

<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/consnac/ocupa/procurb/index.htm>

## O Território

por [Milton Santos](#) com a colaboração de [Adriana Bernardes](#)

O Brasil é o quinto país do mundo em superfície, com uma área total de 8.547.403,5 km<sup>2</sup> e 175 milhões de habitantes. Com um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de R\$ 1,32 trilhão, em 2002, é a nona economia mundial. É considerado um país continente pelo seu tamanho e diversidade do meio natural, à qual se somou, ao longo da história, uma diversidade étnica e cultural, devida aos aportes de outros continentes.

As atuais [diferenças regionais](#) do território brasileiro têm ainda um forte componente de dados naturais mas, nas últimas décadas, o elemento central da diferenciação é dado pelo crescente [acréscimo de ciência e tecnologia](#) ao território.

Durante séculos, o Brasil pôde ser comparado a um arquipélago. As áreas economicamente mais ativas e mais densamente povoadas estavam isoladas umas das outras, comunicando-se apenas por via marítima. O [povoamento](#) se concentrava no litoral e ao longo dos rios. Nas áreas mais distantes da costa - o [sertão](#) - uma população dispersa se ocupava da criação extensiva de gado e culturas de subsistência. Até meados do século XX, o estímulo para a ocupação econômica vinha, sobretudo, da demanda de produtos para o comércio exterior.



A primeira capital, Salvador, foi escolhida em 1549 por sua posição geográfica no "coração" de um país desarticulado. Seu desenvolvimento se deveu à primeira atividade agrícola de peso, a cana-de-açúcar, no Recôncavo Baiano e também na Zona da Mata do Nordeste.

Com a exploração do ouro e das pedras preciosas, a partir do século XVIII, novas regiões foram incorporadas à fronteira econômica: os atuais estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. As necessidades de escoamento e de fiscalização da produção mineral deram ao Rio de Janeiro - que se tornou a segunda capital da colônia, em 1763 - as condições de desenvolvimento, ampliadas com a chegada da família real portuguesa, em 1808.

O século XIX marca uma nova inflexão no processo de valorização do território, com o desenvolvimento, no Sudeste, da economia cafeeira. Associados a novas condições de transportes e comunicações, como a estrada de ferro, o telégrafo e o cabo submarino, emergem setores comerciais e bancários. Já no início do século XX, há uma relativa integração em torno do Rio de Janeiro e de São Paulo, mas suas relações com as demais regiões do país ainda não são muito frequentes nem significativas.

Com o desenvolvimento da indústria em São Paulo e seus arredores, esta cidade passa a ter um papel central na vida econômica do País, ampliado com o esforço empreendido, desde os anos 50, para equipar o espaço nacional e com a construção de Brasília, a nova capital do País desde 1960. Brasília é um marco no processo de [interiorização](#), que agora se expande em direção do Centro-oeste e da Amazônia. A configuração territorial resultante vai novamente beneficiar São Paulo e a capital do estado firma-se como a metrópole econômica do País.

A partir dos anos 70, o território brasileiro passa por novas e significativas transformações. As principais bacias hidrográficas são aproveitadas para a produção de eletricidade. Modernizam-se os portos. Constróem-se algumas estradas de ferro orientadas para produtos especializados. A rede rodoviária se desenvolve com duas grandes marcas: de um lado, a construção de [autopistas](#) nos principais eixos de circulação e, de outro, estradas vicinais, sobretudo nas áreas de maior densidade econômica. Instala-se uma rede de [telecomunicações](#), que alcança todos os municípios e, ao mesmo tempo, liga o País ao resto do mundo.

As condições estavam criadas para um processo sustentado de desenvolvimento econômico. A indústria conhece uma grande diversificação e inicia sua desconcentração. A agricultura se moderniza no Sul e no Sudeste e, em outras regiões, onde se destacam os estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Bahia. A difusão da [irrigação](#) vai permitir ao Nordeste o aproveitamento agrícola intensivo de parte de suas terras.

Essas transformações são a base de uma nova fase da organização do espaço e da [urbanização](#), fundada numa vida de relações mais extensa e mais intensa. Nos primeiros 450 anos de história européia do Brasil, o povoamento e a urbanização foram praticamente litorâneos. Hoje o Brasil é um país urbanizado, com uma taxa de urbanização superior a 75% e diversos níveis e tipos de cidades. Com a difusão do fenômeno urbano em todas as regiões, pode-se falar, desde os anos 70, em [urbanização do território](#). Multiplica-se o número de [cidades locais](#), onde a população encontra resposta às suas demandas primárias de consumo material e imaterial, como educação, saúde, informação e lazer. Criam-se numerosas [cidades médias](#) em todos os estados, interiorizando seletivamente elementos mais sofisticados da vida contemporânea.

Ao mesmo tempo, o processo de [metropolização](#) não é mais limitado ao Sudeste. Se o ritmo de crescimento urbano das cidades com mais de 1 milhão de habitantes diminui, o que pode ser associado à idéia de [desmetropolização](#), ao mesmo tempo há o surgimento de novas grandes cidades. O [processo migratório](#) se intensifica, incluindo não apenas um movimento do campo para a cidade, mas também um êxodo urbano cada vez mais acentuado.

A [região concentrada](#), formada pelos estados do Sul e do Sudeste e por parcelas do Centro-oeste, reúne o essencial da atividade econômica do país, mesmo que em todo o território, em maior ou menor proporção, se encontrem sinais de modernização. São Paulo mantém o seu papel de metrópole nacional, baseado em sua condição de [centro informacional](#) e não mais como centro industrial.

## Urbanização

por [Adriana Bernardes](#)

O Brasil conhece o fenômeno da urbanização propriamente dita somente em meados do século XX. Até então, a vida urbana resumia-se, na maior parte do País, a funções administrativas voltadas a garantir a ordem e coordenar a produção agrícola.

Após a década de 50, como reflexo da industrialização, os nexos econômicos e o fator urbano tornam-se correlatos. Impõe-se uma nova lógica na organização da sociedade brasileira. As inovações econômicas e sociais são enormes, pois associam-se, neste contexto, à revolução demográfica, ao êxodo rural e à integração do território pelos transportes e comunicações. Crescem cidades de todos os tipos e com diferentes níveis funcionais. Tem início o processo de [metropolização](#).



A nova base econômica, pautada na indústria e no urbano, ultrapassa, já em meados da década de 60, a região Sudeste. Consolida-se a formação do mercado nacional e um de seus principais pilares é exatamente a [urbanização do território](#) e seu respectivo sistema de cidades. A evolução da taxa de urbanização no Brasil indica a importância e a velocidade das transformações. Em 1950 este índice alcançava 36,16% sobre o total da população do País. Em 1970 representava 56,80%, ou seja, mais da metade da população, e em 1990, chega a 77,13%. A população urbana no Brasil, em 1991 - 115.700.000 de habitantes -, se aproximava da população total do País da década anterior - 119.099.000 habitantes em 1980.

Na década de 90 constata-se uma elevação nas taxas de urbanização das diversas regiões do País. O Sudeste, pioneiro do moderno sistema urbano brasileiro, apresentava, em 1996, um índice em torno de 88%, seguido pelo Centro-oeste, com 81%, o Sul, com 74,1%, o Nordeste, com 60,6%, e, por fim, o Norte, com 57,8%. De modo geral, o fenômeno é significativo e os diferentes índices refletem diferenças qualitativas ligadas à forma e ao conteúdo da urbanização. Tal fato é resultado do impacto da divisão social e territorial do trabalho que ocorreu, ao longo deste século, de modo diferenciado no território. No Sudeste e no Sul, o desenvolvimento industrial e o dinamismo dos diversos tipos de trabalho asseguraram uma rede urbana mais complexa.

Com a expansão recente da moderna economia de serviços de apoio à produção surgiu uma nova urbanização, marcada pela demanda e conseqüente aumento exponencial de trabalho intelectual. As cidades de todos os níveis acolhem os novos trabalhos - altamente especializados e qualificados - envolvendo profissionais voltados à inovação tecnológica e à regulação mais eficaz da distribuição e circulação dos produtos. Justamente estas novas demandas do sistema produtivo é que encontram correspondência, por sua vez, em uma maior demanda de urbanização.

Há uma distribuição das funções produtivas entre as cidades. Estas passam a regular, através do trabalho intelectual, não somente a produção urbana, mas também a produção rural. Com a revolução dos transportes e das [telecomunicações](#), paralela às novas formas de crédito e consumo, há maior acessibilidade física e financeira dos indivíduos. A rede urbana tende a diferenciar-se. Aprofunda-se a divisão territorial do trabalho no sistema urbano, entre [cidades locais](#), [cidades médias](#), metrópoles regionais e metrópoles nacionais.

## Povoamento

por [Eliza Pinto de Almeida](#)

Os primeiros séculos de ocupação do território brasileiro foram marcados pela presença de núcleos de povoamento dispersos nas áreas litorâneas. A partir do século XVI, no Recôncavo Baiano e na Zona da Mata nordestina, desenvolveu-se a lavoura de cana-de-açúcar, que fomentou a formação de uma rede de cidades desarticuladas, tendo como ponto de união Salvador, a primeira capital da colônia. O crescimento das exportações de açúcar provocou o deslocamento da pecuária para o

sertão nordestino, cujas boiadas vinham de muito longe para suprir as necessidades dos engenhos. Inúmeras famílias foram trabalhar como parceiros ou agregados nas sedes das fazendas de gado, que acabaram originando as primeiras vilas e cidades dessa região. Além de estimular o povoamento do sertão, a pecuária foi responsável pela difusão da agricultura de subsistência e pelo cultivo do algodão e do fumo. Mas este último foi cultivado, principalmente, no Recôncavo Baiano, servindo como moeda para a compra de escravos vindos do continente africano.

As primeiras expedições, denominadas bandeiras, ampliaram os domínios portugueses, no século XVII, com o objetivo de capturar índios e encontrar ouro e pedras preciosas. Essas expedições alcançaram a foz do rio Amazonas, onde foi fundada, em 1616, a atual cidade de Belém do Pará. A descoberta de ouro e pedras preciosas, no século XVIII, nos atuais estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás e Bahia, teve como consequência o aumento da população, além de estimular a abertura de estradas e intensificar as relações com as áreas de criação de gado, que eram responsáveis pelo abastecimento de carne e couro nas áreas mineradoras. Muitas cidades surgiram ligadas a essas atividades e outras ganharam maior importância com a intensificação do comércio, como as cidades portuárias.



O século XIX abre novas perspectivas de povoamento do território brasileiro. A abertura dos portos, em 1808, intensifica o comércio com as nações européias. No início desse século, cresce a procura pelo algodão nos mercados europeus, beneficiando a produção nordestina e sobretudo a maranhense, graças à maior proximidade com esse mercado. A prosperidade dessa cultura será interrompida com o fim da guerra de independência norte-americana.

Outro produto que começa a ser valorizado na Europa, nesse século, é o café, que passa a ser largamente cultivado no estado de São Paulo. A cafeicultura impulsiona a formação de um mercado assalariado e consumidor e propicia a acumulação de capitais, dando origem ao desenvolvimento industrial, especialmente do Centro-sul. Essa época é marcada, ainda, pelo início da mecanização do território, com a instalação das ferrovias, dos telégrafos e das primeiras companhias de navegação, que repercutiram no processo de urbanização do País. Por outro lado, os últimos decênios do século XIX foram acompanhados pelo "boom" da exploração da borracha, na região amazônica, atraindo um grande número de migrantes nordestinos, que fugiam da seca e das dificuldades econômicas. O sul da Bahia, nessa época, conheceu também um rápido crescimento econômico, graças à produção de cacau, que atraiu migrantes do mesmo estado e de outras áreas nordestinas.

O pós-Segunda Guerra é um ponto de inflexão no povoamento do território brasileiro. As regiões Centro-oeste e Amazônica são, paulatinamente, integradas ao conjunto da economia nacional. A construção de Brasília, inaugurada em 1960, é um marco do processo de [interiorização](#). As rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém facilitaram os fluxos migratórios para a região Amazônica, onde projetos de colonização foram implantados ao longo das rodovias recém-construídas. Somado a isso tivemos, nessa região, grandes projetos agropecuários e minerais, que levaram à expansão da rede urbana do País.

## Urbanização do Território

por [Eliza Pinto de Almeida](#)

Durante séculos, a urbanização brasileira ocorreu em pontos isolados, como verdadeiras ilhas, tornando-se generalizada somente a partir do século XX. Pode-se dizer que Salvador comandou a primeira rede urbana do país, mantendo sua primazia até meados do século XVIII, quando a capital da colônia se transfere para a cidade do Rio de Janeiro. As relações entre o litoral e o interior eram frágeis neste período. O [povoamento](#) e as riquezas geradas pela agricultura e a mineração ensaiaram os primeiros passos rumo ao processo de urbanização.

Em fins do século XIX, o Brasil assiste ao crescimento do fenômeno de urbanização do território. São Paulo, líder na produção cafeeira, inicia a formação de uma rede de cidades, envolvendo os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.

Mas, será apenas em meados do século XX, quando ocorre a unificação dos meios de transporte e comunicação, que as condições se tornam propícias para uma verdadeira integração do território. Modificam-se substancialmente os fluxos econômicos e demográficos, conferindo um novo valor aos lugares.



A partir da década de 70, ocorre a difusão generalizada das modernizações, tanto no campo como na cidade. A construção e expansão de estradas de rodagem e a criação de um moderno sistema de telecomunicações possibilitaram maior fluidez no território, além de permitir a unificação do mercado em escala nacional.



Cresce o consumo de bens materiais e imateriais, como educação e saúde, transformando as funções urbanas. A rede urbana torna-se mais complexa, pois tanto o campo como a cidade respondem às novas condições de realização da economia contemporânea. Na atual fase, a urbanização do território tem múltiplas implicações, tais como o ritmo de crescimento mais lento das cidades milionárias e, concomitante a essa tendência, o crescimento das [cidades locais](#) e das [cidades médias](#). Em 1980, o país contava com 142 cidades com mais de 100 mil habitantes e, em 1991, eram 187. A participação da população brasileira cresce também nessas cidades médias, elevando-se de 13,7% em 1970 para 16,7% em 1991. A densidade econômica do território leva à crescente especialização das cidades, que têm um papel cada vez mais ativo no país.

## Processo Migratório

por [Lídia Antongiovanni](#)

O processo migratório no Brasil apresenta duas grandes marcas. Com a colonização do país, desde o século XVI vieram para cá europeus e negros africanos. Estes últimos foram trazidos como mão-de-obra escrava, inicialmente para a cultura da cana-de-açúcar. Índios, negros africanos e brancos europeus (na sua maioria portugueses e espanhóis) compuseram a ocupação do Brasil.

Na segunda metade do século XIX, somam-se dois processos, que resultam num rearranjo daquele momento inicial: a expansão da fronteira econômica e um processo gradativo de abolição da escravidão. Ambos convergiam para a decisão dos colonizadores em ampliar a participação de brancos europeus na formação da população brasileira. Este quadro propiciou a vinda de outros

européus - italianos, alemães, austríacos, húngaros, eslavos, sírios, libaneses, suíços - que, mais tarde, se juntam aos asiáticos.

A segunda grande marca da migração brasileira é resultado da integração e modernização do território e da ampliação das trocas comerciais e do consumo, marcadamente a partir da década de 1950. Intensifica-se, a partir deste momento, a [urbanização](#) e a correlata migração interna. O Brasil, até então um país agrícola, vai conhecer neste período uma acentuação do êxodo rural, levando à inversão dos números correspondentes à localização da população, de maioria rural, em 1940, para maioria urbana, em 1970.

A industrialização, associada à urbanização mais intensa no Sudeste, acelera esse processo e atrai milhares de pessoas do Nordeste para o Centro-sul, em especial nas décadas de 60 e 70. É neste período que se inicia o processo de [metropolização](#), com os anos 60 marcando um significativo ponto de inflexão. Na década de 70, a expansão de novas fronteiras agrícolas e econômicas na região Norte leva ao deslocamento de milhões de pessoas para o Centro-oeste e para a Amazônia, para onde migram nordestinos e mais recentemente os sulistas.

Na década de 90 é detectado um processo de [desmetropolização](#) associado ao êxodo urbano, isto é, movimento numeroso de população entre cidades de diversos tamanhos e diversas regiões. A difusão da modernização no interior propicia uma migração para as cidades menores. A região metropolitana de São Paulo, por exemplo, apresenta de 1980 a 1991 um crescimento vegetativo de 109,71% e um saldo migratório de -9,71%. Trata-se, para a última década, de um salto migratório negativo para a Região Metropolitana de São Paulo.

Um fato novo na história da migração brasileira, especialmente nos últimos anos, é a saída crescente de brasileiros para a Europa, América do Norte e Japão. Migração essa geralmente associada a descendentes dos [imigrantes](#) que aqui chegaram na passagem do século.

