

LEITURAS AFINS

- Cidade e Campo no Brasil — *Manoel C. Andrade*
- Festa no Pedaco — *José Guilherme Magnani*
- A Política dos Outros — *Teresa Pires Caldeira*
- Produzindo o Passado — Estratégias de Construção do Patrimônio Histórico — *Antônio Augusto Arantes (org.)*

Coleção Primeiros Passos

- O que é Arquitetura — *Carlos A. C. Lemos*
- O que é Patrimônio Histórico — *Carlos A. C. Lemos*
- O que é Questão da Moradia — *L. C. Queiroz Ribeiro/R. M. Pechman*
- O que é Violência Urbana — *Régis de Moraes*

Coleção Tudo é História

- Bairro do Bexiga — *Célia Toledo Lucena*
- Os Caipiras de São Paulo — *Carlos Rodrigues Brandão*

Coleção QualÉ

- Qualé a Questão do Bóia-Fria — *Maria da Conceição D'Incao*

Coleção Encanto Radical

- Le Corbusier — Construir a Modernidade — *Gérard Monnier*

PAUL SINGER

USP-FAU
301.363
S164EC
E.3

MONOGRAFIAS

ECONOMIA POLITICA DA URBANIZACAO



00025417

ECONOMIA POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO

1ª edição 1973

10ª edição



125



1985

Preparado originalmente para uma coletânea sobre Urbanização na América Latina a ser editado pela Doubleday, nos Estados Unidos.

INTRODUÇÃO

Pretende-se neste trabalho analisar o papel da urbanização no processo de desenvolvimento capitalista de países que iniciaram sua industrialização com grande atraso. A análise explora fundamentalmente a função das grandes cidades ou metrópoles no processo de formação do exército industrial de reserva, à luz da experiência recente de São Paulo (Brasil). É claro que não se pretende generalizar as características da evolução da metrópole paulistana para todas as cidades dos países que passam hoje em dia pelo desenvolvimento. Antes pelo contrário, o papel de São Paulo no Brasil (assim como o de alguns grandes centros urbanos em outros países: Buenos Aires, Santiago, Cidade do México, Caracas etc.), é antes "oposto" ao das cidades restantes do país; na medida em que a acumulação do capital tende a se concentrar em uma ou poucas áreas urbanas, São Paulo é uma destas áreas onde se concentra o capital, esvaziando economicamente as outras regiões e, naturalmente, também as cidades nelas contidas. Apesar da sua "excepcionalidade", no entanto, São Paulo é um foco bastante adequado de análise, na medida em que oferece uma visão esclarecedora do processo de acumulação no plano nacional.

O crescimento acelerado das metrópoles em países não desenvolvidos acentuou e tornou mais perceptível uma série de desequilíbrios, principalmente entre procura e oferta de habitações e serviços urbanos, que compõem uma problemática urbana específica. A percepção desta problemática e do rápido crescimento da população "marginalizada" nos grandes centros suscitou abundantes apreciações críticas da urbanização nos países não desenvolvidos, boa parte das quais se voltam contra o processo como tal, revelando-se, no fundo, como uma crítica anti-urbana. A análise que se segue se dirige contra este tipo de crítica, sem negar a gravidade da problemática urbana e suas conseqüências para a população que a sofre, devido à sua incapacidade de inserir a urbanização no contexto de um desenvolvimento que se processa contraditoriamente. O caráter

reacionário do tipo de análise que parte do conceito de “explosão urbana” torna-se mais evidente, quando se verifica que ela é co-irmã das correntes que deblateram contra a “explosão demográfica” e contra a industrialização que, por usar técnicas avançadas, emprega “pouca” mão-de-obra. Este tipo de crítica do desenvolvimento capitalista, em lugar de apontar suas contradições, volta-se contra as conseqüências da transformação estrutural, condenando-a por seu ritmo “excessivo”. As opções que tal crítica explícita ou implicitamente propõe — controle da urbanização, controle da população, industrialização com técnicas menos avançadas (“intermediárias”) voltada para fora — são utópicas e tendem a desviar a atenção da verdadeira problemática do desenvolvimento.

