alcançava apenas  $45\text{km}$  de extensão, composta por duas linhas e meia. Mas então a construção foi interrompida de vez, logo quando estava para ser iniciada a construção da importante linha sudoeste. Os congestionamentos aumentaram dramaticamente (ver *Tabela 2*), e a mobilidade urbana permaneceu estagnada: mesmo com o aumento de 50% da taxa de motorização entre 1987 e 1997, de 14 para 20 automóveis para cada 100 habitantes, o número diário per cápita de viagens em automóvel permaneceu o mesmo (0,6 viagens/dia/cápita). Simplesmente não havia espaço nas ruas para os novos carros...

*Tabela 2*  
Grande São Paulo, 1992-2002  
Vias congestionadas na hora pico (km)

Ano	Manhã	Tarde
1992	28	39
1993	37	54
1994	66	96
1995	67	98
1996	80	122
1997	65	109
1998	66	103
1999	67	115
2000	72	117
2001	85	116
2002*	108	124

\*O valor para 2002 é a média de Março apenas.

Fonte: CET - Companhia de Engenharia de Tráfego, 1998. A tabela foi atualizada em 2002 para mostrar o efeito do rodízio imposto em 1997.

É de se notar que essa desaceleração na construção de infra-estrutura não foi, é claro, resultado de qualquer política explicitamente estabelecida – ao contrário, veremos abaixo que o planejamento tornou-se tão pouco ambicioso ao ponto de se auto-extinguir. Houve, no entanto, razões indiretas, fora do alcance dos governos locais, para uma restrição mais específica aos investimentos em infra-estrutura durante a década de 1990 do que era o usual na sociedade de elite. Em uma ‘carta de intenções’ de 1992 ao FMI, o Brasil assumiu a definição de que qualquer investimento do Estado (significando qualquer nível de governo) é considerado gasto puro, sem qualquer retorno a ser contabilizado em contrapartida. Com uma cláusula adicional comprometendo-se o governo a limitar o déficit, isso equivalia ao governo atar seus próprios pé e mãos. Em uma espantosa complementação, alguns anos após, o governo federal promulgou uma lei segundo a qual, embora os orçamentos tenham de ser estritamente observados e a nenhum órgão do governo seja permitido gastar além desse limite, contratos de empréstimos não se submetiam a essa regra e podiam ser livremente utilizados – é claro que teriam de ser pagos algum dia, mas isso seria invisível ao governo em exercício, especialmente aos governos locais. Assim, inacreditavelmente, *investimentos* ficaram definidos como puro desperdício enquanto *empréstimos* tornaram-se dinheiro de graça.

#### *Distribuição de renda*

Ao longo dos anos de estagnação das ‘décadas perdidas’ São Paulo seguiu o padrão brasileiro: a renda per capita praticamente permaneceu estagnada, e não houve mudanças na renda domiciliar também. Nesse campo, São Paulo é só levemente melhor que o Brasil, que está entre os países com pior distribuição de renda no mundo (*Tabela 3*).

**Tabela 3**ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL AND PAÍSES SELECIONADOS, 1999  
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

	Índice Gini	10% + baixas	Quintis de renda em ordem crescente de renda pessoal (%)					10% + altas
			1	2	3	4	5	
Est. São Paulo	0,51	1,6	4,3	7,9	11,6	18,8	57,4	41,2
<b>Brasil</b>	<b>0,57</b>	<b>1,0</b>	<b>3,3</b>	<b>6,4</b>	<b>10,6</b>	<b>17,9</b>	<b>61,8</b>	<b>45,7</b>
África do Sul	0,59	1,1	2,9	5,5	9,2	17,7	64,8	45,9
China	0,42	2,2	5,5	9,8	14,9	22,3	47,5	30,9
Índia	0,30	4,1	9,2	13,0	16,8	21,7	39,3	25,0
Alemanha	0,28	3,7	9,0	13,5	17,5	22,9	37,1	22,6

Fonte: Fundação IBGE (Brasil); Fundação Seade (Estado de São Paulo), World Bank (outros países).