---

## Região Concentrada

por [Maria Laura Silveira](#)

Região concentrada é a área onde os [acréscimos de ciência e tecnologia ao território](#) se verificam de modo contínuo. Expressão mais intensa do meio técnico-científico-informacional, essa região abrange os estados do Sudeste (Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), os estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e dois estados do Centro-oeste (Mato Grosso do Sul e Goiás), tendo como pólo as metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Nessa região, a modernização generalizada e a intensa circulação interna e com outras regiões e países correspondem a uma marcada divisão territorial do trabalho. Sede da agricultura mais moderna do Brasil e do mais expansivo desenvolvimento industrial e financeiro, essa área concentra, também, os níveis superiores dos sistemas de saúde, educação, lazer e serviços modernos, como a publicidade, cujas demandas são garantidas pelo consumo dessa grande concentração produtiva e populacional.

As metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro sediam os escritórios das mais poderosas firmas nacionais e das filiais das empresas globais, que têm um papel de controle do mercado nacional e de comando do respectivo território. É em São Paulo que se elabora e concentra a maior parcela das informações sobre a economia, a sociedade e o território. A acumulação de atividades intelectuais assegura a essa metrópole o predomínio das atividades produtivas de ponta, a função de suporte aos

segmentos modernos da economia do país e, em decorrência, um caráter de encruzilhada na expansão do meio técnico-científico-informacional. Como o território deve ser usado, hoje, com o conhecimento simultâneo das ações empreendidas em lugares distantes, a sua função de [centro informacional](#) lhe concede uma nova hierarquia no sistema urbano brasileiro.

---

## Cidades Locais

por [Adriana Bernardes](#)

O número de cidades locais cresceu rapidamente, a partir da década de 50, passando a ter um importante papel no funcionamento do sistema urbano. Hoje, este nível na região urbana é representado por cidades com população em torno de 20 mil habitantes.

Anteriormente, as sedes municipais guardavam praticamente apenas as funções religiosas e administrativas, voltadas às necessidades da vida rural. Mas, as cidades locais mudaram de conteúdo, em consonância com as exigências desse período histórico. Agora as funções econômicas têm maior relevo na vida das cidades locais. Integradas ao sistema produtivo do País, elas passaram a atender à crescente demanda por trabalho, consumo, educação e lazer que o campo não ofereceria.

Com o advento da modernização e tecnificação da agricultura, principalmente nas últimas décadas, quando também se instalam importantes indústrias agrícolas, as cidades locais especializam-se para atender a determinados tipos de produção que se encontram no seu entorno. Constituem, sobretudo, estoques de novos meios de consumo, insumos, crédito agrícola e mão-de-obra, e são centros de transportes e comunicações. Boa parte dos trabalhadores agrícolas, nas regiões mais modernas do País, vive na cidade, onde também se encontram novas categorias de profissionais: o agrônomo, o veterinário e o bancário, entre outros, que são necessários à condução e coordenação de uma produção baseada no desenvolvimento científico e tecnológico.

## Cidades Médias

por [Adriana Bernardes](#)

Após a década de 50, amplia-se o número de cidades médias no Brasil, em um contexto de redefinição do porte dos núcleos urbanos. Na década de 90, definiu-se como cidade média o município com população em torno de 100 mil habitantes.

São múltiplos os elementos que levam ao crescimento desse nível urbano. Entre eles destacam-se a dispersão da indústria, que até há pouco tempo se concentrava em áreas metropolitanas, a modernização do campo, a proximidade das indústrias agrícolas e as novas formas de consumo material e de consumo imaterial. Esse fenômeno é geral, mas tem particular expressão na área mais desenvolvida do País. Por tratar-se da área mais densamente urbanizada do território nacional, tem condições de adaptar-se às novas exigências do período histórico atual.

Graças às cidades médias, está ocorrendo a redistribuição das classes médias pelo território, associada à presença de um número crescente de letrados, indispensáveis aos novos modos de produção a que presidem. Com a difusão, desde os anos 70, do ensino universitário no País, muitas dessas cidades são, em certos estados, importantes centros de pesquisa.

As atuais cidades médias exercem atração para os fluxos migratórios e algumas delas estão atingindo o estágio sub-metropolitano, cuja dimensão irá variar segundo as regiões.

---

## Interiorização

por [Eliza Pinto de Almeida](#)

O Brasil, durante três séculos consecutivos, teve um povoamento predominantemente litorâneo. A pecuária, no sertão nordestino, foi a primeira atividade a impulsionar a ocupação do interior. Em meados do século XVIII, no que hoje são os estados de Goiás, Mato Grosso, Bahia e Minas Gerais, amplia-se o processo de interiorização, graças à mineração do ouro e das pedras preciosas. Grandes fluxos migratórios deslocam-se para essa área, onde surgem paralelamente numerosas cidades.

A extremidade meridional do atual território brasileiro foi, durante muito tempo, disputada por portugueses e espanhóis. Somente em princípios do século XVIII é que essa região será incorporada ao território brasileiro, quando o governo português destaca tropas de defesa para a área. Ao mesmo tempo, uma corrente de povoadores, oriundos de São Paulo, se estabelece no atual estado do Rio Grande do Sul. Graças às excelentes condições naturais, a pecuária pôde desenvolver-se plenamente nessa região.



Frentes pioneiras, no século XIX, efetivaram a ocupação do interior do estado de São Paulo. Com as ferrovias, novas áreas são anexadas à produção cafeeira e, assim, muitas cidades nascem ligadas a essa atividade. São Paulo se torna um pólo dinâmico de vastas áreas que abrangem os estados do Sul do País, além de parcelas de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A Amazônia terá a sua ocupação consolidada, no final do século XIX, a partir da crescente procura da borracha nos mercados europeus, que estimulou a exploração econômica desse produto e acabou desencadeando um intenso fluxo migratório, vindo principalmente do Nordeste.

No entanto, as relações entre os lugares eram inconstantes, não havendo uma integração entre as diversas regiões do País. A agricultura comercial e a mineração foram a base do [povoamento](#) do território brasileiro, mas o seu desenvolvimento se deu em subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior.

Mas, será no pós-Segunda Guerra, com os investimentos em infra-estrutura, que ocorrerá, extensiva e intensamente, a ocupação do território brasileiro. A construção de Brasília, inaugurada em 1960, é um símbolo desse processo de interiorização. Procurou-se promover a integração do Centro-oeste e da Amazônia ao conjunto da economia nacional, através da implantação de projetos agropecuários e da construção de rodovias de integração nacional. Essas medidas intensificaram os fluxos de capitais e as migrações para essas regiões.

## Metropolização

por [Adriana Bernardes](#)

Com a industrialização, a mecanização da agricultura e o êxodo rural, algumas cidades brasileiras passaram a acolher enormes contingentes populacionais em busca de emprego e acesso a serviços diversos. Até 1960, somente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de 1 milhão de habitantes e poderiam ser consideradas metrópoles. A polarização de funções industriais e

administrativas, respectivamente, nestes dois centros urbanos, atraíram grande parte do fluxo migratório nacional dos anos 50 e 60.

Na década de 70, o crescimento de grandes cidades ocorre em todas as regiões do País, caracterizando o processo de metropolização no Brasil. Em 1973 foram criadas oficialmente nove regiões metropolitanas, ao redor das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba.

Entre 1950 e 1980, a participação das atuais regiões metropolitanas no total da população brasileira saltou de 17,95% para 28,93%, índice que se manteve praticamente inalterado no início da década de 90. Além das regiões mencionadas acima, existem cidades que polarizam grandes parcelas do contingente populacional urbano e que, na prática, se caracterizam como regiões metropolitanas. São as chamadas cidades milionárias, como Brasília, Goiânia, Manaus, Santos e Campinas.

### Diferenças Regionais

por [Lídia Antongiovanni](#)



O Brasil apresenta os mais variados aspectos naturais que, aliados às diferentes atividades econômicas e aos processos de [povoamento](#) e [interiorização](#), caracterizam sua diversidade regional. Com o objetivo de executar um planejamento nacional, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dividiu o país em cinco grandes regiões: Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará, Tocantins), Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), Sudeste (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo), Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) e Centro-oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal).

O Sul e o Sudeste são densamente povoados, com destacada atividade agrícola, industrial e de serviços. Estas regiões acompanharam as modernizações desde o fim do século XIX, o que propiciou a urbanização e uma vida de relações muito dinâmicas. Mas, o Sudeste tem o maior desenvolvimento industrial e de serviços, o que lhe garante, com a presença de São Paulo e do Rio de Janeiro, um papel de comando da economia nacional.

Na região Norte, comumente chamada de Amazônia, os traços naturais têm grande importância e suas riquezas dominam a vida econômica. A partir da década de 70, instalou-se uma agricultura moderna e uma pequena atividade industrial. Esta região, de ocupação rarefeita (3,3 hab/km<sup>2</sup> em 2000), tem atualmente uma nova dinâmica populacional, a do aumento da população associado ao fenômeno da concentração urbana.

O Nordeste é uma região de velho [povoamento](#), fato que marca ainda hoje suas relações. As secas, com períodos de longa estiagem, são em parte responsáveis por movimentos populacionais desde o século XVII. Esta região apresenta duas grandes porções: o litoral e o sertão. O litoral concentra as cidades, as atividades industriais e turísticas. No interior, onde se encontra o [sertão](#), algumas áreas de [irrigação](#) permitem uma atividade agrícola constante e bastante tecnificada, juntamente com a pecuária e a agricultura extensiva.

Durante os séculos XVII e XVIII, o Centro-oeste foi alvo de exploração mineira e, paralelamente, desenvolveu uma atividade pecuária que permanece até hoje. A partir da década de 70, os cerrados, até então praticamente vazios, puderam ser ocupados modernamente, em especial com o cultivo da

soja. Na região, o investimento em rodovias e o processo de urbanização a integram ao Sudeste e Sul.

### Desconcentração Industrial

por [Eliza Pinto de Almeida](#)

A aceleração do processo de industrialização do Brasil ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial. A integração dos meios de transporte e de comunicação e a unificação do mercado em escala nacional permitiram que se ampliasse e diversificasse a produção industrial. Essa atividade concentra-se na região Sudeste do Brasil, sobretudo no estado de São Paulo, cuja capital se tornou o maior centro fabril do País.

A difusão da modernização, especialmente a partir da década de 70, modifica os sistemas de transportes e telecomunicações, integrando o território. Por outro lado, as mudanças tecnológicas, devidas à difusão da informática e da eletrônica, permitem um maior controle à distância dos processos produtivos. Tudo isso favorece a desconcentração industrial, com a instalação de fábricas modernas em diversos pontos do País.

O estado de São Paulo, na década 70, respondia por 58,42% do valor da produção industrial do país e, em 1990, esse índice passa para 52,83%. Há também uma tendência ao crescimento da participação industrial no interior paulista. Fala-se, por isso, em esvaziamento da região metropolitana de São Paulo e também em desconcentração industrial.

Em 1970, tomando-se este estado como um todo, a região metropolitana de São Paulo detinha 77,52% do [Valor de Transformação Industrial](#), sendo que em 1990 essa participação diminui para 58,92%.

Os dados indicam que não é mais a função industrial que assegura a São Paulo um papel diretor na dinâmica sócio-econômica e espacial, mas sim o comando das atividades ligadas à produção e à gestão da informação, que faz agora da metrópole paulista um importante [centro informacional](#).

### Centro Informacional

por [Adriana Bernardes](#)

Ao longo do século XX, a capital do estado de São Paulo se afirma como metrópole nacional, principalmente pela força de sua indústria. Mas, agora, a metrópole paulistana se refuncionaliza, passando a ser um grande centro urbano produtor de informações. Sua primazia não mais advém de sua atividade fabril, mas sim de sua capacidade de concentrar atividades de produção, coleta, classificação e redistribuição de informações.

Muda a qualidade do papel de comando de São Paulo sobre a totalidade do território brasileiro. Enquanto os números da produção e do emprego industrial diminuem, aumenta a força metropolitana no País e no mundo, graças à presença de um expressivo e sofisticado setor de serviços. Tal setor engloba atividades financeiras, de consultoria, publicidade, marketing e pesquisa, entre outras.

A nova hierarquia do sistema urbano depende destes fluxos de informação, cujo controle, através da emissão de mensagens, idéias e ordens, garante à metrópole paulistana um papel regulador de um crescente número de tarefas dispersas pelo País.

## Sistema Rodoviário - Autopistas

por [Marcos Antonio de Moraes Xavier](#)

Até a primeira metade do século XX, de um modo geral, as estradas de rodagem brasileiras representavam pequenos investimentos pontuais. Não havia um sistema que cobrisse todo o território nacional. Tais estradas, em sua maioria, eram caminhos de terra. A constituição de um sistema rodoviário nacional, criando as ligações inter-regionais necessárias ao processo de integração, ocorre a partir do empenho em equipar o território, para atender, entre outras demandas, o desenvolvimento da indústria paulista. Um marco desta fase foi o Plano Viário Nacional de 1952, onde as rodovias já aparecem como principal via de transporte.

Desde os anos 50 e, notadamente, a partir dos anos 70, o sistema rodoviário brasileiro cresce acompanhado pela pavimentação e duplicação de rodovias que passam a formar autopistas modernas e rápidas. Este crescimento destaca-se nas regiões Norte (2.013,3%) e Centro-oeste (1.533,9%), áreas onde o [povoamento](#) era rarefeito e que, neste momento, passam a ser áreas de avanço do processo de [interiorização](#).

Atualmente encontramos nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul o maior número de [rodovias pavimentadas](#) e as maiores densidades do sistema (extensão, em quilômetros, do sistema rodoviário por 1 mil km<sup>2</sup> de área).

## O Brasil e a Economia Mundial Contemporânea

por José Tavares de Araújo Jr.



Uma característica central do progresso tecnológico nas últimas três décadas tem sido o contraste entre o declínio acelerado dos custos de informação e a relativa estabilidade dos custos de transporte. Este contraste vem alimentando as tendências simultâneas em direção à globalização de mercados e à regionalização das estruturas produtivas, que marcaram a economia mundial no passado recente. Estas tendências por sua vez redefiniram os perfis de inserção internacional das economias domésticas e as prioridades da agenda multilateral de comércio.

Os novos padrões de concorrência internacional acentuaram a importância da prestação de serviços, da inovação tecnológica e do investimento direto no exterior, como fontes de sustentação do desempenho exportador das economias nacionais. Tais padrões reduziram a eficácia dos instrumentos convencionais de política comercial, como tarifas, quotas e salvaguardas; ao mesmo tempo em que introduziram novos temas na agenda multilateral de comércio, como o uso de regulamentos domésticos para proteger as indústrias da fronteira tecnológica e as práticas anticompetitivas com dimensão internacional.



Do ponto de vista das economias nacionais, a busca de eficiência produtiva, o estímulo à inovação e a melhoria das condições de inserção internacional das empresas domésticas tornaram-se partes complementares de um desafio comum. Para o governo, isto implica não apenas a convergência das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, mas também a coerência de tais políticas com outras ações do governo nos planos macroeconômico e da regulação das condições de concorrência nos mercados domésticos.

Um desafio adicional implícito no cenário contemporâneo reside no fato de que a Organização Mundial do Comércio (OMC) não dispõe ainda dos instrumentos de regulação necessários para lidar com os padrões de concorrência em vigor. Embora a reunião ministerial de Doha, realizada em novembro de 2001, tenha ratificado o consenso da comunidade internacional quanto à necessidade de fortalecer a OMC, na prática, tal consenso significou apenas que os países membros estão comprometidos a levar adiante a rodada de negociações, mas não autoriza qualquer previsão otimista quanto aos resultados deste empreendimento no futuro próximo, dada a magnitude dos desafios que a OMC enfrenta atualmente.

Um tema que bem ilustra as presentes limitações da OMC é o de política de concorrência, que passou a desempenhar um papel central no plano internacional, não só para combater cartéis e fiscalizar a conduta das corporações transnacionais, mas sobretudo para regular conflitos advindos da proteção às indústrias de alta tecnologia. O debate sobre essas questões na OMC tem sido intenso desde dezembro de 1996, quando foi criado o *Grupo de Trabalho sobre a Interação entre Comércio e Política de Concorrência*. Nos dois anos seguintes, cerca de 170 documentos governamentais foram submetidos ao grupo, cobrindo uma agenda substantiva que, de fato, foi bem além das relações entre comércio e concorrência. Apesar da participação ativa de praticamente todos os membros da OMC que dispõem de leis de concorrência, esse debate tem sido limitado por dois tipos de restrições. Por um lado, qualquer acordo multilateral sobre regras de concorrência só terá algum significado na medida em que todos os membros da OMC, ou pelo menos sua grande maioria, estiverem capacitados a aplicar aquelas normas em seus respectivos territórios. Por outro lado, a OMC é uma instituição desenhada para lidar essencialmente com atos de governos, enquanto que o foco principal da política de concorrência é a conduta dos agentes econômicos.