1 — A CRÍTICA ANTI-URBANA

O novo prefeito (nomeado) de São Paulo adquiriu notoriedade ao declarar, pouco depois de ser empossado no cargo, que a cidade precisa *parar de crescer*, pois do contrário ela poderia sucumbir sob o peso dos problemas gerados pela sua expansão demasiado rápida. A declaração do alcaide contrasta com o “slogan” anteriormente prevalente: “São Paulo não pode parar”, que evidenciava quanto o paulistano se orgulhava do dinamismo de sua metrópole.

A posição do prefeito coincide, de maneira geral, com o temor manifestado por numerosos analistas da problemática urbana perante o gigantismo das metrópoles modernas, particularmente nos países não desenvolvidos.¹ A tese da super-urbanização dos países que recém se industrializam encontra no caso de São Paulo uma ilustração bem expressiva. Em 1940, a mancha urbana contínua não ocupava todo o território da capital, contendo 1 326 261 habitantes. Apenas 30 anos depois ela se estendia por 37 municípios reunindo em seu interior 8 106 250 habitantes. Durante este período a população cresceu a taxas anuais médias de 5,5 — 6%, dobrando cada 12 anos.

¹ Uma boa bibliografia a respeito do assunto foi elaborada por Richard Morse (“Trends and Issues in Latin American Urban Research, 1965-1970” in *Latin American Research Review*, vol. IV, n.º 1 e 2, Primavera e Verão de 1971) que divide os autores que procuram uma terapia para “uma terciarização real ou imaginária em aqueles preocupados com políticas (subdivididos em os que torcem as mãos [‘handwringers’] e os pensadores positivos) e os que estão mais interessados em identificar configurações duradouras da sociedade em vez de inventar panacéias para corrigir o caso latino-americano de acordo com a experiência do Ocidente”. A crítica anti-urbana é apresentada sobretudo pelos “hand-wringers”.

Afinal, o que se objeta a este fulminante crescimento urbano? Obviamente, o contínuo agravamento da problemática urbana: escassez de habitações levando à expressão de cortiços e favelas, saturação das vias de tráfego, insuficiência dos serviços urbanos básicos como o abastecimento de água encanada e de esgotos, que atendem proporções cada vez menores da população total, falta de telefones, de vagas nas escolas, de leitos hospitalares etc. . . Admite-se também um aumento contínuo do desemprego, da delinqüência, da incidência de moléstias mentais, da poluição do meio ambiente.

Do ponto de vista econômico, os críticos da urbanização encaram a migração às cidades como um processo de transformação de trabalhadores agrícolas produtivos em “biscateiros”, engraxates e vagabundos. Do ponto de vista social, estes mesmos críticos apontam o desenraizamento de integrantes de comunidades rurais, que se tornam “marginais” na sociedade metropolitana.

Ao redor desta crítica da urbanização, que se compraz muitas vezes com o temor suscitado pelos grandes números (São Paulo deverá atingir 20 milhões de habitantes antes do fim do século!), criam-se os quiproquós mais engraçados. A direita, defensora do “status quo”, atribui todos os males aos fenômenos demográficos — o crescimento excessivo da população e sua migração maciça às metrópoles — e chega assim à conhecida moral malthusiana segundo a qual os pobres são os principais responsáveis, devido ao seu comportamento reprodutivo e migratório, pelo agravamento de seus infortúnios. A esquerda, que encampa como evidentes as constatações da crítica anti-urbana, procura atribuir à anarquia de produção, própria do capitalismo, o crescimento desmesurado das grandes cidades.² Desta maneira, ninguém parece se dar conta do fundo do problema: é o gigantismo das metrópoles, nos países não desenvolvidos, a causa principal do agravamento de seus problemas? Afi-