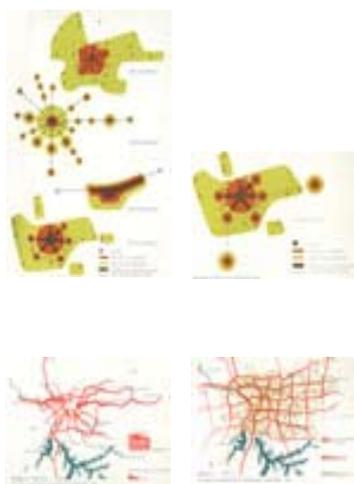
*Planejamento: do ‘desenvolvimento’ ao ‘estratégico’*

Figura 9: PUB – *Plano Urbanístico Básico para São Paulo, 1968*. Alternativas de estrutura urbana (no topo, à esquerda), estrutura preferida (no topo, à direita), e as propostas de Metrô e redes de vias expressas (em baixo, à direita e esquerda).

Os planos de desenvolvimento tiveram sua época áurea nas décadas de 1960 e início da de 1970, epitomizados pelo PUB (Plano Urbanístico Básico): um plano de longo prazo e abrangente, com análises integradas e proposições para a estrutura urbana como um todo e complementado por planos setoriais para os componentes de infra-estrutura (Figura 9). Quando ocorre a desaceleração em meados da década de 1970, o planejamento gradualmente tornou-se limitado a planos setoriais e após a recessão de 1981-83 ele foi sendo virtualmente abandonado.

Então a Constituição de 1988 tornou compulsória a elaboração de um *Plano Diretor* para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, mas agora com um escopo muito diferente. O primeiro plano dessa fase elaborado para o município de São Paulo (1990) – só para o *Município* (para a divisão administrativa da região metropolitana de São Paulo, ver Figura 10) – já continha alguns elementos que depois se generalizariam. O plano enunciava a participação da população em sua elaboração, sem que algo disso se concretizasse, e foi muito vago em suas diretrizes; ele também fez uso, de forma experimental e pioneira, de conceitos, ou melhor, de instrumentos, como as operações interligadas (uma forma preliminar das ‘operações urbanas’, analisadas mais abaixo) e da venda do direito de construção

acima de certo piso e até certo limite fixado de acordo com as regiões da cidade.

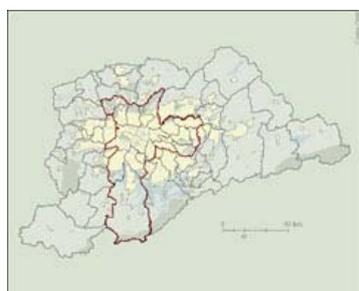


Figura 10: Os 39 municípios da região legal metropolitana de São Paulo. Em vermelho, a cidade de São Paulo, aonde as Regiões administrativas (subprefeituras, desde 2002) são também mostradas. Em amarelo claro, a aglomeração urbana (área construída). O já enfraquecido status legal da Região Metropolitana de São Paulo sofreu uma perda adicional após a Constituição de 1988 que aumentou a autonomia dos municípios.

Isso foi só um começo, e enquanto a administração pública e seus órgãos de governo estavam sendo cada vez mais desqualificados por alegações (neo-liberais) de ineficiência e centralismo, houve um pipocar de novas formas de organização espacial no arcabouço de uma variedade de novas combinações de associações públicas, semi-públicas e privadas, tais como conselhos, consórcios, associações, ONGs (analisadas em mais detalhe no próximo capítulo), ou simplesmente quaisquer grupos de pressão e ajuntamentos *ad hoc* em torno de projetos estratégicos ou operações urbanas.

O ‘Planejamento Estratégico’, como se tornou conhecido, estava se tornando a nova forma de planejamento para enfrentar ‘problemas’ específicos e particulares da cidade – promovidos a ‘problemas’ por grupos de pressão, ao invés da prefeitura com base em uma visão geral da cidade ou em nome do interesse coletivo. Ele tem à sua disposição uma série de novos instrumentos, entre os quais se destacavam as *operações urbanas*. Essas foram consolidadas em 2001 por uma lei federal conhecida como *Estatuto da Cidade* para lidar com porções específicas das áreas urbanas, de acordo com propósitos específicos. Elas foram inspiradas nas ZACs (*Zones d'aménagement concerté*) francesas e nas ‘operações interligadas’ já mencionadas, pioneiramente utilizadas em São Paulo desde o início da década de 1990.