Em suma, não é provável que as principais fragilidades da OMC venham a ser superadas no futuro próximo. Entretanto, a atuação do Brasil naquele fórum durante os anos 90 demonstrou que mesmo assim – e sobretudo após o surto recente de pressões protecionistas nos Estados Unidos – interessa aos países em desenvolvimento promover o sistema multilateral de comércio. Casos como *Embraer/Bombardier* e a controvérsia sobre patentes farmacêuticas já se tornaram símbolos de situações em que estratégias negociadoras bem fundamentadas conseguem preservar interesses nacionais legítimos. Além de conferir maior credibilidade à OMC e às posições defendidas pelo Brasil nas negociações em curso, esses casos também se revelaram instrumentais para fomentar o diálogo bilateral com diversos parceiros importantes, como Japão, China, Índia, Austrália e África do Sul.



Além de promover a OMC, outro tópico prioritário da política comercial brasileira é a reconstrução do MERCOSUL, que tem desempenhado um papel estratégico na defesa dos interesses brasileiros no plano multilateral, nas negociações sobre a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e no diálogo com a União Européia. O MERCOSUL é importante por razões de

geografia econômica: os padrões contemporâneos de competição internacional não constituem anomalias efêmeras, mas foram gerados gradualmente ao longo de várias décadas em decorrência da dicotomia acima referida, entre custos de informação e de transporte. Portanto, a menos que os padrões contemporâneos de competição venham a ser redefinidos por outra revolução tecnológica, as metas da integração regional continuarão a ser prioritárias para o Brasil.

Informações complementares podem ser obtidas em sites como os seguintes:

<http://www.fazenda.gov.br>

<http://www.mdic.gov.br>

<http://www.bndes.gov.br>

<http://www1.bcb.gov.br>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.mpo.gov.br>

## Mercado de Trabalho

por [Paulo Machado](#)

A integração competitiva da economia brasileira à economia global e a conquista da estabilidade influenciaram estruturalmente o funcionamento do mercado de trabalho do País. Foram registradas, na década 1990 e ao longo dos últimos anos, dinâmicas particularmente relevantes nos quesitos emprego, formalidade e renda dos trabalhadores, o que exigiu mudanças substantivas na atuação das instituições que regulam as relações trabalhistas.

A evolução do emprego pode ser melhor compreendida recorrendo-se aos dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME/IBGE, visto que sua metodologia obedece a critérios internacionalmente aceitos. A taxa de desemprego medida pela PME/IBGE atingiu 7,6% em 1999, caiu para 7,1% em 2000 e reduziu-se novamente para 6,2% em 2001, atingindo então seu ponto mais baixo nos últimos quatro anos.



Uma primeira análise dessa trajetória poderia sugerir que 2001 foi o ano em que o mercado de trabalho brasileiro teve seu melhor desempenho. No entanto, em 2000, foram criados, em termos líquidos, cerca de 700 mil postos de trabalho, enquanto que, em 2001, esse resultado atingiu aproximadamente 106 mil. Observa-se, assim, que o desempenho do mercado de trabalho não pode ser avaliado exclusivamente pela trajetória da taxa de desemprego. Igualmente importante é medir a capacidade da economia de gerar saldos positivos de postos de trabalho. Para corroborar essa situação, entre janeiro e junho de 2002, a PME/IBGE registra um aumento da ordem de cerca de 192 mil postos de trabalho, considerando-se apenas as 6 regiões metropolitanas pesquisadas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo). No entanto, como a taxa de desemprego resulta do cruzamento entre o número de postos gerados e a quantidade de pessoas procurando emprego, houve um pequeno crescimento do desemprego no primeiro semestre de 2002, atingindo, na média, 7,2%. Essa aparente contradição se explica pelo fato de que mais pessoas tem-se sentido incentivadas a procurar emprego, o que provavelmente reflete expectativas mais favoráveis quanto à perspectiva de obtenção de emprego. Somente nos seis primeiros meses de

2002, aproximadamente 434 mil pessoas entraram no mercado de trabalho. Destas, cerca de 262 mil são oriundas do desalento, ou seja, são trabalhadores que haviam desistido de procurar emprego mas, devido ao bom desempenho do mercado de trabalho, vislumbraram novamente a chance de ter um emprego.

A taxa média de desemprego dos primeiros seis meses do ano de 2002 carrega uma certa sazonalidade negativa, pois trata-se de um período tipicamente marcado por taxas mais elevadas. Nesse contexto, é razoável esperar que a taxa de desemprego recue a partir do terceiro trimestre. Vale destacar que a taxa de desemprego brasileira, da ordem de 7,5% em junho, ainda é a mais baixa da América do Sul e uma das menores da América Latina.

Em termos setoriais, ao longo da década de 1990, a indústria de transformação registrou redução no nível médio de ocupação, experimentando a chamada "desindustrialização" do emprego. Por sua vez, os serviços e o comércio apresentaram as maiores elevações na ocupação média, expressando um processo ascendente de "terceirização" do emprego. Com efeito, o mundo do trabalho tem sofrido rápidas e radicais transformações, por meio da automação, da robótica e da telemática. Trata-se de um processo de substituição de paradigmas na concepção da estrutura produtiva, que se acentua a partir dos anos 80. A crescente automação da produção, processo que se acelerou a partir do início da década de 1970, resultou na redução da importância do setor secundário da economia como empregador de mão-de-obra. A atividade industrial, maior geradora de empregos nos anos 70, perdeu essa posição para o setor de serviços, nas décadas de 1980 e 1990. Em 1992, o setor terciário e a indústria de transformação respondiam, respectivamente, por 71,6% e 19,8% da ocupação não-agrícola, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE. Em 1998, o setor terciário abrigava 73,7% da ocupação não-agrícola e mais da metade da população ocupada do País, enquanto o setor secundário reduziu sua participação para 17,9%.

Com relação à qualidade dos vínculos empregatícios, os indicadores mostram-se positivos, sob a forma da geração consistente de postos de trabalho formais entre 1994 e 2002. Conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/MTE, o número de empregados cresceu de 23,7 milhões em 1994 para aproximadamente 26,8 milhões em 2001. Em fins de 2001, portanto, havia cerca de 3,1 milhões de pessoas a mais empregadas formalmente, quando comparadas à mesma data de 1994. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED/MTE igualmente corrobora a manutenção da trajetória de recuperação dos postos de trabalho em 2002. Em junho último, o CAGED/MTE registrou a criação de 133 mil novas vagas, o que significa um saldo acumulado de aproximadamente 681 mil postos de trabalho em 2002. Trata-se da melhor performance de toda a série histórica do CAGED/MTE (iniciado em 1985), quando se compara os primeiros seis meses de 2002 ao mesmo período dos anos anteriores. Assim, de janeiro de 2000 a junho de 2002, registra-se um saldo positivo de 1,9 milhão de novos postos de trabalho formais.

Com relação à renda dos trabalhadores, deve-se destacar o crescimento real do salário mínimo entre 1991 e 2002. O salário mínimo apresentou tendência oscilante entre 1990 e 1994 (variando entre os pólos extremos representados por R\$128,65, em 1990, e R\$145,41, em 1993), assumindo trajetória continuamente ascendente a partir de 1995, até atingir o valor real de R\$189,43 em 2002 (média de janeiro a maio, deflacionada pelo INPC a preços de maio de 2002), quando o valor nominal do salário mínimo atingiu R\$200,00. Por sua vez, o rendimento médio real dos ocupados foi de R\$689,10, na média do período 1990-1994, apresentando crescimento da ordem de 18,32% no período 1995-2001, quando chega à média de R\$815,33. A massa de rendimento real, tanto para o total dos ocupados quanto para os trabalhadores assalariados (com e sem carteira assinada), cresceu de forma consistente entre 1992 e 1997, com um comportamento oscilante, a partir de então. Comparando o período 1995-2001 com o período anterior 1991-1994, observa-se um crescimento

da massa de renda real média tanto para o conjunto dos ocupados (24,07%) quanto para os trabalhadores assalariados (5,16%).

O Governo Federal brasileiro, por seu turno, empenhado em corrigir as distorções inerentes à evolução do mercado de trabalho, vem desenvolvendo programas de fomento ao emprego e ao trabalho e de proteção e assistência ao trabalhador, contando com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Seu objetivo é criar mecanismos que permitam a melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida do trabalhador, destacando-se as ações nas áreas de qualificação profissional, seguro-desemprego, abono salarial, geração de emprego e renda, inspeção do trabalho e legislação trabalhista.

Em 1995, o Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, instituiu o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, visando assegurar a integração do trabalhador ao mercado de trabalho e promover, assim, o aumento de sua empregabilidade, produtividade e renda. Financiado majoritariamente com recursos do FAT, o PLANFOR é executado de forma descentralizada, por instituições de formação profissional, sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho (em interação com as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, ampliando a participação social e a sintonia com as demandas do setor produtivo) e das Parcerias Nacionais, realizadas predominantemente com entidades patronais e associações sindicais. O PLANFOR focaliza sua atuação em populações vulneráveis, dotadas de maior dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação, em decorrência de situações de pobreza, baixa escolaridade ou discriminação no mercado de trabalho. No período 1995-2001, foram qualificadas 15,3 milhões de pessoas, com recursos da ordem de R\$ 2,3 bilhões.

O Seguro-Desemprego constitui uma ação de amparo aos trabalhadores demitidos sem justa causa. Na década de 1990, o pagamento do benefício do seguro-desemprego ajudou a preservar, em média, cerca de 1/3 da renda de salário do trabalhador formal do setor privado dispensado sem justa causa, considerando a remuneração média mensal do trabalhador com carteira assinada. Entre 1994 e 2001, foram concedidos 35,4 milhões de benefícios, com recursos da ordem de R\$28,2 bilhões. Para o período que se estende de 1995 a 2001, tiveram acesso ao programa 4,42 milhões de trabalhadores por ano, em média, de um total médio de 4,5 milhões de requerimentos, ao custo médio anual de aproximadamente R\$ 4,68 bilhões (em R\$ de dezembro de 2001). O número médio de beneficiários no período supera a média de beneficiários do período 1990-94 em cerca de 20%. Uma das causas do crescimento do volume de segurados é a flexibilização dos critérios para a sua concessão, visto que, a partir da segunda metade da década de 1990, houve redução do tempo de vínculo empregatício necessário para o acesso ao benefício.

O Abono Salarial é uma iniciativa de assistência ao trabalhador, consistindo no pagamento anual de um salário mínimo a trabalhadores dos setores privado e público que atendam a determinados requisitos, dentre eles a percepção de remuneração média mensal não superior a dois salários mínimos no ano de referência. Calcula-se que o impacto do abono na renda anual do trabalhador seja, em média, de 5%, o que corresponde a uma complementação de renda significativa para esse segmento de trabalhadores de baixa renda. No mês que é pago o benefício, o impacto na renda pode alcançar aproximadamente 70%, funcionando como um 14º salário aos trabalhadores de mais baixos salários. No período de 1995-2001, foram liberados, em média, 5,4 milhões de abonos salariais por ano, número 23% superior à média do período 1990-1994, que consistiu em 4,4 milhões de abonos anuais.

O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER vem-se consolidando como um dos principais instrumentos de que dispõe o Governo para incrementar a política pública de geração de

emprego e renda e melhoria da qualidade de vida do trabalhador. Sua operacionalização ocorre mediante concessão de créditos em condições especiais, destinados ao financiamento de atividades produtivas nos setores formal e informal da economia, nas áreas urbana e rural. O PROGER Urbano possui como públicos-alvo as micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de produção, bem como os profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço em geral, artesãos e pequenos e micro negócios familiares. O PROGER Rural, por sua vez, atende prioritariamente aos pequenos produtores rurais, de forma individual ou coletiva, inclusive às atividades pesqueira, extrativa vegetal e de aquíicultura. A concessão dos créditos é vinculada à realização de programas de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados. As operações de crédito têm como agentes financeiros os seguintes bancos oficiais: Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Entre 1995 e 2001, foram realizadas aproximadamente 860 mil operações, totalizando investimentos da ordem de R\$6,9 bilhões.

A Inspeção do Trabalho volta-se para o combate à informalidade, agregando, às ações típicas da fiscalização do trabalho, mecanismos para facilitar a regularização da situação de trabalhadores nas empresas, tais como as mesas de entendimento e o condomínio de empregadores. A formalização dos contratos de trabalho estende as garantias trabalhistas e previdenciárias aos trabalhadores desamparados do sistema laboral legal. A intensificação da fiscalização do trabalho contribuiu para a formalização de um total de 2,1 milhões de vínculos empregatícios inicialmente desprotegidos, no período de 1996 a 2001.

Finalmente, o Governo brasileiro apresentou, ao longo dos últimos anos, várias propostas de modernização da legislação trabalhista, com vistas a adequá-la aos novos padrões de relação entre capital e trabalho. A tônica desse conjunto de propostas é o reforço à via negociada para a solução dos conflitos inerentes às relações de trabalho. Cabe destaque às seguintes iniciativas: *Banco de Horas* (sistema de compensação de horas extras previamente autorizado em convenção ou acordo coletivo, que permite à empresa adequar as jornadas de trabalho às variações sazonais, mediante a diminuição proporcional da jornada em períodos de declínio da demanda); *Mesas de Entendimento* (mecanismo de fiscalização, de caráter pedagógico, não punitivo, buscando regularizar a situação que suscitou a ação fiscal, por meio de entendimentos entre a fiscalização, a empresa e os trabalhadores, consubstanciados em um Termo de Compromisso); *Condomínio dos Empregadores* (união de produtores rurais – pessoas físicas, com a finalidade de contratar trabalhadores rurais, que prestarão serviços exclusivamente para seus condôminos, estimulando a formalização dos vínculos empregatícios no campo); além de ações voltadas para a inserção das pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho, por meio de modalidades como a "colocação seletiva".

Essas são as linhas gerais de estruturação do mercado de trabalho brasileiro e de atuação do Governo Federal nos últimos anos. Os impactos no mercado de trabalho inerentes ao processo de integração da economia nacional à economia global são consideráveis. Nesse contexto, o Governo brasileiro, ciente dos desafios que lhe são postos, está empenhado em criar e manter as condições macroeconômicas favoráveis e em implementar as políticas públicas de promoção do emprego e da renda necessárias para a construção de um futuro mais próspero para todos.

Informações complementares podem ser obtidas em sites como os seguintes:

<http://www.mtb.gov.br>

<http://www.mpas.gov.br>

## Dinâmica Demográfica

por [Manoel A. Costa](#)

A população brasileira teve um aumento de 31,3 milhões de pessoas durante os 68 anos que separam a realização do primeiro recenseamento, em 1872, do quinto, em 1940. De acordo com os cinco censos desse período, a população nacional era constituída de 9,9 milhões em 1872; 14,3 milhões em 1890; 17,4 milhões em 1900; 30,6 milhões em 1920 e, finalmente, 41,2 milhões em 1940. A partir desse ano e durante os 51 anos seguintes, o contingente nacional aumentou pouco mais de 100 milhões de pessoas até a data do Censo de 1991 e, de acordo com o último censo, de 1996, nestes quatro anos houve um acréscimo de cerca de 7 milhões de pessoas na população brasileira.

A [tabela sobre população](#) apresenta alguns indicadores da dinâmica demográfica a partir de 1940; taxas de natalidade, de mortalidade, de crescimento natural e de crescimento total prevalentes durante os períodos que separam a realização dos levantamentos estatísticos, complementando-os com estimativas até os primeiros dez anos do século XXI. Além disso, a tabela apresenta a evolução do aumento da população e estimativas do número de nascidos vivos para cada período decenal.

O incremento decenal da população aumentou significativa e continuamente até os anos 70, apesar de a taxa de crescimento ter começado a declinar a partir de 1955. Enquanto entre 1940-1950 ocorreu um aumento de 10,9 milhões de habitantes, entre 1980-1990 a população nacional aumentou em 24,8 milhões, embora a taxa média anual de crescimento tenha se reduzido de 2,39% a.a., durante o primeiro período, para 1,93% anuais, no último. Estima-se que ocorrerá um expressivo aumento populacional da ordem de 21 milhões de pessoas durante o último decênio do século XX e os primeiros dez anos do século XXI, ainda que a taxa de crescimento continue se reduzindo.

Informações complementares podem ser obtidas em sites como os seguintes:

<http://www.ibge.gov.br>

## A Transição Demográfica

por [Manoel A. Costa](#)

Nos anos 80 consolidou-se a transição demográfica brasileira. Também neste período registrou-se pela primeira vez na história do Brasil um numeroso fluxo emigratório de mão-de-obra. Estima-se que um contingente de 1,3 milhão de brasileiros emigrou para o exterior durante esses anos.