² Um bom exemplo do ponto de vista mais conservador é exposto por Victor Urquidí (“The Underdeveloped City” in R. Eells e C. Walton (ed.) *Man in the City of the Future*, The MacMillan Co., London, 1968), que desenvolve a tese que “a urbanização em países menos desenvolvidos é necessária para o desenvolvimento moderno, mas está assumindo alguns dos piores aspectos do crescimento das cidades nas nações industriais e está sendo agravada pela mudança social sem precedentes, decorrente das elevadas taxas de crescimento da população e dos maciços movimentos de gente das áreas rurais às urbanas” (pág. 75). Um exemplo de crítica anti-urbana de esquerda é oferecido por Manuel Castells (“L’urbanization dépendente en Amérique Latine” in *Espaces et Sociétés*, n.º 3, Julho de 1971). Castells caracteriza a urbanização da América Latina como sendo de aceleração crescente, constituindo grandes concentrações de população sem desenvolvimento equivalente da capacidade produtiva, a partir do êxodo rural e sem assimilar os migrantes no

nal, não é evidente por si mesmo que, se a população de São Paulo, por exemplo, fosse menor e que, portanto, se as necessidades de empregos e de serviços de toda ordem também fossem menores, que a atual disponibilidade de empregos e de serviços seria a mesma. Em outros termos, a crítica da urbanização tem por pressuposto básico de que não há uma relação necessária entre o crescimento da população e a expansão da economia da metrópole.³

2 — A URBANIZAÇÃO COMO PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO DO EXÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA

Uma das características básicas da economia colonial que prevalecia no Brasil (assim como em outros países latino-americanos) era um colossal desperdício de força de trabalho conjugado com uma permanente escassez de mão-de-obra na parte da economia integrada no mercado mundial, isto é, no Setor de Mercado Externo. Quando, em meados do século XIX, começou a crescer a exportação de café brasileiro, a maior parte da população estava dispersa em pequenas unidades de economia de subsistência ou encerrada nos decadentes engenhos açucareiros do Nordeste ou nas estâncias de gado do Sul. As fazendas de café eram trabalhadas por escravos importados da África e, quando o tráfico negreiro terminou em 1850, por escravos trazidos de outras partes do país. Quando a mão-de-obra escrava começou a escassear, recorreu-se ao imigrante europeu, o que forçou afinal, dada a incompatibilidade entre trabalho escravo e trabalho livre no mesmo setor de atividade, a abolição da escravatura. O que importa ressaltar, neste contexto, é a reduzida capacidade de mobilização da força de trabalho da economia colonial, cujo Setor de Mercado Externo via de regra importava sua mão-de-obra do exterior.

sistema econômico urbano, com a formação de uma rede urbana truncada e desarticulada. Segundo Castells, os males urbanos do continente provêm todos da dependência do capitalismo internacional: "De outra parte, na medida em que há desintegração nacional do sistema produtivo, é lógico que a rede urbana seja desarticulada e truncada. Mas a sua desarticulação não é mais que o resultado de uma articulação da estrutura social, formada tanto pela sociedade dominante como pela sociedade dependente" (pág. 21). Neste nível de abstração, a dependência pode ser responsabilizada pelo que se queira.

³ O raciocínio é, no fundo, semelhante ao do neo-malthusianismo: o desemprego (real ou suposto) resulta de um excedente de população em relação ao capital acumulado, de onde se segue que se houvesse menos população não haveria desemprego. População e economia são vistos como evoluindo separadamente, o que de fato quase nunca acontece. Para uma análise no plano nacional vide meu livro *Dinâmica Populacional e Desenvolvimento*, Edições CEBRAP, São Paulo, 1970.

A economia colonial não dispunha de um sistema de incentivos capaz de atrair a mão-de-obra integrada no Setor de Subsistência, a não ser quando a terra utilizada neste setor era de propriedade de fazendeiros que também produziam para o mercado externo. Neste caso, o mais-produto obtido dos trabalhadores assumia, freqüentemente, a forma de mercadorias exportáveis.

Entre a abolição da escravatura (1888) e a Revolução de 1930, houve no Brasil importantes transformações econômicas, sociais e políticas. Iniciou-se o processo de desenvolvimento mediante substituição de importações, com a constituição de um importante parque industrial produtor de bens de consumo não duráveis (tecidos, roupas, alimentos) principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, e de uma ampla agricultura comercial voltada para o mercado interno, nos estados de colonização alemã e italiana (Rio Grande do Sul e Santa Catarina). A imigração européia avolumou-se fortemente, atingindo seu auge pouco antes da 1.ª Grande Guerra, integrando-se os imigrantes na cafeicultura e nas novas atividades do Setor de Mercado Interno. Iniciou-se um tímido processo de urbanização, com o crescimento proporcionalmente mais rápido das capitais que eram centros de mercados regionais: Rio, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte. São Paulo, em particular, dispunha de um mercado regional maior que as demais, pois a cafeicultura tinha-se deslocado para o seu "hinterland".