O princípio é bem conhecido: as operações urbanas se destinam a serem aplicadas em áreas com potencial de intensificação de uso do solo, desde que haja implantação de infra-estrutura adicional ou melhoria da já existente. A operação em si consiste precisamente na provisão dessa infra-estrutura geralmente através de uma composição de investimentos públicos e privados. Isso levaria a uma

valorização dos terrenos na área e a prefeitura se apropriaria de parte dessa valorização através da venda do direito de construção acima de certo coeficiente. Tal prática tem sido alvo de críticas por permitir que grupos capazes de investimento atraiam mais investimento por parte do Estado e ganhem concessões adicionais na forma de isenção de impostos ou diminuição das restrições de uso do solo, enfraquecendo ainda mais o controle da estrutura urbana como um todo.

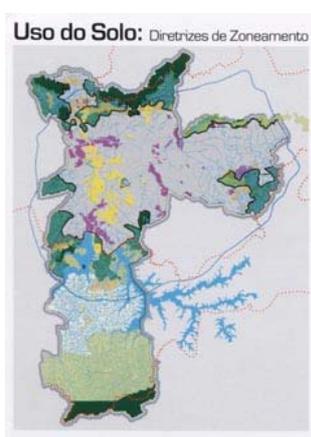


Figura 11: Plano Diretor 2001-2010. As zonas de uso do solo são limitadas para alguns usos específicos, como as zonas predominantemente residenciais (de alta renda, em amarelo), zonas predominantemente industriais (violeta) e uma série de zonas de proteção ambiental (tons de verde).

Paradigmático do novo planejamento é o Plano Diretor do município de São Paulo 2001-2010, também chamado estratégico. Ele se inicia com uma análise da estrutura urbana, a qual é usada para identificar uma série de áreas, a maioria ao longo dos eixos principais da cidade, recomendadas para operações urbanas (com o objetivo de renovação e/ou intensificação do uso do solo) a serem planejadas no futuro. As linhas mestras para a regulação do uso do solo são limitadas a poucos usos específicos, tais como zonas predominantemente residenciais (alta renda), zonas predominantemente industriais e uma série de zonas de proteção ambiental (ver *Figura 11*). Na linha da descentralização e da participação, o plano previu planos locais detalhados a serem elaborados pelas recém criadas sub-prefeituras. Essas enfrentaram, em diversos graus, uma série de dificuldades na consecução dos mesmos, a começar pela falta de pessoal especializado e de dados confiáveis, e em alguns casos, especialmente quando eles abrangiam elementos cruciais da estrutura urbana geral, pela falta de diretrizes gerais com respeito a esses elementos (que foram deixadas para serem definidas nas futuras operações urbanas). Pode-se esperar que algumas das dificuldades do planejamento descentralizado sejam superadas com o tempo e com a consolidação do processo, mas mesmo assim, o problema da fragmentação administrativa da região metropolitana como um todo ainda permanecerá.

Além da criação das operações urbanas, o *Estatuto da Cidade* transformou uma série de conceitos de planejamento em instrumentos concretos de controle, tais como ‘função social da propriedade’ do solo, uma base para expropriação; as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, para apoiar os assentamentos de baixa renda; e o IPTU progressivo— tanto com relação ao tempo de ociosidade como com relação ao valor venal— um poderoso meio de taxaço e indução a um uso do solo planejado. No entanto, a forma precisa de uso desses instrumentos ainda está por ser definida.

### *Terciariização e desindustrialização*

Uma das mais debatidas tendências identificadas na região metropolitana de São Paulo é a perda de empregos industriais. Isso tem sido visto como consequência de uma descentralização industrial em direção, principalmente, ao interior do Estado de São Paulo, mas também em direção ao resto do país como um todo, e é verdade que a participação de São Paulo na produção industrial tem caído em relação a ambas (uma medida da qual, como refletido na evolução da área industrial construída e comparada com outros usos, pode ser estimada pelos dados da *Tabela 4*, abaixo). Uma interpretação do processo requer, no entanto, sua abordagem em uma perspectiva mais ampla.