A transição demográfica nacional, após um início moderado na segunda metade dos anos 60, transcorreu com uma aceleração crescente durante as duas décadas seguintes por causa da rápida redução da fecundidade, e resultou na redução do crescimento demográfico natural da população de um ritmo elevado de 2,99% ao ano entre 1950-1960, praticamente inédito até então entre populações numerosas, para o nível de 1,93% médios anuais entre 1980-1991.

Estima-se que a fecundidade continuará se reduzindo e se aproximará, num futuro não muito distante, do nível de reposição de 2,1 filhos por mulher em idade fértil. Partindo de uma simulação com essa perspectiva, prevê-se que a taxa de crescimento da população nacional ficará abaixo de 1,0% anual a partir de 2015-2020 e abaixo de 0,5% depois de 2035. Seguindo essa tendência, a

população se aproximará de um estado "pseudo-estacionário" nos anos próximos a 2090, com um contingente entre 240 e 250 milhões de pessoas.

O elevado ritmo de crescimento natural da população nas décadas de 50 e 60 deveu-se ao rápido declínio da taxa bruta de mortalidade entre 1945 e 1955, enquanto a taxa bruta de natalidade se manteve-se praticamente estável. Nos 20 anos seguintes ocorreu o contrário: a natalidade diminuiu em 34,1% e a mortalidade se manteve quase estável, iniciando o fechamento do hiato entre as duas variáveis.

A relação entre o número de nascidos vivos e a população continuou declinando entre 1985 e 1995 com um ritmo ainda maior do que o observado na década anterior. A partir desse período, a redução dessa proporção deverá se arrefecer, fazendo a natalidade tender gradualmente para a estabilidade, em torno de 13 por mil.

A [tabela sobre população](#) mostra que a taxa de natalidade declinou de 40,8 por mil para 26,9 por mil entre 1965 e 1985, redução que pode ser considerada expressiva, tendo-se em conta a inexistência de qualquer ação governamental tanto na área geral das políticas populacionais como, especificamente, na área do planejamento familiar. Projeta-se esse indicador em torno de 18,7 nascidos vivos por mil habitantes entre 2000 e 2010, resultando numa redução ainda marcante de 30,5% entre 1985 e 2005, porém menor do que a redução de 34,1% observada nos 20 anos anteriores.

Confirmando-se essa hipótese, a natalidade média nos primeiros dez anos do próximo século terá se reduzido a menos da metade do seu valor 40 anos antes, embora o nível de 18,7 por mil estimado ainda constitua um patamar elevado, se comparado aos padrões observados nos países que já completaram a transição demográfica.

O número de nascidos vivos apresentou-se crescente até o período de 1970-1980, quando começou um declínio que se prenuncia apenas moderado até 2010, apesar da acentuada redução da natalidade durante o mesmo período. Estima-se que esse número evoluiu de 20,6 milhões na década de 1940-1950 até um máximo que se manteve praticamente estável, pouco acima de 35 milhões, durante os dois últimos decênios. Entre 2000 e 2010 o número de nascidos será praticamente igual ao observado entre 1990 e 2000, totalizando nos 20 anos pouco mais de 65 milhões de novas crianças, cujos sobreviventes constituirão o contingente com menos de 20 anos de idade em 2010. Isto significa que o efeito da diminuição do ritmo de crescimento demográfico é praticamente irrelevante na evolução das demandas de serviços para crianças e jovens durante os próximos 20 anos, embora ocorra uma redução dessa pressão em termos relativos.

Ainda não há estudos integralmente aceitos para explicar os fatores determinantes do rápido declínio da natalidade e do fechamento do hiato demográfico no Brasil. Entretanto, admite-se que entre os principais fatores estão a acelerada [urbanização](#), a industrialização e a expansão dos meios de comunicações e de transportes, que facilitaram a transmissão e a adoção de novas normas e condutas reprodutivas. Contudo, a invenção e a comercialização da pílula anticoncepcional, o surgimento dos movimentos privados de planejamento familiar e as discussões acerca do papel das mulheres na sociedade contribuíram decisivamente para o rompimento de tabus para mudanças no comportamento reprodutivo, popularizando tanto o uso do anovulatório oral como o uso do aborto e o da esterilização.

Esses últimos métodos têm sido amplamente utilizados pelas mulheres brasileiras diante da indisponibilidade ou do desconhecimento sobre o uso correto da pílula ou de outros métodos de

planejamento familiar. Com isso, o Brasil se inclui entre os países de maior prevalência de abortos e esterilizações, embora sejam ilegais. Resultados de pesquisas realizadas em meados da década de 80 permitiram estimar que o número anual de abortos ultrapassa a casa de 1 milhão, e que aproximadamente um terço de todas as mulheres em união estável que recorreram a algum procedimento para controlar o processo reprodutivo lançaram mão da esterilização.

---

## Urbanização

por [Manoel A. Costa](#)



De forma simultânea e relacionada com a [transição demográfica](#), o País experimentou um intenso processo de urbanização e metropolização, acompanhado por rápida expansão da rede urbana. A taxa de urbanização aumentou de 31% em 1940 para 75% em 1990, e se estima que alcance 87% no ano 2010 e se estabilize ao redor de 93% a partir da metade do século XXI.

A população urbana quase decuplicou nos 51 anos posteriores ao Censo de 1940, ao passar de 12,8 milhões de pessoas para 111 milhões, enquanto a população rural contou com um modesto aumento de apenas pouco mais de 7 milhões durante o mesmo período ao aumentar de 28,3 milhões em 1940 para 35,8 milhões em 1991. Os cenários para o futuro sinalizam que a população urbana continuará aumentando, enquanto a população rural deverá apresentar alguma redução antes de manter-se estável em torno de 20 a 25 milhões de pessoas.



Extrapolações das tendências observadas desde meados dos anos 60 sugerem que haverá um crescente aumento da parcela populacional residindo nas nove regiões metropolitanas do País, mas essa expansão terá um ritmo bem menor do que o observado até recentemente. O contingente metropolitano em 1991 era constituído de 42,7 milhões de pessoas, ou 38,5% da população urbana total. O comportamento futuro desse contingente dependerá essencialmente da evolução da população da Região Metropolitana de São Paulo.

Os fluxos migratórios devem diminuir conforme avance a transição demográfica, cabendo esperar que diminuam expressivamente as correntes migratórias para a Região Metropolitana de São Paulo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro perdeu poder de atração desde a transferência da capital para Brasília, e vem crescendo apenas num ritmo vegetativo baixo, correspondente a um estágio avançado de transição e próximo de um ponto de estacionalização. As demais regiões metropolitanas, no entanto, deverão continuar atraindo correntes migratórias.

Diante das dificuldades para construir cenários futuros para essas regiões, por causa da falta de informações, pode-se apenas especular que o contingente agrupado nas nove regiões metropolitanas deverá ficar em torno de no máximo 64 milhões de pessoas no ano 2010, na hipótese de que diminuam acentuadamente os movimentos em direção a São Paulo. Esse contingente representará aproximadamente 40% da população urbana total projetada para o mesmo ano. Confirmando-se essa perspectiva, pode-se admitir que a população residindo em cidades de porte médio, não pertencentes às regiões metropolitanas, deverá aumentar a participação relativa na população total e urbana.

## Saneamento Básico

por [Marta T. S. Arretche](#)

A provisão pública de serviços de saneamento básico em grande escala começou no Brasil apenas nos anos 70, quando o País passou a ser predominantemente urbano, com 56% dos 93 milhões de habitantes vivendo nas cidades. A urbanização havia se acelerado nos anos 60, crescendo a taxas de 5,2% ao ano. Entre as décadas de 60 e 70, mais de 20 milhões de pessoas haviam trocado o campo pela cidade, e apenas 11,8 milhões - 12,6% dos habitantes - contavam com serviços públicos de abastecimento de água e 6 milhões - 6,4% - dispunham de sistemas de esgotamento sanitário, concentrados precariamente nas cidades de maior porte.

Até a década de 70, a responsabilidade pela oferta de serviços era municipal, existindo basicamente empresas municipais de águas e esgotos com estruturas administrativas e financeiras inteiramente distintas entre si. Isto implicava obviamente uma oferta insuficiente de serviços. Ao mesmo tempo, não existiam instituições (órgãos, recursos financeiros, planejamento) para ampliar essa oferta na escala necessária, dados os índices de [crescimento populacional](#) e de urbanização.



Para enfrentar as demandas, foi criado em 1968 e implementado no início dos anos 70 o Sistema Nacional de Saneamento, integrado pelo [Plano Nacional de Saneamento \(Planasa\)](#), pelo [Banco Nacional da Habitação \(BNH\)](#) pelo [Fundo de Garantia do Tempo de Serviço \(FGTS\)](#), principal fonte de recursos do Planasa, e pelas companhias estaduais de saneamento então criadas.

O Planasa foi a primeira iniciativa do governo federal no setor. Sua implementação viabilizou-se com os recursos do FGTS. O BNH foi o gestor do FGTS e, por extensão, da política nacional de desenvolvimento urbano até 1986, quando este órgão foi extinto. A partir de então, a política nacional de saneamento esteve a cargo de diversos órgãos encarregados da gestão urbana.

Com o Planasa, foram criadas as [Companhias Estaduais de Saneamento Básico \(CESBs\)](#) em cada um dos estados da federação. Até 1985, apenas estas empresas públicas podiam obter financiamentos junto ao BNH para instalação de sistemas de água e esgoto em regime de monopólio, sendo responsáveis pela construção, operação e manutenção das operações. Para que as CESBs pudessem operar em seus respectivos estados, foi necessária a concessão municipal para a exploração dos serviços, através de contratos de longo prazo, porque a Constituição já estabelecia que o poder da concessão dos serviços públicos de saneamento pertence ao município.

O comportamento favorável da economia, a abrangência do sistema montado, o volume de recursos destinados ao setor, a prática de subsídios cruzados no interior das companhias estaduais e os empréstimos a taxas de juros subsidiadas permitiram uma expressiva expansão dos serviços. Em 1980, a população atendida pelo Planasa com os [serviços de abastecimento de água](#) era de cerca de 50 milhões de pessoas, ou 42% da população total, então de 119 milhões de pessoas. Os [serviços de esgotamento sanitário](#) do Planasa cobriam cerca de 17,5 milhões de pessoas. Em 1990, quando a população total era de 146,8 milhões, os serviços de água do Planasa (vale dizer, das companhias estaduais de saneamento) atendiam cerca de 83 milhões e, os de esgoto, 29 milhões de pessoas.

Esta expansão da cobertura ocorreu de modo desigual. Foram privilegiados os investimentos em água, pois estes representam menores custos e propiciam retornos mais rápidos através de tarifas.

Além disto, embora tenha ocorrido uma significativa expansão dos serviços em todo o território nacional, o Planasa privilegiou as regiões mais ricas do Sul e Sudeste do País e a maior parte dos investimentos esteve concentrada nas cidades mais populosas e, nestas, nos segmentos populacionais de maior renda.

Nem todos os municípios aderiram ao Planasa. Alguns se mantiveram efetivamente autônomos, operando com empresas municipais, isto é, com o controle acionário do município e a administração municipal responsabilizando-se integralmente pelo serviço através de um órgão da administração direta ou de uma entidade autônoma. Cerca de 20% dos municípios do País adotam este tipo de gestão, concentrados sobretudo na região Sudeste, particularmente em Minas Gerais e São Paulo.

Outros municípios mantiveram uma autonomia parcial, mantendo-se conveniados a um órgão do Ministério da Saúde, a atual Fundação Nacional de Saúde (FNS). Operam de acordo com o modelo de saneamento implantado pelo Serviço Especial de Saúde Pública, criado há mais de 40 anos. Os serviços são operados por uma autarquia municipal, com autonomia administrativa técnica e financeira, porém administrados com marcada influência da FNS, cujas funções abrangem de administração a assistência técnica. Em 1993, cerca de 6% dos municípios brasileiros adotavam este sistema, em 625 localidades. Estes estão concentrados basicamente na região Nordeste.

A [Constituição de 1988](#) não determina qualquer modalidade preferencial de prestação de serviços. Segundo a Carta, a implementação de programas é de competência de qualquer um dos níveis da federação, ainda que submetidos a diretrizes gerais emanadas pela União. Por outro lado, a partir dos anos 90, sob o impulso dos processos de reforma do Estado, uma grande reestruturação vem ocorrendo na engenharia administrativa dos serviços de saneamento básico no Brasil, modificando significativamente a estrutura institucional que havia sido montada sob o Planasa.

No caso das companhias estaduais, não há um padrão único de reforma. Os governos estaduais têm adotado estratégias diferentes para ampliar a capacidade de oferta de serviços. Alguns governos estaduais, como o do Rio de Janeiro e o do Espírito Santo, vêm tentando privatizar suas concessionárias, vendendo seus ativos a um operador privado e subconcedendo os direitos de operação dos serviços. Outros estados, como o Mato Grosso do Sul, devolveram a operação dos serviços às prefeituras municipais, estratégia que, no limite, implicará a extinção da operadora estadual. Outros estados ainda, como São Paulo, Paraná e Ceará, tomaram uma série de medidas para fortalecer sua empresa estadual. Neste caso, as companhias reestruturaram seus padrões de operação para manter e ampliar seus mercados, melhorando sua eficiência. Esta estratégia compreendeu inclusive diversificar as fontes de recursos, abrindo o capital da empresa para investidores privados, bem como subconcedendo a gestão de sistemas locais operadores privados.

Entre os municípios, também há casos de privatização das empresas municipais via concessão dos serviços a uma operadora privada e venda dos ativos das companhias. Esta tendência é particularmente forte nos municípios de médio porte do estado de São Paulo.

Atualmente, a gestão da política federal de saneamento básico está sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, ligada diretamente à Presidência da República. A gestão financeira dos recursos do FGTS é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF), sob fiscalização e controle do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS).

Informações complementares podem ser obtidas em sites como os seguintes:

<http://www.cef.gov.br>

<http://www.planalto.gov.br/SEDU/Sedu.htm>

## Indústria

por [Wilson Suzigan](#)

A industrialização brasileira teve seu apogeu entre fins da década de 70 e início dos anos 80. [Substituindo importações](#) e atendendo a uma crescente demanda interna, sob o amparo de [políticas industriais](#) fortemente [protecionistas](#), a indústria chegou a gerar mais de um terço do PIB em 1980 com as atividades extrativas minerais e de transformação industrial.

A partir de 1981, a indústria iniciou um longo período de estagnação que duraria até 1992-93, conforme indica tabela [índices de PIB e produção industrial](#). A crise internacional deflagrada pela elevação dos preços do petróleo e dos juros no mercado internacional, bem como erros na condução da política econômica interna em 1980, acarretou forte desequilíbrio no balanço de pagamentos e aceleração da inflação. A necessidade de promover o ajuste das contas externas e de controlar a inflação passou a integrar o primeiro plano na agenda da política econômica, afastando as preocupações com o longo prazo, particularmente com o desenvolvimento industrial, pelo resto da década de 1980. Algumas tentativas de definir uma política industrial entre 1985 e 1988 fracassaram, e a Nova Política Industrial (de 1988) foi apenas parcialmente implementada. Somente algumas políticas setoriais, como a [Política Nacional de Informática](#), e programas de investimento em indústrias exportadoras (como celulose, por exemplo), foram implementados.



Em 1990, após dez anos de estagnação, a indústria de transformação já havia perdido quase cinco pontos percentuais de participação no PIB. Com sérios problemas de defasagem tecnológica, métodos gerenciais e formas organizacionais ultrapassadas e ineficiências quase generalizadas em termos de custos, produtividade e qualidade, a indústria teve de defrontar-se com a abertura da economia. Esta abertura mudou radicalmente o ambiente econômico, submetendo a indústria a fortes pressões competitivas. Ocorreu, então, um amplo processo de reestruturação industrial, envolvendo: fusões e incorporações, abandono de segmentos produtivos (principalmente os de tecnologia mais avançada), aumento do coeficiente de insumos importados, racionalização do processo produtivo (terceirização, automação) com redução do emprego, programas de qualidade e produtividade etc.

Hoje, a indústria (extrativa mineral e de transformação) responde por menos de um quarto do PIB. Sua estrutura está fortemente concentrada nas "velhas" indústrias pesadas (aço, produtos metalúrgicos, máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações, veículos), química/petroquímica, alimentos e bebidas, têxteis, confecções e calçados, e celulose/papel. Em conjunto, essas indústrias respondem por mais de 80% do produto industrial. Muito ainda há por desenvolver nas indústrias representativas das novas tecnologias, tais como eletrônica, materiais avançados e biotecnologia, e suas aplicações nas outras indústrias.