Porém a mudança mais profunda se deu após 1930: antagonismos interregionais cada vez mais fortes, combinados com repetidas revoltas da oficialidade jovem, levaram à derrubada da oligarquia cafeeira do poder, que foi assumido por uma coligação de políticos e "tenentes" oriundos das regiões periféricas (Nordeste e Rio Grande do Sul). Os governos originados da Revolução de 1930 (chefiados, até 1945, por Getúlio Vargas), além de porem em prática uma política mais decidida de industrialização, trataram de desarmar os "exércitos do sertão", limitando a onipotência dos fazendeiros,⁴ e ao mesmo tempo criaram uma legislação do trabalho aplicável unicamente às áreas urbanas (na verdade, apenas às cidades maiores)

⁴ No Brasil de antes de 1930, a mobilidade da mão-de-obra rural era restringida por uma série de laços econômicos e psico-sociais que prendiam os agregados, parceiros, colonos etc. ao senhor da terra. Tais laços eram garantidos por bandos de capangas armados, chefiados por fazendeiros, que em algumas áreas chegavam a constituir verdadeiros "exércitos do sertão", dissolvidos depois de 1930. A eliminação do recurso à força armada para garantir o domínio dos dons da terra sobre os trabalhadores se dá paulatinamente e está longe de estar completada, o mesmo sendo verdadeiro quanto à substituição das relações de produção servis por relações capitalistas monetárias (arrendamento ou salariado).

que proporcionou aos assalariados urbanos um padrão de vida substancialmente mais alto que o das massas rurais. Surge desta maneira um sistema de incentivos que atrai uma parcela crescente dos trabalhadores rurais às cidades. A grande massa rural, confinada na economia de subsistência, passa a constituir para a economia capitalista industrial um verdadeiro reservatório de mão-de-obra ou, na expressão clássica de Marx, um exército industrial de reserva.

A mobilização deste exército se fez paulatinamente, entre 1930 e 1945, a partir da abolição da autonomia dos estados, que serviu tanto para unificar o mercado interno como para derrubar as oligarquias locais, cujo poder sobre a população rural foi assim consideravelmente enfraquecido. A construção de uma rede de rodovias, que passou a interligar as principais regiões do país, facilitou as comunicações e estimulou enormemente as migrações internas. Finalmente, é preciso acrescentar que, a partir desta época, a sistemática queda da mortalidade, que se iniciou nas cidades maiores mas atingiu rapidamente o interior, acelerou sobremaneira o crescimento da população e, portanto, do exército industrial de reserva. O aumento da população rural em áreas já densamente povoadas (na Zona da Mata e no Agreste nordestinos e nas zonas de colonização do Sul, por exemplo) ocasionou pressão sobre a terra, agravando a dicotomia latifúndio-minifúndio e provocando fortes correntes migratórias para zonas agrícolas pioneiras e para as cidades.

De 1930 em diante, a imigração estrangeira, por razões tanto externas como internas, perdeu quase toda importância. O número de imigrantes chegados ao Brasil era de 622 397 entre 1900 e 1909, atingindo seu montante máximo entre 1910 e 1919: 815 463. Na década seguinte (1920-29) o total se manteve próximo deste nível: 788 170. Porém, daí em diante o número de imigrantes cai drasticamente: 332 768 entre 1930 e 1939, e 114 405 entre 1940 e 1949. Na década dos 50 há uma certa recuperação (586 670) porém na última década o total de imigrantes cai novamente a um nível próximo a 200 000. É preciso notar que mesmo a imigração mais abundante entre 1950 e 1959 pouco representou, pois neste período a população total do país aumentou de quase 20 milhões. Pois bem, apesar desta queda da imigração do exterior, a absorção de mão-de-obra pela economia capitalista acelerou-se cada vez mais, graças a um aumento cada vez maior das migrações internas, cuja componente principal era a migração rural-urbana.