*Tabela 4*

Município de São Paulo, 1985, 1990, 1995 e 2000

Área construída por tipo (milhões de m<sup>2</sup>)

	1985	1990	1995	2000
habitação horizontal	116	122	135	143
habitação vertical	52	68	83	100
comércio	26	32	46	59
escritório vertical	5	8	28	32
indústria	24	34	34	29
outros	25	38	8	26

*Fonte:* Sempla, vários anos.

Uma das tendências mais abrangentes do capitalismo contemporâneo é a diminuição da proporção de trabalhadores na indústria, devida ao aumento da produtividade sem o correspondente aumento dos mercados. Assim, a perda de indústrias –ou de empregos industriais– em São Paulo apenas parcialmente pode ser debitada à descentralização: outra parte se deve à *terciarização*. Essa última, por sua vez, não é um efeito de alguma ‘globalização’ mas simplesmente a manifestação local de uma tendência geral do capitalismo mundial. A distinção é importante porque se for em razão da descentralização, São Paulo pode lutar pela reversão da tendência, enquanto que, se for em razão da terciarização no capitalismo mundial, São Paulo deve se preparar para mais terciarização, reestruturar suas políticas urbanas e, sobre tudo, seus impostos. Esses são atualmente baseados principalmente na taxaço de produtos industriais – principalmente o ICMS – e comparativamente menos na taxaço de serviços e propriedades imóveis urbanas (terrenos e construções). Esses dois últimos deverão formar o grosso dos impostos em uma ‘metrópole terciária’ e isso significa que todo o sistema de impostos juntamente com suas informações e base de dados deve ser revisto.

Não é necessário nem dizer que as perspectivas relativas a um dos maiores problemas das aglomerações metropolitanas, isso é, o desemprego, bem como a políticas para sua redução (atualmente em 13,6% em São Paulo, pouco maior que a média brasileira de 12,8%, ou comparada aos 8,7% na UE e 6% nos EUA) também dependem da interpretação daquelas tendências relativas à desindustrialização/ terciarização.

#### *A década de 1990: um balanço*

Resumindo a década de 1990, pode se dizer que, primeiramente, a administração da cidade-região está

fragmentada como nunca (o órgão de planejamento metropolitano Gegrans/Emplasa teve sempre uma existência frágil e hoje em dia apenas sobrevive) embora tenha havido uma mudança de forma. Se antes o Estado realizava muito planejamento em nome da falsa asserção de fazê-lo no interesse coletivo, sendo parte do mesmo pura encenação, agora ele abertamente afirma que faz menos, em nome da ifualmente falsa premissa de que isso é mais ‘eficiente’, enquanto o objetivo do planejamento –o interesse coletivo– é substituído pela ‘participação’– o que pode ser facilmente interpretado como uma legitimação populista da ausência, ou enfraquecimento, do planejamento.

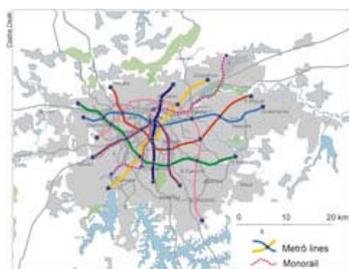


Figura 12: *Uma rede de metrô para São Paulo*: Uma rede de metrô mais perto da escala de São Paulo como a que está sendo mostrada acima foi projetada no final da década de 80 (aproximadamente 250 km de trilho). Esta rede seria capaz de recuperar coesão para a aglomeração metropolitana, de transpor barreiras naturais, garantir o acessibilidade do Centro e carregar oito milhões de viagens diárias, metade de uma demanda de 16 milhões viagens coletivas. Depois de nove anos de interrupção nas obras do Metrô a Secretaria de Estado do Transporte Metropolitano adotou recentemente (2000) um plano para a construção de uma rede muito similar à que é mostrada acima em 20 anos.