A indústria brasileira atual apresenta alguns aspectos virtuosos, tais como: grande potencial de expansão no mercado interno, crescente [coeficiente de exportação](#), forte avanço nos níveis de [produtividade](#), significativa melhoria da [qualidade](#) (atestada por grande número de empresas com certificação ISO 9000 e outras) e maior capacidade de competição (ou seja, menos dependência de

proteção e fomento). Entretanto, seu crescimento segue sujeito a restrições de ordens externa e fiscal.

O controle da inflação amparado numa âncora cambial, a partir do Plano Real, gerou uma sobrevalorização da taxa de câmbio que, num ambiente de abertura comercial, redundou em intenso e crescente desequilíbrio das contas externas. A balança comercial tornou-se largamente deficitária a partir de 1995 e o Brasil acumulou um volume expressivo de passivos externos

Para financiar este desequilíbrio, o País passou a depender da entrada maciça de capitais estrangeiros, que só foi possível através de uma política de juros internos elevados. As contrapartidas da manutenção dos juros altos por vários anos têm sido: (1) o aprofundamento do desequilíbrio fiscal do setor público; e (2) o baixo ritmo de crescimento econômico (no período de 1995 a 1998, a produção industrial brasileira cresceu apenas 1,2% ao ano).

A desvalorização cambial promovida no início de 1999 ajuda a atenuar esta restrição externa ao crescimento da economia, mas ainda não é suficiente para eliminar a necessidade de captação de volume expressivo de capital estrangeiro para financiar o elevado estoque de passivos externos herdados do processo de estabilização via âncora cambial. Assim, o Brasil ainda não pode prescindir de juros elevados, o que segue prejudicando o desempenho do setor industrial. Ademais, os constrangimentos diplomáticos de se imporem barreiras tarifárias aos produtos estrangeiros vêm exigindo a contenção da demanda interna como forma de reduzir o ritmo de crescimento das importações e de controlar o déficit da balança comercial.

Do lado fiscal, as metas de desempenho estabelecidas no final de 1998 no acordo de financiamento externo com o FMI determinaram cortes significativos de gastos do governo que emperram a execução de políticas de desenvolvimento econômico.

Além dessas restrições macroeconômicas ao crescimento, a indústria ainda enfrenta vários problemas que geram externalidades negativas, entre os quais [infra-estrutura física](#) deficiente e com custos elevados; [infra-estrutura de ciência e tecnologia](#) debilitada e com quase nenhuma interação com o setor produtivo; pouco esforço próprio de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) por parte das empresas privadas; força de trabalho pouco qualificada e com precárias condições institucionais de suporte; grupos econômicos de pequeno porte e sem sinergias produtivas, sobretudo nas novas tecnologias etc.

Estes são problemas sobre os quais ainda resta muito por fazer, embora já se venha avançando por meio de privatização, desregulação, concessões, parcerias entre setor público e empresas privadas, fusões, alianças tecnológicas e cooperação entre empresas e destas com universidades, institutos e centros de pesquisa. Estas ações, entretanto, juntamente com a administração das políticas de [comércio exterior](#), financiamento, incentivos e outras, carecem de coordenação de uma política industrial. A definição de tal política vem sendo objeto de estudos e discussões no âmbito do governo federal. Entretanto, várias medidas de política industrial vêm sendo tomadas tanto pelo governo federal quanto por governos estaduais e até municipais. Essas medidas visam proteger temporariamente algumas indústrias por meio de novos aumentos de alíquotas aduaneiras ou quotas de importação (veículos, eletrônicos de consumo, calçados, tecidos e brinquedos, entre outros), redução de encargos fiscais sobre exportação, incentivos fiscais e outros estímulos a investimentos setoriais (principalmente montadoras de veículos) e regulamentação de defesa contra práticas desleais de comércio. Tudo isso deve, evidentemente, conformar-se às regras internacionais da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Informações complementares podem ser obtidas em sites como os seguintes:

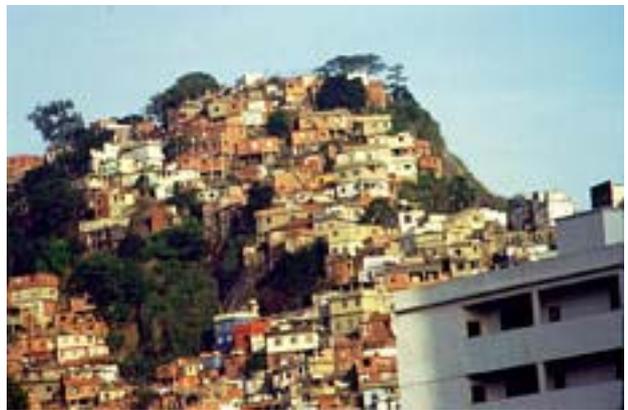
<http://www.mdic.gov.br>

### O Desafio Social

por Marcelo Neri

A evolução das práticas sociais pode ser descrita através da conquista de algumas propriedades desejáveis como foco, durabilidade e eficiência econômica. Isto é, uma renovada tentativa de que os recursos cheguem aos mais necessitados e que provoquem mudanças sustentáveis em suas vidas. A sustentabilidade passa pelo ataque às causas da pobreza e que as ações não distorçam, em excesso, incentivos ao trabalho, pagamento de impostos, poupança etc. A trajetória das políticas sociais praticadas no Brasil vis a vis outras partes do mundo pode, grosso modo, ser descrita através de algumas fases.

O nosso ponto de partida é o processo de substituição de importações, uma estratégia de cunho mais econômico do que social. Além de erguer proteções tarifárias à indústria nascente, havia a concessão generalizada de subsídios a serviços públicos e bens de consumo cuja principal beneficiária era a classe média. Como exemplo, a concessão de vantagens aos produtores de bens de consumo duráveis, o modelo de crédito imobiliário do BNH etc. Esta estratégia aumentava o poder de compra da força de trabalho sem impactar os custos das firmas. O modelo de substituição de importações foi, a seu tempo, acompanhado de um



forte processo de industrialização e crescimento. Nesse período o Brasil deixou de "ser um país atrasado e injusto para se tornar um país menos atrasado mas igualmente injusto".

O período seguinte foi marcado pelas perdas de dinamismo econômico e no campo da desigualdade. Em diversos países houveram tentativas pontuais de focalizar as ações públicas através do direcionamento de políticas compensatórias. É nessa época quando a análise dos perfis e mapas de pobreza assumem um lugar de destaque na identificação de segmentos carentes como alvos prioritários dos programas sociais. No Brasil a partir de meados dos anos 80 proliferaram programas como de distribuição de gêneros alimentícios como o de cestas básicas, leite etc., caracterizados pelo curto-prazismo clientelista, pela falta de avaliação do seu foco de ação e pela falta de confiança na capacidade de escolha dos pobres.

Na mesma época foram aplicados diversos programas de reformas estruturais em diversos países motivados por uma crescente busca de eficiência através do dismantelamento do conjunto de barreiras tarifárias, retirada do estado de algumas áreas não essenciais etc. A pergunta que se tornou constante nas intervenções é que falha de mercado elas procuravam corrigir. No Brasil, vivemos uma espécie de contra-reforma com a promulgação da Constituição de 1988 que fixava uma série de direitos sem especificar fontes de financiamento, ou se preocupar com os impactos exercidos sobre os incentivos econômicos. As medidas adotadas se inserem na tradição legalista brasileira onde as conquistas são fixadas por decreto desprezando restrições orçamentárias e objetivos de indivíduos e instituições. As heranças positivas deixadas pela chamada constituição cidadã foi a universalização da previdência rural e a descentralização das ações sociais.

O Brasil adotou mais tardiamente que outros países latino americanos, programas de ajustamento econômico (contra-contra-reformas). Uma terceira geração de políticas sociais buscava amortecer os efeitos sociais imediatos dos ajustes empreendidos. As redes de proteção social brasileiras tipicamente miram nos segmentos formais da economia através de programas de demissão voluntária, seguro-desemprego, etc. Uma das poucas tentativas de suavizar o padrão de vida dos genuinamente pobres foram programas de frentes de trabalho face à recorrente seca nordestina.

A fase atual é caracterizada por políticas compensatórias focadas na linha daquelas adotadas anteriormente mas com a preocupação de distorcer os incentivos em direção à acumulação de capital humano, como no caso dos programas bolsa-escola e bolsa-alimentação, recém-generalizados no país, a começar pelos municípios mais pobres. Estas políticas combinam foco, velocidade e durabilidade mas que não podem ser consideradas, em si, como o modelo de desenvolvimento social. A pergunta que se coloca quais seriam os elementos desejáveis da próxima geração de políticas sociais brasileiras. Esta é a busca deste trabalho.

Antes temos de decidir se andamos para frente ou para trás. Isto é, inovar ou retroceder. Por exemplo, o desenvolvimento econômico tem sido historicamente discutido no Brasil de maneira dissociada de aspectos sociais. Precisamos buscar integração ampla da política social com questões macroeconômicas como a restrições externa e fiscal e a própria agenda de reformas estruturais (abertura, previdência etc.). A questão não é incentivar aspectos sociais em detrimento dos aspectos econômicos, mas conferir aos primeiros atenção comparável àquela dada aos últimos. A sustentabilidade social só pode ser construída se os fundamentos econômicos forem sólidos, e vice-versa. Neste ponto, as literaturas do crescimento econômico e dos determinantes da distribuição de renda concordam que a acumulação de capital humano é fundamental.

Este processo passa não só pela mobilização interna da comunidade, como pela capacidade de governos articular com as aspirações da comunidade e dos seus membros. Os bons resultados sociais não são baixados por decreto, mas são construídos em conjunto pelos diversos atores sociais atuando a partir de interesses próprios. Cabe ao estado atuar no tecido social como provedor de motivações corretas para que ações proveitosas sejam tomadas individualmente como faz o programa bolsa-escola.



A direção das melhores ações passa pelo diagnóstico das carências e potencialidades da população nos diversos recantos do país, o qual também envolve formidáveis problemas informacionais. O novo modelo de gestão social se complexifica com a descentralização promovida pela Constituição de 1988. No Projeto Alvorada, os municípios com menores IDH têm prioridade no acesso aos recursos dos programas. Mas e a renovação e realocação de recursos nos anos subsequentes? Uma idéia seria impor incentivos como premiar aqueles municípios inicialmente selecionados que apresentem o melhor desempenho em termos de avanço de indicadores sociais. Seria uma forma do estado potencializar o retorno social de seu portfólio de políticas.

## Síntese

### *Propriedades desejáveis das ações:*

- i. Foco
- ii. Velocidade
- iii. Sustentabilidade

### *Princípios a serem perseguidos:*

- i. Integração entre políticas macroeconômicas e sociais.
- ii. Abordagem participativa com incentivos corretos.
- iii. Avaliação de desempenho a partir de monitoramento e fixação de metas sociais.

---

## Assistência Social

por [Sônia Miriam Draibe](#)



Embora sejam tradicionais os programas públicos dirigidos aos grupos carentes da população, apenas na última vintena de anos pode-se identificar no País uma política nacional de assistência social minimamente dotada de objetivos, recursos e densidade institucional. Área frágil do sistema de proteção social, os programas assistenciais foram sistematicamente prisioneiros do círculo vicioso da carência de recursos e do mau desempenho. Neste sentido, o gasto com programas dirigidos à população carente foi sempre modesto, mal se aproximando a 1% do PIB nos melhores anos. Mas, foi sobretudo a sua ineficácia que o caracterizou, já que envolveu sempre descontinuidades e, principalmente, distorções de direcionamento, atingindo proporcionalmente menos as pessoas mais necessitadas.

Em tempos recentes, a política de assistência social vem sendo desafiada por interessantes mudanças de concepção e desenho que, embora lentas e insuficientes, indicam ainda assim a possibilidade de que seja mais eficaz na consecução do seu objetivo último, o de contribuir para a redução dos altos graus de desigualdade social com que o País convive.



No plano legal, a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, definiram a assistência social como política voltada para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a integração no mercado de trabalho; a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiências. Entendida como uma política não contributiva, que se realiza através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, deve pautar-se pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento e da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

A amplitude da política, tal como definida pelos textos legais, guarda certa coerência com a evolução que se observa, e não apenas no Brasil, nas concepções tanto quanto nas formas através das quais operam os programas assistenciais. Assim, de uma visão vaga da política como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado ou da filantropia, o conceito tende hoje a estar associado a um conjunto de ações públicas que deve garantir o exercício dos direitos sociais básicos do cidadão: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia e - especialmente para as crianças e adolescentes - o direito ao desenvolvimento integral.

Coerentemente com aquela evolução, a política social passou a referir-se a uma gama bastante ampla e diversificada de programas - universais e contínuos alguns, emergenciais, focalizados e temporários outros - voltados para combater ou atenuar as várias formas da exclusão social. Tal como no caso dos estados e dos municípios, também os [programas federais de assistência social](#) dirigem-se a um público heterogêneo e segmentado: o universo a que se dirigem envolve diferentes situações de carência e vulnerabilidade social, tais como insuficiência de renda, grupos etários que demandam maior proteção, localização territorial adversa ou, na combinação dessas condições, as situações graves de pobreza e miserabilidade.

Entre os grupos-alvo prioritários, destacam-se as crianças e adolescentes, mas são também importantes outros critérios de seletividade e focalização, como a tradicional ênfase nas regiões mais pobres, a priorização de municípios com mais alta incidência de pobreza - como ocorre no atual programa de combate à pobreza do governo federal, o [Programa Comunidade Solidária](#) - ou, enfim, a introdução de programas seletivos no interior dos programas universais, de modo a melhorar o desempenho dos grupos mais carentes, como é o caso dos programas de [reforço da educação fundamental](#), do MEC, ou o dos [Agentes Comunitários de Saúde](#), do Ministério da Saúde. O desempenho dos programas está diretamente relacionado com o seu [desenho institucional](#) e as [transformações recentes](#) que aí vêm ocorrendo.

### Reestruturação da Assistência Social

por [Sônia Miriam Draibe](#)



Desde o final da década de 80 e na esteira da descentralização fiscal, o País viu florescerem iniciativas e inovações no [desenho institucional](#) da assistência social, principalmente por parte dos municípios. Um bom indicador do processo foi a elevação do gasto social nos municípios, e o atendimento mais integrado das famílias pobres é um dos resultados mais frequentes dessa modalidade de descentralização. A experiência é ainda modesta e incipiente, mas as prefeituras, os conselhos municipais e as entidades locais vêm ampliando seu aprendizado institucional em programas de distribuição de alimentos, medicamentos, transporte social de enfermos etc. É principalmente com relação às crianças e adolescentes carentes que parece ampliar-se a responsabilidade social das prefeituras, através de programas como o controle da desnutrição infantil, a provisão de creches, a implantação de centros poliesportivos e, mais recentemente, através de programas de [garantia de renda mínima](#) familiar vinculados ao melhor desempenho escolar dos filhos.

### Saúde

#### Indicadores básicos e políticas governamentais

por [André Cezar Medici](#)



Ao longo dos últimos 50 anos, os indicadores de saúde no Brasil registraram grandes progressos. A esperança de vida média do brasileiro aumentou consideravelmente. As [taxas de mortalidade infantil](#), embora ainda sejam altas no contexto mundial e latino-americano, são quase quatro vezes menores que as vigentes no início dos anos 40.

A estrutura de morbidade e o perfil de mortalidade sofreram substanciais transformações. As principais [causas de morte](#), antes centradas nas chamadas doenças transmissíveis, hoje, com a urbanização acelerada, encontram-se entre as enfermidades crônico-degenerativas (problemas cardiovasculares e neoplasmas) e nas causas externas, como os acidentes e homicídios, ambos provocados em grande parte pelo cotidiano das grandes cidades.

Isto não significa que as enfermidades transmissíveis tenham desaparecido. Elas continuam existindo, ainda que concentradas em determinados bolsões de pobreza rural e, em grande medida, associadas aos fluxos migratórios, notadamente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste. O Nordeste, por exemplo, ainda apresenta altas taxas de mortalidade infantil, sobretudo em função do baixo [estado nutricional](#) de boa parte de crianças e recém-nascidos. O retorno de endemias antes erradicadas, como a cólera, e o surgimento de novas, como a [Aids](#), marcam novas características de nosso perfil de doenças, exigindo novas formas de ação preventiva do governo.



Apesar dos progressos registrados, o Brasil ainda apresenta diferenças regionais em seus indicadores de saúde. Regiões como o Nordeste são portadoras de padrões de enfermidade muito próximos dos países mais atrasados da África, Ásia e América Latina. Já os Estados do Sul, Sudeste e o Distrito Federal, em que pese a heterogeneidade interna de seus indicadores, mantêm condições de saúde similares às de muitos países desenvolvidos.