É claro que a mobilização do exército industrial de reserva, constituído pelas massas rurais submergidas numa economia de subsistência pré-capitalista, não se deu exclusivamente mediante a urbanização, porém esta foi sua forma predominante. O capitalismo

industrial via de regra se origina nas cidades e daí penetra no campo. O Brasil não constitui exceção a esta regra. A substituição de importações provocou, em primeiro lugar, a ampliação e a diversificação dos ramos da indústria de transformação, o que determinou forte expansão da economia urbana. Tendo-se constituído, desta maneira, um amplo mercado urbano para produtos agrícolas, principalmente alimentos, criaram-se condições para a penetração (ainda hoje limitada) do capitalismo na agricultura.⁵

O desenvolvimento capitalista da economia brasileira foi profundamente marcado por esta ampla mobilização do exército industrial de reserva, que deu lugar a um abundante suprimento de força de trabalho pouco qualificada mas dócil e de aspirações modestas. Formou-se desta maneira um importante diferencial entre o custo da mão-de-obra qualificada e não qualificada, limitado apenas pela legislação do trabalho, principalmente pelo salário mínimo. Isso explica o baixo grau de mecanização das atividades agrícolas e de construção civil e o relativo obsoleto tecnológico dos ramos industriais mais antigos, como o têxtil e o de confecção de vestuário. A persistência de numerosas pequenas empresas artesanais e semi-artesanais e do grande volume de força de trabalho em serviços domésticos também se explica pelo baixo custo da mão-de-obra.

3 — METROPOLIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DO CAPITAL

A unificação do mercado nacional, tanto física quanto política, a partir de 1930 criou condições para uma crescente concentração do capital, antes impedida pela fragmentação regional do mercado. A concentração do capital se apresenta sob dois aspectos diferentes, que se reforçam mutuamente:

- a) a concentração de atividades em estabelecimentos e firmas cada vez maiores, causada pelas vantagens financeiras, comerciais, produtivas etc. que uma escala maior de operações proporciona;
- b) a concentração de atividades em determinadas áreas, causada pelas chamadas economias externas de despesas de transporte

⁵ A migração para a cidade tem um duplo efeito sobre o crescimento do exército industrial de reserva: os migrantes se incorporam nele ao se instalar nas áreas urbanas e ao mesmo tempo expandem a demanda urbana (solúvel) por produtos agrícolas, o que confere o caráter de mercadorias, isto é, de excedente vendável, a uma parcela crescente da produção do Setor de Subsistência. É através da expansão do mercado urbano para produtos agrícolas que o capitalismo penetra na agricultura, pois ela possibilita e torna vantajosa para o proprietário a substituição da renda-produto ou renda-trabalho pela renda-dinheiro ou pelo lucro proveniente da exploração do trabalho assalariado.

e comunicações entre empresas complementares e pelo uso em maior escala, o que reduz os seus custos, de serviços industriais (energia, água, esgotos), de serviços financeiros, comerciais etc.

Na medida em que as empresas se concentram espacialmente, o mercado para cada uma se amplia, possibilitando assim maior concentração empresarial do capital e na medida em que esta se dá as vantagens da concentração espacial se acentuam.

No Brasil, a concentração espacial do capital se deu primordialmente em São Paulo por uma variedade de motivos, dos quais o mais importante é que a capital paulista já possuía o maior parque industrial do país, devido à razão apontada antes: o grande mercado regional formado pela cafeicultura. Quando esta se deslocou, a partir dos anos 40, para o norte do Paraná, ela continuou fortemente ligada a São Paulo, cuja hegemonia no mercado nacional já não podia mais ser disputada.