Em segundo lugar, houve uma mudança do ‘setor’ público para o privado, um movimento de privatização dos serviços públicos, que agora está sendo reavaliada e reconsiderada com base nos primeiros, e freqüentemente desastrosos, resultados (como na geração de energia e nas telecomunicações, mas também nos transportes ou na conservação ambiental), com ao menos um fortalecimento dos órgão reguladores, e tem se ouvido até falar sobre a necessidade de uma ‘recuperação da capacidade de planejamento’, tanto no âmbito metropolitano como no nacional.

Em terceiro lugar, há sinais de ainda incipientes reações à política de continuidade da manutenção dos atuais níveis precários de infraestrutura, na forma de algumas iniciativas de larga escala, como por exemplo, no campo dos transportes, onde a iniciativa de retomada da construção do Metrô parece ser seriamente considerada (embora a defesa de soluções mais ‘baratas’, como corredores de ônibus, ônibus elevado ou ‘aproveitamento’ de linhas de estradas de ferro obsoletas nunca morre) mas também nas telecomunicações, qualidade ambiental e equipamentos urbanos.

Algo estranhamente (poderia-se pensar), a orientação política dos prefeitos de São Paulo –a primeira administração do PT (1988-92) foi seguida por dois governos de ‘direita’, voltando então novamente a uma administração do PT– parece não fazer diferença quanto a essas questões. Houve diferenças menores com relação a políticas específicas, tais como mais ênfase em habitação social e transportes públicos (somente ônibus, uma vez que o Metrô está sob a administração do governo do Estado) por governos de esquerda, e mais ênfase na construção de vias e avenidas e remoção de favelas em áreas ‘nobres’ demandadas para outros usos, por governos de direita, mas não em uma escala ou alcance suficientes para afetar as acima referidas tendências mais abrangentes.

Não se poderia esperar relato ou avaliação completos no espaço disponível aqui, mas podemos provavelmente afiançar que essas tendências e sinais sejam vistos como uma indicação de que, assim como tantas outras, as políticas neoliberais, tendo já percorrido grande parte de seu curso e se saturado no percurso, também não irão durar para sempre.

#### *As perspectivas para São Paulo*

As melhores alternativas e projetos citados acima, se implementados, além de trazerem novos níveis de infraestrutura urbana e serviços, podem também indicar que a sociedade brasileira está finalmente pronta para uma mudança de longo alcance em seu histórico padrão de desenvolvimento. De fato, os mesmos somente fariam sentido em combinação com um ímpeto nacional por uma opção de desenvolvimento real e reversão do processo de reprodução do *status quo*. Tal visão não deixa de ser bastante similar ao cenário ‘otimista’ do já citado plano PMDI (1993) da EMPLASA. Os gastos públicos seriam

colocados em um ritmo consistente com o status potencial de São Paulo como uma cidade mundial. A escolaridade, a educação superior e a qualidade do atendimento à saúde pública seriam melhorados para garantir a formação de uma mão de obra qualificada, necessária para acompanhar os requisitos do progresso técnico na indústria, na infraestrutura e telecomunicações de alta qualidade, na pesquisa e desenvolvimento; além de prover uma ampla gama de serviços e se preparar para o aumento do tempo de lazer.



Figura 13: O Crescente Latino no Mercosul e na América Latina agrega em torno da metade da população do Mercosul e abriga uma meia-dúzia de cidades mundiais