A [estrutura do sistema](#) de saúde no Brasil mudou muito nos últimos 30 anos. Até os anos 60, havia uma divisão de trabalho entre o [Ministério da Saúde](#) e os antigos [Institutos de Aposentadoria e Pensões \(IAP's\)](#). O primeiro cuidava da saúde coletiva, da logística de distribuição de vacinas e da assistência médica mais elementar à população de baixa renda das regiões onde o governo não poderia oferecer um serviço de melhor qualidade e hospitalar. Já os IAP's voltavam-se para o atendimento médico aos trabalhadores inseridos em algumas categorias profissionais e suas famílias, cobertos pela proteção previdenciária.

A partir dos anos 60, iniciou-se uma forte tendência à [expansão de cobertura](#) do sistema de saúde em relação à população brasileira. Em 1967, os antigos IAP's foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com a incorporação, para efeito de assistência médica, de todos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, além dos autônomos que desejassem contribuir para a previdência social.

Em 1976 foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) como órgão responsável por toda a assistência médica à população dependente de trabalhadores formais. Ao longo dos anos 70 e 80 ampliaram-se os segmentos populacionais não-contribuintes incorporados ao sistema de saúde, como os rurais e os indigentes, bem como estratégias de descentralização acopladas aos programas de expansão de cobertura

A Constituição de 1988 instituiu o [Sistema Único de Saúde \(SUS\)](#), que passou a ter como meta a cobertura universal de toda a população brasileira, nos moldes dos tradicionais sistemas de proteção social existentes nos países europeus que adotaram a via do [welfare state](#).

A trajetória do sistema de saúde no Brasil não deixou de evidenciar, no entanto, alguns problemas básicos que ainda precisam ser resolvidos. O [financiamento do setor saúde](#) no País tem sido insuficiente para cobrir os propósitos de universalização, integralidade e equidade. No País, gasta-se pouco e mal com saúde, uma vez que boa parte do esforço financeiro do setor não tem sido canalizado para os segmentos mais carentes da população. Dessa forma, ainda são grandes o [déficit](#) e as brechas de cobertura do sistema de saúde brasileiro.

No início dos anos 90 ocorreu uma forte crise institucional e financeira do setor saúde no Brasil, trazendo como corolário uma queda da qualidade e da cobertura do sistema público. Com isso, acentuou-se a tendência para que o SUS passasse a ser, na prática, um sistema voltado ao atendimento dos grupos sociais de menor renda, uma vez que as classes de média e alta renda podiam contar com os chamados [sistemas privados de medicina supletiva](#) que se expandiram a taxas bastante elevadas. Hoje, esses sistemas cobrem cerca de 35 milhões de pessoas, notadamente trabalhadores inseridos nas empresas de maior porte e famílias de classes média e alta.

Apesar de ser um sistema de saúde financiado, em sua maior parte, pelo setor público, através de um sistema de pagamento prospectivo chamado [AIH](#), a [estrutura de oferta](#) dos serviços de saúde no Brasil é hegemonicamente privada. Grande parte dos estabelecimentos hospitalares e dos leitos pertencem ao setor privado, cabendo ao setor público a responsabilidade dos estabelecimentos ambulatoriais (postos e centros de saúde) especialmente nas regiões mais pobres do País.

O Brasil conta também com uma estrutura de [recursos humanos em saúde](#) em forte expansão. Pode-se dizer que o número de profissionais dessa área se expandiu consideravelmente nos últimos anos, mas a composição das equipes de saúde ainda é inadequada, na medida que se centra no médico e no atendente de enfermagem, este sem formação básica. Torna-se necessário aumentar a interdisciplinariedade das equipes de saúde e ampliar, na composição interna destas, o peso de categorias indispensáveis, como os profissionais habilitados de enfermagem, tanto de nível superior como médio.

Em seus primeiros anos de vigência, o SUS não apresentou resultados satisfatórios. Não foi por outro motivo que o sistema recebeu reformas, implantadas progressivamente pelo Ministério da Saúde. As [reformas](#) apontam cada vez mais para a descentralização, com aumento da autonomia dos Estados e Municípios na montagem de estruturas de prestação de serviços de saúde adequadas a cada realidade.

As mudanças também apontam para a necessidade de definir prioridades de saúde que permitam equacionar os grandes problemas da população, ao lado da implantação de sistemas de informação que tornem mais transparentes os resultados obtidos e os gastos necessários para alcançá-los. Boa parte dos hospitais públicos e privados no Brasil carecem de sistemas de informação que permitam obter dados financeiros e contábeis sobre custos dos principais procedimentos.

As reformas ainda devem estar baseadas em novos mecanismos de administração e gerenciamento, que permitam maior autonomia aos hospitais e redes de serviços de saúde na gestão de pessoal e na organização da oferta para suprir as necessidades de cada região.

O Ministério da Saúde e o governo federal - em parceria com os Estados e Municípios - encontram-se em permanente busca de novas definições que permitam ao sistema de saúde brasileiro ganhar mais eficiência e alcançar os objetivos de cobertura e equidade. O principal desafio é administrar adequadamente os escassos recursos disponíveis para que possam suprir necessidades e carências, especialmente dos segmentos mais pobres da população.

## Welfare State no Brasil

por [André Cezar Medici](#)



O universalismo é a forma de política social que nasce e se desenvolve com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.), com a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes euro-comunistas, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Com ela nasce o conceito de *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social.

Segundo esta concepção, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação em todos os níveis, até o auxílio ao desempregado, à garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para sustentação dos filhos etc.

Ao longo dos anos 70 e 80, o Estado brasileiro busca organizar um "arremedo" de *welfare state*, na tentativa de satisfazer algumas demandas da população desprotegida. A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), do Funrural e, posteriormente, das Ações Integradas de Saúde (AIS) do SUDS, do [SUS](#), dos mecanismos de seguro-desemprego, são exemplos claros dessa "marcha" rumo à universalização dos direitos sociais.

Mas o modelo de desenvolvimento econômico e a base de sustentação financeira das políticas sociais no Brasil têm sido organizados de forma incompatível com os ideais de universalização. Como corolário, tem-se uma universalização que na prática é excludente. Em outras palavras, a política social brasileira, além de ser insuficiente para cobrir as necessidades da população de mais baixa renda, não somente em termos de quantidade, mas também de qualidade, exclui, na prática, os segmentos de alta e média renda, fator distintivo do tipo de universalismo que se implantou na maioria dos países europeus na fase áurea do *Welfare State*. Estes fazem o uso cada vez mais freqüente dos sistemas privados autônomos, seja no campo da saúde, seja no campo das entidades (abertas ou fechadas) de previdência privada.

A Constituição de 1988 consagrou o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil, numa fase onde as condições econômicas para chegar a um universalismo de fato se tornavam cada vez mais precárias. Sendo assim, crise econômica, crise nas finanças públicas e direitos constitucionais adquiridos passam a ser, desde meados dos anos 90, um dos conflitos a serem enfrentados numa eventual reforma do Estado. A crise do *Welfare State* no Brasil chegou antes que ele pudesse ser, de fato, implantado em sua plenitude.

O grande dilema do universalismo dos países europeus, a partir da crise dos anos 70, consistia em manter uma política social igual para iguais, num contexto de aumento da heterogeneidade social. Tal condição só foi possível em função do alto grau de homogeneidade conquistado através de

políticas de rendas e políticas sociais desenvolvidas sob a égide do conceito de cidadania nos anos 50 e 60.

No Brasil, a desigualdade social é de grandes proporções. Dados de 1991 mostram que cerca de 30,7% das famílias brasileiras recebiam renda total inferior a dois salários mínimos. No Nordeste essa proporção atingia 53%. Os 10% mais ricos no Brasil abarcavam 51,7% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficavam somente com 0,7%. Cerca de 49,4% das pessoas ocupadas não contribuía para nenhum instituto de previdência social.

## Reforma Agrária

por Miguel Rossetto



### Uma Nova Realidade Fundiária para o Brasil

A construção coletiva de um País mais justo, democrático e igualitário. Esse é o desafio que move o governo Lula a implantar um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, capaz de diminuir as imensas desigualdades sociais e econômicas que retratam uma nação com alto padrão de concentração de renda, da propriedade, do conhecimento, da justiça e de tantos outros pontos fundamentais para o exercício pleno da cidadania.

Esse enorme desafio encontra importância estratégica no campo. A agricultura familiar possui um grande espaço de contribuição à geração de emprego e renda, o que expressa a necessidade de uma nova realidade fundiária para o Brasil, concentrada no fortalecimento da agricultura familiar e recuperação dos assentamentos da reforma agrária. Essa não é uma visão inócua. Está calcada tanto na expressão social, como no desempenho econômico da pequena propriedade.



A agricultura familiar responde hoje por 38% do valor bruto da produção agropecuária do Brasil, 84% dos estabelecimentos rurais e por 77% da mão-de-obra do campo. Produz 84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos, 54% da bovinocultura de leite, 49% do milho, 46% do trigo, 40% de aves e ovos e 31% do arroz que chegam à mesa dos brasileiros. Cerca de 80% dos municípios do País são essencialmente rurais, abrangendo 50 milhões de pessoas.



O expressivo universo agrário brasileiro tem sofrido os efeitos da macroeconomia e o abandono de políticas públicas nos últimos anos. Somente entre 1999 e 2001, 5,3 milhões de pessoas abandonaram o campo, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Instituto também aponta o fechamento de 941 mil estabelecimentos rurais entre 1985 e 1996, sendo 96% deles com área inferior a 100 hectares. Por outro lado, a concentração fundiária aumentou no País. O Brasil dispõe de um padrão de concentração de terras inigualável no mundo. Apenas 1% do total de propriedades rurais possui 45% da área agrícola. São grandes propriedades com mais de 1.000 hectares. Esse processo de falência e abandono da pequena propriedade só contribuiu para o aumento da miséria e da exclusão social nos grandes centros urbanos.

A despeito da falta de crédito, assistência técnica e apoio à comercialização, a pequena propriedade tem apresentado um aproveitamento médio da terra de R\$ 104,00 por hectare/ano, contra R\$ 44,00 da agricultura patronal. Entre 1989 e 1999, a agricultura familiar aumentou sua produção em 3,79%, contra 2,60% da grande agricultura. Enquanto a agricultura patronal produz 61% do PIB agrícola, também consome 73% do crédito rural público, ao passo que a pequena agricultura tem acesso a apenas 25% do crédito disponível para produzir quase 40% da renda agrícola do País. Isso significa dizer que a agricultura patronal tem sido mais subsidiada do que a pequena propriedade, que é tida como o modelo que mais necessita de transferência de recursos públicos para sobreviver.

Esses dados corroboram a intenção do atual governo de promover um novo modelo de desenvolvimento para o campo, descentralizado, com preservação e equilíbrio ambiental. Ação que caminha lado a lado com o programa de segurança alimentar Fome Zero que o governo está implantando. O objetivo é fazer com que a pequena agricultura e os assentados da reforma agrária garantam o aumento da produção de alimentos para atender o consumo estimulado pelo Programa. O Fome Zero deverá beneficiar 44 milhões de pessoas com uma renda mínima para a compra de alimentos nos próximos quatro anos, contribuindo para a eliminação da fome que atinge milhões de brasileiros e brasileiras e envergonha o País.

A idéia de superação da fome é acompanhada de uma série de ações de estímulo à produção e garantia de renda, como ampliação do crédito agrícola e fundiário, renegociação de dívidas dos pequenos produtores, seguro-safra, criação de um sistema nacional de assistência técnica e extensão rural, investimentos em infra-estrutura e apoio à comercialização, além de mecanismos que garantam renda aos produtores, como compra pública de alimentos, preço mínimo e estoque regulador. A idéia é adquirir junto à agricultura familiar boa parte dos alimentos destinados aos programas sociais do governo, principalmente no que se refere a culturas como arroz, feijão, milho, trigo e mandioca. Esse é um grande diferencial. Nos últimos anos o governo federal vinha aplicando a lógica do mercado, direcionando suas compras pelo preço, mesmo que isso significasse importar alimentos.

Essas ações visam garantir não só o abastecimento interno do País, como reverter um padrão de abandono encontrado principalmente nos assentamentos da reforma agrária. O passivo fundiário herdado pelo governo Lula é enorme, principalmente no que se refere à infra-estrutura dos assentamentos. Levantamento feito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) aponta que das mais de 500 mil famílias assentadas entre 1995 e 2002, 90% não têm abastecimento de água, 80% não possuem energia elétrica e acesso a estradas, 57% não tiveram disponibilizado o crédito para habitação e 53% não tiveram qualquer tipo de assistência técnica. Mesmo assim, é possível encontrar inúmeras experiências positivas e vencedoras de reforma agrária. Experiências de produção, de geração de renda e qualidade de vida, conquistadas com o trabalho e perseverança das famílias assentadas.

Um padrão vitorioso de reforma agrária não tem fim no acesso à terra, mas apenas o começo. É preciso disponibilizar aos assentamentos as condições necessárias à produção e auto-suficiência, por meio de ações planejadas e coordenadas. O modelo de reforma agrária que o governo Lula está implantando é tradutor de uma idéia de desenvolvimento regional, capaz de garantir renda, infra-estrutura, bem como um conjunto de políticas públicas necessárias à qualidade de vida das famílias assentadas como educação, cultura e saúde. Direitos fundamentais de quem produz e contribui para o desenvolvimento do País.

O governo Lula tem pautado sua atuação pelo diálogo e transparência. Uma nova realidade fundiária só poderá ser atingida coletivamente, numa ação integrada entre União, estados,

municípios, movimentos sociais e sindicais, bem como com todos os segmentos ligados ao campo, como forma de potencializar os mecanismos e instrumentos voltados à pequena agricultura. O País não convive mais com a idéia de terras ociosas. É preciso produzir, crescer, gerar emprego e renda para atender à expectativa de milhões de brasileiros e brasileiras por uma vida melhor. Só assim o Brasil será verdadeiramente um País de todos.

### Políticas Fundiárias Regionais

por [Francisco Graziano](#)



A desapropriação dos [latifúndios](#) deve ser defendida ao mesmo tempo em que se deve buscar outros mecanismos de ação pública que possam contribuir para a democratização da posse da terra e para a melhoria das condições de vida, seja dos homens do campo, seja daqueles que dependem de sua produção básica, dos alimentos.

Nessa busca de soluções mais amplas é decisivo entender que a agricultura brasileira apresenta-se com enorme diversidade, tanto econômica quanto espacialmente, exigindo medidas adequadas e pertinentes para cada situação em foco. É um terrível equívoco propor a mesma política para as várias partes do País, como se houvesse homogeneidade de situações no campo.

Nos estados do Sul, no Sudeste e em parte do Centro-Oeste, a agricultura está relativamente capitalizada, modernizada, baseada em parâmetros tecnológicos avançados, sendo difícil imaginar que, nessas regiões de agricultura desenvolvida, apenas uma política de desapropriação e distribuição de terras seja eficaz para reduzir os níveis de desigualdade da renda ou para atacar a miséria e a pobreza aí existentes.

Onde o capitalismo está avançado, sendo a produção agropecuária conduzida por verdadeiras empresas rurais, os problemas básicos dos trabalhadores advêm do mercado de trabalho, da luta por melhores condições de salário e emprego. Assim, as demandas trabalhistas são mais relevantes, para a maioria dos trabalhadores, do que a luta pela terra. A fiscalização do uso de produtos agrotóxicos, a defesa da aposentadoria digna, o transporte com segurança, são todas questões pertinentes dentro daquilo que caracteriza o mundo do trabalho.

A proletarização dos trabalhadores no campo, com sua conseqüente mudança para as cidades, resultando nos conhecidos "bóias-frias" ou volantes, exige novas formas de política fundiária, ligadas às questões trabalhistas e à melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais.

## EXCLUSÃO SOCIAL E CRESCIMENTO DAS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS[\*]

Edemir de Carvalho

Universidade Estadual Paulista - UNESP - Campus de Marília

---

### Exclusão social e crescimento das cidades médias brasileiras (Resumo)

No Brasil, a globalização tem aprofundado as dimensões da desigualdade social, criando processos que podemos denominar de exclusão social. Esses processos estão acompanhados de uma urbanização, cuja importância na compreensão das transformações recentes, bem como, na elaboração de alternativas aos problemas contemporâneos, é decisiva. A recente urbanização brasileira tem evidenciado duas dimensões desses processos mais gerais: um processo global, impondo padrões de consumo e, um outro processo local, reproduzindo a desigualdade social, com novos conteúdos. A expansão das cidades médias tem revelado muito mais do que a simples expansão das desigualdades ou da exclusão social, evidencia uma descontinuidade na experiência social da vida cotidiana. Portanto, para analisar, desde o ato básico de morar ao mais amplo do conviver na cidade sugere a fundação de novos paradigmas.

**Palavras chave:** globalização, exclusão social, cidades médias, urbanização

---

### Social exclusion and growth of Brazilian medium sized cities (Abstract)

In Brazil, globalization has made the dimensions of social inequality more profound, creating processes, which we can denominate social exclusion. These processes are accompanied by urbanization, of which the importance in the understanding of the recent transformations, as well as, the elaboration of alternatives to contemporary problems, is decisive. The recent Brazilian urbanization has evidenced two dimensions of these more general processes: the global one, imposing standards of consumption and local one reproducing the social inequality, with new contents. The expansion of the average cities has disclosed much more of that the simple expansion of the inequalities or the social exclusion, evidences a discontinuity in the social experience of the daily, allied to those processes. Therefore, to analyze, since the basic act to live to amplex of coexisting in the city it demands the foundation of new paradigms.

**Key words:** globalization, social exclusion, medium sized cities, urbanization

---

## **Exclusão social e globalização na América Latina**

O escopo deste trabalho é destacar e analisar dois aspectos importantes e articulados à exclusão social, tendo como cenário mais recente a expansão e consolidação do processo de urbanização caracterizado pelo crescimento das cidades médias.

O primeiro aspecto, diz respeito à globalização que, a partir dos anos 90, imprimiu novas questões ao habitar urbano, trazendo consigo uma gama de novidades às tradicionais questões sociais urbanas. O segundo aspecto destacado está relacionado aos problemas sociais decorrentes desses processos mais gerais que emprestam à exclusão social inéditas formas e conteúdos.

Quando articulamos a exclusão social, a globalização e o crescimento das cidades médias, avançamos na apreensão dos novos conteúdos da exclusão social, na medida em que rompemos as fronteiras conceituais metropolitanas, desde que não se limite às análises à mera questão da expansão quantitativa das cidades médias. Portanto, o tripé exclusão social, globalização e as cidades médias, podem fornecer excelentes estratégias para o entendimento das questões sociais urbanas.

O fenômeno da globalização trouxe importantes conseqüências para a América Latina, se considerarmos os novos conteúdos propostos para este processo. Na década de 1970, houve uma profunda transformação em escala mundial nas estruturas da sociedade moderna, traduzindo antigos processos históricos, em novos e complexos significados para as conjunturas contemporâneas. Este fenômeno tem provocado efeitos cada vez mais concentradores e excludentes no que se refere às riquezas e ao poder, cuja conseqüência é a ruptura com as tradicionais teorias de modernização ou desenvolvimentistas, como propõe Oliveira: "paralelamente, desencadeou-se uma *revolução* técnico-científica, baseada na informação e na automação dos processos produtivos. Os avanços das telecomunicações e da computação estão permitindo transferências, praticamente instantâneas, de vultuosos recursos especulativos de um centro financeiro a outro. A formação desse mercado financeiro global criou as condições para uma desterritorialização crescente do capital. Um capital que circula completamente desenvolvido pelas economias nacionais, derrubando fronteiras e influenciando as políticas econômicas e nacionais." [1]

Podemos observar que a expansão da globalização ocorre nos decênios dos anos 90 de maneira bastante acelerada, devido o grande avanço tecnológico ao que se refere principalmente à área das comunicações, nas indústrias de transformação (reguladas pela automação). Hoje com o advento dos sistemas de transmissão de dados e informações através da internet é possível sabermos o que está ocorrendo de forma simultânea, qualquer tipo de atividade, seja de ordem econômica, política ou social, até mesmo os acontecimentos sem relevância do mundo, do planeta.

O globalismo, a despeito das características ou adaptações locais, diz respeito a uma realidade social, econômica, política e cultural articulada em âmbito propriamente planetário [2]. Essa realidade multifacetada e fragmentada também se impõe pela urbanização acelerada e concentrada em metrópoles e, em circunstâncias mais recentes, nas cidades médias. Este acontecimento, certamente, colocará a cidade média no centro das discussões sobre as principais questões que envolvem as sociedades latino-americanas.

Os efeitos da globalização tendem a homogeneizar os espaços nacionais, diferenciando-se em cada nação, região e, até mesmo pelas características locais, ou seja, as condições históricas e estruturais dos diferentes países e cidades - pesam na configuração das desigualdades sócio-espaciais, nos vínculos e relações de sociabilidade como as associativas, de segregação e/ou diferenciação.

Assiste-se na América do Sul, processos paradoxais: ao mesmo tempo em que incorporamos alta tecnologia, com a complexidade do setor eletrônico abrangendo desde a produção de bens de capital de elevada precisão à microeletrônica, eletrônica de consumo, informatização e automação de serviços, vemos, em contrapartida, a fragilização das suas economias, tornando ainda mais vulneráveis significativos segmentos sociais que acabam sendo empurrados para as periferias urbanas das grandes metrópoles e, mais recentemente, para as chamadas cidades médias.

Segundo Zicardi, o crescimento das grandes e médias cidades Latino-americanas é hoje bastante distinto daquele observado nos anos 60, "la dinámica poblacional en América Latina es muy diferente. A principio de los noventa se estimaba que la población urbana en América Latina era del orden del 70% del total, sin embargo, el ritmo del crecimiento urbano tiende a bajar en la última década ya que mientras, entre 1965 y 1980, la tasa de crecimiento urbano fue de 3,9, entre 1980 y 1990, fue del 3 % (Gilbert, Alan, 1993, pp 42-43). Esto es consecuencia de la caída de las tasas de fertilidad y la disminución del crecimiento natural. En el área existen tasas de fecundidad medias relativamente uniformes y es América Central la zona que registra el mayor descenso ya que en los noventa, pasó de 4,5 a 3,4." [3].

Í Catalã, desenvolve uma consideração muito próxima daquela de Zicardi, "Estas rápidas cifras nos dan una primera impreción de la magnitud de los câmbios que experimentan lãs ciudades latinoamericanas em el médio siglo comprendido entre 1960 y 2010. Un tiempo que, además, ve el abandono del modelo de desarrolloestadocêntrico y su substitución por un modelo nuevo aún dominado por la agenda neoliberal, todo ello en el contexto de un cambio de entorno caracterizado por la revolución tecnológica, la economía y la globalización" [4].

O pesadelo de técnicos governamentais, e urbanistas de modo geral, são as intensas desigualdades provocadas por um padrão de urbanização que estimula um crescimento urbano em total desajuste com a capacidade de absorção da mão-de-obra que aflui para as cidades.

Ricas cidades pobres, pois nelas, paradoxalmente, foi gerado o crescimento de muitos países, bem como a própria pobreza e miséria. "A vulnerabilidade social privilegia os grupos que na sociedade estão mais expostos para privações: as mulheres, as crianças, os anciãos, indígenas, que se identificam como grupos vulneráveis, exigindo atendimento prioritário." [5].

Nessas condições a exclusão social emerge como fenômeno amplo e diversificado, cuja definição passa pela constatação de que em 1995, 35% da população do Caribe e América Latina, viviam abaixo da linha da pobreza, impondo uma série de privações aos indivíduos, não permitindo que esses indivíduos possuam condições pra satisfazer suas necessidades materiais básicas.

Até o momento séc. XXI, o que assistimos cotidianamente é o aumento das desigualdades, segundo, renova disparidades e cria novas desigualdades, o que é devido à violência dos seus processos fundadores, todos praticamente indiferentes às realidades locais. A aplicação brutal de princípios gerais a situações tão diversas é criadora de desordem.

Sem dúvida, na América Latina, a principal questão continua sendo a imensa desigualdade social, em que este continente sempre esteve mergulhado, cujo sustentáculo reside na crônica pobreza. Nessa segunda metade do século passado, a pobreza transfere-se para a cidade, não pela migração da população do campo para a cidade, mas pelo empobrecimento provocado pelas constantes transferências de riqueza para grupos sociais mais ricos, principalmente, no Brasil.

Os pobres são excluídos do processo produtivo, não têm sequer conhecimento dos seus direitos e deveres, não possuem segurança e também não têm sua própria identidade e são indivíduos totalmente sem espaço no poder, fato que está extremamente ligado ao acesso às informações e aos financiamentos, à visibilidade e a força política. Existe em nossa sociedade uma barreira cultural que impede com que os pobres os quais são considerados sem cultura e ignorantes, escutem e possam enxergar e serem ouvidos.

As novas desigualdades não se reduzem apenas à questão econômica, mas ela se apresenta multidimensional, articulando à exclusão social, tendo como resultado, uma urbanização, cujo crescimento urbano, tem reproduzido nas cidades médias contradições de difícil solução.

Quando falamos de pobreza estamos falando de desigualdade e certamente nos referindo à questão da exclusão social. O termo exclusão social surgiu na década de 60, mas a partir da crise dos anos 80 passou a ser intensamente utilizado, integrando discursos oficiais para designar as novas feições da pobreza nos últimos anos. A expressão, por ser relativamente recente, está longe de ser unívoca e está sempre relacionada às concepções de cidadania e integração social. Normalmente é empregado para designar a forma de apropriação dos frutos da riqueza de uma sociedade e do desenvolvimento econômico ou o processo de distanciamento do âmbito dos direitos, em especial dos direitos humanos.

### **Globalização e exclusão social no Brasil**

Hoje no Brasil falar da exclusão social tornou-se natural, para abordar uma série de temas e problemas. O conceito mais conhecido e utilizado na França, recoloca algumas das questões abordadas no tema de *underclass*, sem os pressupostos teóricos e as conseqüências deste último, de inspiração e uso estadunidense. Autores como Sassen (1998), Castells (1995, 1997) e Harvey (1998), mais recentemente têm discutido a respeito das cidades globais ou duais, tendo a classe como referência principal na medida em que reflete sobre o que falta, por comparação com a classe operária, aos pobres que não têm emprego regular, vivem em guetos, fazem parte de famílias desagregadas, estão submetidos à dependência de drogas ilícitas e têm vizinhanças com altas taxas de criminalidade e de baixíssima qualidade de vida.

Os fenômenos, pelo visto, não estão isolados, compartilham das causas e conseqüências da mesma fonte geradora: uma cidadania, no mínimo, *esquizofrênica*, já que não consegue ser extensiva a todos cidadãos que, ora se mostra democrática, ora discriminadora.

Tomar a exclusão social como eixo articulador das diversas questões decorrentes das desigualdades sociais é reconhecer a íntima imbricação das precárias condições de vida de amplos segmentos sociais. Já não é mais possível compreender ou tentar discutir isoladamente qualquer problema social, principalmente quando o que está em questão são os limites da sociedade contemporânea, especialmente quando observamos os complexos processos sociais na sociedade brasileira.

Por conseguinte, podemos adotar o conceito de qualidade de vida que mais se aproxima da discussão, acima elaborada, ou seja, aquele já indicado em outro texto, como "... a qualidade e a democratização dos acessos às condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente..." [6]. Assim, o desenvolvimento humano para que possa ser "...a possibilidade de todos os cidadãos de uma sociedade, melhor desenvolverem seus potenciais com menor grau possível de privação e sofrimento e da possibilidade da sociedade usufruir coletivamente do mais alto grau da capacidade humana." [7].

Isto só pode ser alcançado por qualquer sociedade, se tomarmos em consideração a idéia de equidade, a partir do que nos sugere Sposati: "o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles, nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem" [8].

O conceito guarda proximidades teóricas importantes com as teorias desenvolvidas na América Latina a respeito do mercado informal e da marginalidade, vinculando, sobretudo, o econômico ao social. Uma das conseqüências dessas contradições sociais e territoriais é a violência e a insegurança, cuja existência ou explicação, na América Latina, não está subordinada apenas e exclusivamente com a incapacidade das polícias em controlar os crimes, mas devem ser associadas, também, pela ausência de políticas sociais urbanas mais eficazes.

Para Ribeiro e Santos, o futuro das cidades brasileiras vai depender dos desdobramentos da crise econômica pela qual passa o Brasil nestas últimas décadas, bem como das soluções políticas e de gestão públicas que forem encontradas para "a adaptação de cada cidade a esse novo modelo de gestão vai depender de várias características e condicionantes, entre os quais os decorrentes do sistema político local. Nada indica que tais mudanças signifiquem melhoria da qualidade de vida e maior justiça social. O desafio está em buscar modelos de políticas que combinem às novas exigências da economia urbana globalizada a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social" [9].

Dentro desse quadro de exigências e demandas sociais é necessário respondermos uma questão vital para o futuro das cidades. Cabe perguntar: "¿qué es lo que caracteriza a la/s cuestión/es social/es de la ciudad del fin de milenio?" [10].

Dados oficiais mostram que mais de 32 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, ou seja, 29% da população vivem com menos de US\$ 1 por dia, o que significa mais que toda a população do Canadá. Fala-se em "apartheid social" quando sequer descrever a situação daqueles que vivem na miséria. Pois, são 14 milhões de pessoas não sabem ler nem escrever, como também, as áreas mais pobres do Brasil ainda são as zonas rurais, o crescimento urbano desordenado implicou numa grande concentração de famílias pobres vivendo em favelas de cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo. Este quadro é preocupante quando observamos que 80% dos brasileiros vivem hoje em áreas urbanas.

A pergunta que sempre resta é: apenas circunstanciar a exclusão social, no seu círculo das desigualdades, sempre pautado na lógica da acumulação do desenvolvimento contemporâneo do capitalismo, obteremos a resposta mais aproximada dessa realidade que se apresenta fragmentada e fugidia? Certamente a resposta para este tipo de questão exige sacrifícios de velhas posturas teóricas e epistemológicas, contudo, sem descartá-las totalmente, tornando-se necessária adicionar outros parâmetros. Dentre estes parâmetros, por exemplo, é intentar uma conexão entre as novas formas de sociabilidade e a exclusão social.

### **Exclusão social e crescimento das cidades médias brasileiras**

Nesses últimos trinta anos, a sociedade brasileira vem se transformando sob a égide da globalização, impondo em todas as dimensões da sua vida cotidiano que alguns autores denomina de fragmentação social ou descontinuidade da experiência social [11]. A sugestão, aqui subentendida, reside na mudança do "olhar" sobre a exclusão social, ou seja, sem perder os

processos mais gerais da geração e sustentação da exclusão social, deve-se articulá-la aos novos conteúdos da própria exclusão, como é a redefinição da sociabilidade, nessa sociedade globalizada.

A articulação entre, as abordagens mais gerais aos recantos mais íntimos da sociedade, como o da sociabilidade, vai exigir que se faça emergir o real mais fenomênico revelador incontestemente das desigualdades, para, posteriormente, adentrarmos no interior das novas conexões, como aquelas possíveis com a sociabilidade. Este parâmetro é adequado para esquadrihar uma primeira aproximação das novas condições da realidade social brasileira.

No Brasil, esse quadro fenomênico de mudanças profundas, principalmente em relação às cidades, expõe um cenário extremamente revelador em diversos aspectos. Assistiu-se, até 1970, uma concentração populacional nas áreas metropolitanas, impondo um padrão de urbanização, altamente concentrador tanto economicamente, quanto demograficamente.

Nas décadas seguintes, o efeito da concentração metropolitana continuou, mas foi interposto pelo crescimento das cidades médias brasileiras, ou seja, induzindo para um tipo de urbanização com uma *desconcentração-concentrada* [12] ou *desmetropolização* [13]. Mais recentemente, na década dos anos 90, as cidades médias cresceram pouco mais de 7 (sete) milhões de habitantes que, em termos absolutos, estes números aproximam-se do crescimento das cidades com mais de 500 mil habitantes ( ver tabela 1).

Ainda que considerássemos o crescimento relativo negativo das metrópoles, ao contrário de alguns pesquisadores, não houve uma *demetropolização* nestes últimos 30 (trinta) anos, pois, se considerarmos que em 1970, o Brasil possuía apenas duas metrópoles, com população acima de 2 (dois) milhões de habitantes, passando para 5 (cinco) metrópoles, no ano 2000. Enquanto que as cidades médias, no mesmo período, passaram de 40 para 194 cidades médias, respectivamente. Sendo que, no ano 2000, as cidades médias concentravam uma 27,23% da população brasileira, contra 17% apresentados pelas cidades acima de 500 mil habitantes e 16,23% das metrópoles (ver tabela 1). Estes dados sugerem uma distribuição populacional menos concentrada, ou seja, observamos que o processo de urbanização imprimiu uma *desconcentração-concentrada*.