Resumindo, isso significaria que algo do potencial de desenvolvimento da mais desenvolvida parte da América do Sul, o coração do Mercosul, tem uma boa chance de se realizar. O Brasil, de sua parte, deve ser um dos poucos grandes países, juntamente com a China e a Índia, que tem amplo campo para o crescimento *independentemente* das conjunturas da ‘economia mundial’ ou das exportações, porque baseado na expansão do *mercado interno*. Vale reiterar que as maiores aglomerações metropolitanas da região – São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro – certamente irão competir pelo status de ‘cidade mundial’ e pela posição de ser o maior centro de desenvolvimento e prestígio dentro do Mercosul, mas essa competição é como uma disputa entre times rivais de futebol onde cada um joga melhor porque joga com o outro, e ambos ganham em técnica, experiência e vibração. Da mesma forma, não há dúvida de que Buenos Aires tem muito mais potencial integrada ao Mercosul do que isolada na Argentina, ou de que tanto São Paulo como o Rio de Janeiro ganham peso devido à proximidade entre elas – para não falar em Santiago do Chile, que em seu isolamento do *outro* lado dos Andes pode vir a ser uma parte do ‘crescente Latino’ e inclusive, sua porta para o Pacífico. Com certeza existe espaço para muitas ‘cidades mundiais’ na região – basta lembrar que Londres e Paris são separadas por apenas 300 km, menos que a distância entre São Paulo e Rio de Janeiro.

O quanto do desenvolvimento potencial dessas metrópoles irá se materializar, vai ganhar ou perder força dependendo principalmente de seus planos de desenvolvimento, das políticas de suas respectivas nações e até do desenvolvimento e do nível de integração da região do Mercosul como um todo.<sup>4</sup>

### References

- ANDRADE, Mário (1926) *Macunaíma, o herói sem nenhum caráter*, published in Chapters in *Revista de Antropofagia*, 1928.
- AGLIETTA, Michel (1976) *A theory of capitalist regulation* New Left Books, London, 1979
- ASHWORTH, William (1954) *The genesis of modern British town planning* Routledge & Kegan Paul, London
- BALL, MICHAEL, GRAY F & MCDOWELL, L (1989) *The transformation of Britain. Contemporary economic and social change* Fontana, London
- BRENNER, Neil (2002) "Decoding the newest 'Metropolitan regionalism' in the USA: a critical overview" *Cities* 19-1:3-21 Elsevier Science, GB
- BUDD, Leslie (1998) "Territorial competition and globalization: Scylla and Charybdis of European cities" *Urban Studies* 35 (4):663-85
- DEÁK, Csaba (1988) "The crisis of hindered accumulation in Brazil" BISS 10 -BARTLETT INTERNATIONAL SUMMER SCHOOL, Cidade do México, *Proceedings BISS 10*, London, 1989
- DEÁK, Csaba (1994) "Globalization or global crisis?" XIII WORLD CONGRESS OF SOCIOLOGY, RC 21: Regional and urban development Session 1: Globalization of the economy Bielefeld, 18-23 July, 1994; revised version in BARTLETT INTERNATIONAL SUMMER SCHOOL, Glasgow, 1995 Proceedings London, 1996
- EMPLASA (1993) *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1994-2010* São Paulo
- FERNANDES, Florestan (1972) "Classes Sociais Na América Latina" in FERNANDES (1973) *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina* Zahar, São Paulo
- GILL, Stephen (1993) "Neo-liberalism and the shift towards a US-centred transnational hegemony" in OVERBEEK, Henk (Ed, 1993) *Restructuring*

---

<sup>4</sup> Capítulo introdutório sobre São Paulo em Segbers, Klaus *et alii* (2007) *The making of global city-regions* Johns Hopkins, Baltimore (no prelo)

- hegemony in the global political economy/ The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s* Routledge, London
- GILL, Stephen (1995) "Globalisation, market civilisation and disciplinary neoliberalism" *Millennium* 24 (3):399-423
- GOUGH, Ian (1982) "The crisis of the British welfare state" in FAINSTEIN, Norman & FAINSTEIN, Suzanne S (Ed, 1982) *Urban policy under capitalism* (Urban affairs annual review, Vol.20) Sage, Beverly Hills, Ca
- JESSOP, Bob (1998) "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" *International Social Science Journal* 155: 29-46
- PECK, J (2001) "Neoliberalizing states: thin policies/ hard outcomes" *Progress in Human Geography* 25(3):445-55
- SCHIFFER, Sueli (2002) "São Paulo: Articulating a Cross-Border Region" . In: SASSEN, Saskia (org.) "*Global Networks. Linked Cities*". London: Routledge
- SCHWARZ, Roberto (1979) *Um mestre na periferia do capitalismo* Duas Cidades, São Paulo