**Tabela 1**  
**Classe de tamanho da população das áreas urbanas, número de áreas urbanas, população urbana residente e taxa percentual/população urbana - Brasil - 1970/2000**

Classe de Áreas Urbanas (1.000 habitantes)	1970			1991			2000		
	Número de áreas urbanas	População (1000 habitantes)	% de área urbana	Número de áreas urbanas	População (1000 habitantes)	% de área urbana	Número de áreas urbanas	População (1000 habitantes)	% de área urbana
Menos de 20	3.574	13.849	26,17	3.736	21.471	19,30	4.074	18.493	13,40
Entre 20/100	226	9.062	17,12	598	25.164	22,60	1.262	36.031	26,12
Entre 100/500	40	6.697	11,77	133	27.114	24,40	194	37.573	27,23
Entre 500/2.000	8	8.363	15,81	20	18.262	16,50	26	23.454	17,00
Acima de 2.000	2	14.935	28,23	4	18.980	17,10	5	22.403	16,23
Total/Brasil	3.850	52.906	100%	4.491	110.991	100%	5.561	137.954	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos: 1970, 1991 e 2000.

Em grande parte, o incremento populacional nas cidades médias deve-se, em grande parte, ao crescimento de centros intermediários pertencentes às Regiões Metropolitanas. Assim o anúncio de um ritmo mais elevado de crescimento do conjunto de cidades médias, muitas vezes por incluir as metropolitanas, não deve ser diretamente associado ao processo de desconcentração populacional. Em que pese esta afirmação, as cidades de porte médio apresentam-se em todas as

Regiões do Brasil, indicando a desconcentração, depois da década dos anos 80, mesmo em Regiões onde era caracteristicamente de predominância de população rural.

Concomitante ao crescimento das cidades médias, no período de 1995/1997, exatamente um ano antes e outro depois, da implantação do Plano Real, observa-se que a exclusão social, no tange a proporção de pobres se estabilizava, nesses anos, em um patamar muito próximo, "apesar de os efeitos da redução da pobreza terem se difundido amplamente, não se verifica atualmente uma alteração significativa da sua repartição entre as áreas metropolitanas, urbana e rural em relação a 1993. A participação das metrópoles no número de pobres no Brasil, que se reduziu de início, voltou a aumentar, enquanto a participação das áreas urbanas não-metropolitanas apresentou movimento oposto. A participação dos pobres rurais aumentou apenas levemente, parecendo ter esgotado a tendência de forte redução que caracterizou o início da década" [14].

Martine (1994), para definir esse processo de urbanização, propõe o termo *contrametropolização* [15], cuja primeira conseqüência é que "há uma urbanização do mundo, pois no contexto de um espaço-tempo transformado pelas tecnologias de ação a distância, surge a cidade-mundo, e nesse tempo não é partilhado pelos diferentes grupos de pessoas. Assim como há uma geografia social, poderíamos falar também de uma cronologia social, ou, como denominamos, assincronias urbanas"[16].

A exclusão social, obviamente, se expande juntamente com o processo de crescimento das cidades médias, levando consigo todas as contradições e conflitos inerentes às desigualdades sociais que dão sustentação à exclusão. Esta constatação teria pouco efeito significativo, visto que estaríamos nos referindo aos aspectos quantitativos mais aparentes destes processos, no entanto, a exclusão social apresenta-se de modo peculiar, nesta contextualização, isto é, há peculiaridades na exclusão social, tal como ela se manifesta, coincidentemente, nestes últimos 20 (vinte) anos.

É dentro desse processo recente de urbanização entre 1970/2000, que as cidades médias cresceram em quantidade e em tamanho, principalmente os centros urbanos entre 100 (cem) e 500 (quinhentos) mil. O resultado mais aparente desse processo foi uma distribuição populacional mais equânime no território nacional. Esta fenomenologia urbana trouxe uma série de conseqüências na constituição das questões sociais urbanas, principalmente pela inserção de novas e inéditas formas de sociabilidade que permeiam todas as esferas da sociedade, desde a forma de planejar, do habitar e da utilização dos espaços públicos.

As transformações ocorridas na constituição da rede urbana brasileira, como conseqüência do crescimento das cidades médias, não só apontam para o mercado ou para as novas exigências ou demandas sociais urbanas mas, principalmente, adentram e redefinem conceitualmente os espaços públicos, bem como, dão novos conteúdos aos lugares, enquanto definidores da eficácia das relações sociais. Provavelmente o lugar mais íntimo dessas transformações é a habitação.

Toda uma parafernália tecnológica doméstica se impõe como necessária, invadindo este espaço íntimo e privado que é a habitação. Pois, a partir de 2001, 89% (41 milhões) dos domicílios possuíam televisão; 12,6% (6 milhões) tinham microcomputador; 85% (40 milhões) tinham geladeira e 59% (27 milhões) tinham telefone. Esta massa disseminada de inúmeros eletrodomésticos e outros bens eletrônicos transformaram radicalmente o modo de vida, como também, a sociabilidade, marcada por originais espaços e tempos intrinsecamente urbanos.

É nesta perspectiva que as cidades médias ganham importância, para a compreensão das questões urbanas brasileiras, ou seja, aquilo que era visível nas metrópoles, a fragmentação de todas as dimensões da vida social.

Para além da análise metropolitana sobre a exclusão social, com o crescimento das cidades médias brasileiras fica sugerido que não basta apenas reproduzi-las, tal qual acontece nas metrópoles. Pois, o rompimento das fronteiras conceituais metropolitanas, a urbanização brasileira, a partir dos anos 70, interioriza e expande para todos os recantos urbanos, um novo padrão de urbanização, agora também centrado nas cidades médias e consubstanciado por uma produção e um consumo globalizado, todavia, sem deixar de levar em conta as especificidades da sociedade brasileira.

A que se considerar que a múltipla fenomenologia da exclusão social não se reduz, simplesmente, aos dados de caracterização da exclusão, já que eles são conhecidos pela disponibilidade de dados estatísticos importantes que vão desde os mecanismos seletivos do mercado da habitação popular, até a distribuição espacial da renda, da pobreza, percorrendo uma familiar topografia urbana da desigualdade. É nesta insistência dos estudos da exclusão social que deve ser extrapolado, propondo-a em novos termos, ou seja, rompendo com uma conceituação que a aproxime das idéias sobre marginalidade social.

O recente crescimento das cidades médias brasileiras oportuniza, através de um universo empírico privilegiado, a possibilidade de visualizar para além da morfologia social que a apreensão da exclusão social nos impõe. Dito de outra forma, se a escala da urbanização distribui a população concentrada nas cidades médias e nas metrópoles, de imediato, isto nos remete às demandas de comércio e serviços necessários nesta escala de urbanização.

Tal qual as metrópoles, as cidades médias também passam a construir tempos e espaços metropolitanos e, conseqüentemente, a reproduzir em outra escala, os mesmos problemas das metrópoles. Para além dessa reprodução, esse crescimento das cidades médias atesta a tendência dessa nova urbanização em tornar indiferenciados os espaços metropolitanos e das cidades médias.

Alguns textos[17], elaborados nos anos 90, já apontavam para os processos socio-espaciais, revelados a partir das categorias de espaço-tempo, especialmente aqueles gerados nas metrópoles. O que se coloca é que as cidades médias passaram a compartilhar do mesmo espaço-tempo e, como conseqüência, a exclusão social apresenta novas características, particularmente no que tange às sociabilidades estabelecidas dentro desta contextualização.

### **O que há de novo na urbanização brasileira?**

Se os processos mais gerais de produção da exclusão social e da profunda desigualdade social, como sua conseqüência mais ampla, sempre são referenciados à expansão do capitalismo e, particularmente, na sua lógica de acumulação, cuja característica está na constante expropriação das condições necessárias à reprodução das classes subalternas, então como explicar as características peculiares da exclusão social, sem incorrer em explicações velhas e seguras, contudo, sem dar conta do que há de novo?

O novo está no fato de que não há mais como apreender a realidade, a partir de uma totalidade, tal como pensávamos que isto era possível. Pois, o rompimento de uma visão unificada do mundo, cuja insistência em tomá-lo como uma totalidade. Esse rompimento leva-nos à fragmentação da experiência, ou seja, no imediato da vida social, na sua superficialidade, dada a impossibilidade de perceber ou apreendê-la em todas as suas conexões. O que resta são eventos desconexos cujos

conteúdos estão reduzidos às imagens planas ou numa sucessão de imagens fílmicas, como se expressaria Jameson[18].

O novo está, em primeiro lugar, no que conceitualmente poderíamos denominar de *metropolização* do espaço urbano brasileiro, desde o início da década passada. esta *metropolização* só pode ser identificada se tomarmos como pressuposto a fragmentação da experiência social e, conseqüentemente, da sociabilidade e do espaço urbano. Eleita esta premissa, resta estabelecer os nexos entre os novos espaços-tempo metropolitanos, agora fragmentados, e a exclusão social.

Certamente, haverá a necessidade de estabelecer parâmetros mais adequados para conceituar o urbano - a cidade e a metrópole -, assim como, reconhecer que a fragmentação, não é apenas espacial, poupando as sociabilidades. O que aqui se propõe é o entendimento de uma sociedade que não mais comporta uma cidade ou uma metrópole instituída de uma *aurea* onde a fruição da experiência social, da idéia de um planejamento que tomava o espaço como instrumento de dominação do tempo e, conseqüentemente, do controle obediente à lógica de acumulação fordista, fazendo da cidade e da metrópole uma fantasmagoria ordenada e ideologizada [19].

É sob estas inéditas condições do fazer e do conviver no urbano que devemos apreender a exclusão social, ou seja, torna-se necessário reorientar a análise e evitar explicações que dão novas roupagens às antigas estratégias da acumulação do capital, no interior das metrópoles ou das cidades. Portanto, quando se adiciona a idéia de fragmentação, ela está correlacionada à experiência social que já não dá mais conta de estabelecer os mesmos nexos anteriormente estabelecidos.

Assim, se os espaços urbanos se apresentam fragmentados porque, previamente, as relações sociais já estão fragmentadas. Neste sentido a exclusão social estará permeada pela fragmentação, especialmente quando consideramos os meios de comunicação e as tecnologias que imprimem velocidade aos espaços-tempos urbanos.

### **Considerações para além da fenomenologia do crescimento das cidades médias**

O processo de industrialização, implantado a partir dos anos 40, produziu um espaço urbano em consonância às exigências de produção em massa das condições gerais necessárias à reprodução dos trabalhadores urbanos. Tiveram início as políticas habitacionais no final daquela década, articulando o capital imobiliário e a produção em massa de habitações populares, formando imensas periferias, nas décadas seguintes, nas grandes cidades brasileiras.

Até os anos 70, predominou um padrão de urbanização periférico, centrado na expansão demográfica e territorial das grandes cidades e das Regiões Metropolitanas, cujo efeito maior foi uma clara especialização do espaço urbano, concomitantemente à segregação espacial.

A partir dessa década (1970), entra em crise esse modelo de urbanização experimentado entre 1940 e 1970, gerando uma enorme esforço para o estabelecimento de condições para a formulação de alternativas de planejamento urbano, como uma tentativa de domar ou controlar a urbanização, particularmente no tange ao ordenamento urbano e no controle das precárias periferias.

Nessas últimas décadas, o processo de urbanização brasileiro adquire uma característica de expansão que altera o modelo altamente concentrador nas metrópoles para expandir em número e tamanho as cidades médias.

A exclusão social revela de forma conclusiva as diversas formas e modos pelos quais a exclusão se dá, superando uma concepção que a confundia com pobreza absoluta. É neste aspecto que este artigo procura apontar alguns pontos importantes sugeridos pelo crescimento das cidades médias. Dentre estes pontos destacam-se a impossibilidade de apreendermos a exclusão social se não buscarmos os novos nexos que podem ser estabelecidos entre as novas formas de sociabilidade que atravessam as fronteiras entre a segregação espacial e a social.

Se o espaço revela-se altamente segregado, igualmente ele se propõe de forma fragmentada, rompendo antigos mitos construídos pelo urbanismo no século XIX. Em outras palavras, uma sociedade imbuída do "mito da modernidade", mas que a realização desse mito dificilmente acontecerá, visto que, a sociedade já não consegue estabelecer seus antigos nexos.

Quando pensamos que a sociabilidade se constituiu na modernidade através do seu cotidiano, aflorando no imediato da vida social, temporal e espacialmente concatenada às centralidades subterrâneas da sociedade, em outras palavras, ela se confundiu com a vida quotidiana, ganhando importância, nos dias de hoje, se articulada aos processos de exclusão social.

É de influência fundamental na sociabilidade as transformações em curso, especialmente àquelas que dizem respeito à passagem de uma sociedade de tipo produtivista ou produtiva em uma sociedade onde a comunicação ganha a mesma significância que o social, ou seja, uma forte tendência ao "destronamento" dos valores de tipo político e econômico e de base produtiva, para uma sociedade regulada por valores comunicativos. São poucas chances do sujeito emergir e de orientar a execução de projetos. A bem da verdade, os projetos perdem a razão da sua existência, dado que a experiência social se apresenta descontínua.

A exclusão social é, sem dúvida, uma das questões que dificilmente a sociedade capitalista poderá superá-la, pois, como parte constitutiva do processo de acumulação capitalista, ela se realiza enquanto contradição, contudo, a exclusão social se vê revestida de novos conteúdos gerados pelas novas formas de sociabilidade que lhe emprestam características até então, inéditas. Enfim, a cidade ou a metrópole enquanto espaços indiferenciados e de lugares especiais da concretização das relações, colocam a exclusão em novos termos.

## Notas

[\*] Financiado por la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAOESP

[1]Oliveira. 1999, p. 8.

[2]Ianni, 1992, p. 65.

[3] Ziccardi, 1998a, p. 6.

[4] Cátala, 2000, p. 6.

[5] Ziccardi. 1998a, p.11.

[6] Sposati, 1996, p. 71

[7]Idem. p. 89

[8] Idem. p. 105.

- [9] Ribeiro e Santos Jr. 1994, p. 15.
- [10] Ziccardi, 1998, p. 4.
- [11]Carvalho. 1998, p. 111.
- [12] Andrade e Serra. 1998, p.5
- [13] Santos. 1996, p. 23.
- [14] Rocha. 1998, 10.
- [15] Martine. 1994, p. 13.
- [16] Vérias. 2001,p. 9
- [17] Carvalho. 1998; Castells 2000 ;Harvey. 1993; Jameson. 1989; Santos. 1996.
- [18] Jameson. 1989.
- [19]Os exemplos mais concretos e triunfantes disto são os *shopping-centers*.

## **Bibliografia**

- ANDRADE, Thompson A. e SERRA, Rodrigo V. *O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro*. Texto para discussão nº 554. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.
- ANDRADE, Thompson A. e alli *Fluxos migratórios nas cidades médias e Regiões Metropolitanas brasileiras: a experiência do período1980/96*.Texto para discussão nº 747. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Getão. *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil*. Brasília, IPEA, 2001.
- CARVALHO, Edemir . *Crise urbana e Habitação Popular em Campinas. 1870 - 1956*. dissertação de mestrado. Defendida no IFCH - UNICAMP, 1991.
- CARVALHO, Edemir. *A sociabilidade fragmentada na metrópole contemporânea*. Tese de doutorado. F.C.L - Unesp - Campus de Araraquara, 1998.
- CASTELLS, M. *La ciudad informal: tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Vol. 1, 2 e 3. São Paulo, Atica, 2000.
- GARCÍA, C.N. (coord). *Cultura y comunicación en la Ciudad de México*. Grijalbo, México: UAM, 1998b. 2 v.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- IANNI, O. *A sociedade global*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1992.
- Í CÁATALA, J.P. Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época.*Congreso de la Union Iberoamericana de Municipalistas,Municipio y Globalización Granda-Baeza*, 6., Granda-Baeza, 2000. Granda-Baeza: 2000,p.250.

JAMESON, Frederic *Il Postmoderno, o la logica culturale del tardo capitalismo*. Trad. Stefano Velotti, Milano: Garzanti, 1989.

MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*. Texto para Discussão, 329. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1994.

OLIVEIRA, F.A.M. Apresentação. In OLIVEIRA, F.A.M. (org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de Indicadores 2001/IBGE*, Departamento de Empregos e Rendimento, - Rio de Janeiro : IBGE, 2002.

RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O.A. *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROCHA, Sonia *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Texto para discussão nº 721. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SASSEN, S. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *EURE*, 1998, vol. 24, nº 71, p. 5-25.

SPOSATI, A. *Mapa da exclusão/inclusão social no município de São Paulo*. São Paulo: Educ, 1996.

VÉRAS, M.P.B. Tempo e espaço na metrópole. Breves reflexões sobre assincronias urbanas. In *São Paulo em perspectiva*, 15(1), 2001. p. 52-62.

VÉRAS, M.P.B. (org.). *Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam*. São Paulo: Educ, 1999.

ZICCARDI, A. Gobiernos locales: entre globalización y ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F. In CALVA, J.L.; AGUILAR, A. (coord.). *Desarrollo regional y urbano, tendencias y alternativas*. México D.F.: CIIH; Instituto de Geografía - UNAM, 1995a. v.1.

ZICCARDI, A. La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática. In MUÑOZ, Humberto. (coord.). *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México: UNAM, 1998.