A partir de 1950, o processo de substituição de importações atingiu as indústrias de bens de consumo durável (automóveis, eletrodomésticos), bens de capital (máquinas, equipamentos) e bens intermediários (siderúrgica, produtos químicos, de borracha, papel). A implantação destas indústrias se deu em grande parte mediante investimentos de capital estrangeiro, que trouxe ao país técnicos de produção em massa. Deste modo, os novos ramos industriais já surgiram fortemente concentrados e a maior parte dos estabelecimentos foi localizada na área metropolitana de São Paulo ou em suas imediações: Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba. Esta formidável concentração de atividades industriais condicionou, por sua vez, uma extraordinária expansão de atividades terciárias na região: a atividade comercial, além de se ampliar, especializou-se, o mesmo acontecendo com a atividade financeira; a rede de ensino formal cresceu bastante, surgindo ao seu lado uma grande quantidade de cursos profissionalizantes; os serviços pessoais também se ampliaram, multiplicando-se os estabelecimentos de luxo: hotéis, salões de beleza, clubes de campo, saunas, escolas de judô, de yoga etc. Isso sem falar da ampla gama de serviços demandada pelo automóvel e pelo automobilista e dos serviços semi-domésticos em prédios e áreas residenciais suburbanas. É importante observar que, na Grande São Paulo (área metropolitana), a porcentagem da força de trabalho empregada em serviços subiu de cerca de 50% em 1940 e 1950 para 60% em 1960.

É interessante discutir, neste contexto, em que medida a grande concentração de atividades na Grande São Paulo correspondeu a vantagens econômicas gerais, isto é, que permitiram o desenvolvi-

mento das forças produtivas e em que medida ela resultou das características capitalistas da economia brasileira. Parece não haver dúvida que as vantagens efetivas da aglomeração correspondem também desvantagens, que foram sobremaneira agravadas pela ausência de um adequado planejamento a longo prazo. Como as decisões de localização de atividades são tomadas descentralizadamente, tal planejamento é sumamente difícil, senão impossível. Assim, os principais mananciais de água da cidade, o rio Tietê e seus afluentes, foram utilizados para diluir esgotos, criando grave escassez de água potável o que está requerendo custosas obras hidráulicas para trazer o líquido de áreas mais distantes. Também o uso irrestrito do automóvel em todas as vias da cidade criou um volume excessivo de tráfego dificultando o transporte coletivo e exigindo ponderável volume de obras de alargamento de ruas, construção de passagens elevadas etc. A forte concentração de atividades terciárias no centro histórico da cidade contribui para avolumar determinados fluxos de trânsito, o que não deixa de agravar os problemas do tráfego. Deve-se mencionar, neste contexto, a dificuldade em se construir a rede de transporte subterrâneo (metrô) devido aos elevados custos de desapropriação de imóveis.⁶

Uma das características da economia capitalista é que as desvantagens da aglomeração, embora causadas fundamentalmente pelas empresas privadas, acabam tendo seus custos socializados, já que a solução dos problemas assim suscitados cabe ao poder público, que financia as obras com fundos tributários arrecadados de toda população. Assim, a indústria automobilística, maior responsável pelos problemas de tráfego que seus produtos ocasionam, não contribui proporcionalmente mais do que qualquer outro "município" para sua solução.

É preciso considerar, porém, que as atividades concentradas na metrópole paulista proporcionam, graças à⁷ sua maior produtividade, o excedente requerido para a solução dos problemas que elas

⁶ É óbvio que a dificuldade em planejar não somente provém da descentralização de decisões mas também do antagonismo de interesses das diferentes classes. Qualquer regulamentação do uso do solo urbano, quer para construir quer para transitar ou estacionar, interfere com os direitos dos proprietários do solo e/ou de veículos.

⁷ Solução no sentido de superação dos problemas decorrentes da oferta insuficiente de serviços, que afetam o desenvolvimento ulterior daquelas atividades. A insuficiência de serviços afeta a atividade econômica ao torná-la menos produtiva (devido, p. ex., à fadiga dos operários ocasionada pela deficiência de transportes coletivos) ou elevando-lhe os custos (na medida, p. ex., em que o custo mais alto da habitação operária impõe o pagamento de salários maiores).

geram. Neste sentido, seria errôneo pensar que a economia da Grande São Paulo está se tornando inviável. A sua problemática, que causa incontáveis sofrimentos à população (longas horas de espera no transporte coletivo, más condições de saneamento nas áreas de população pobre, cujos alojamentos são precários e longe dos serviços essenciais, pois a especulação imobiliária trata de repartir os recursos escassos de acordo com o poder aquisitivo dos indivíduos) provém antes do atraso na adoção de medidas do que da ausência de recursos para financiá-las.

4 — VELOCIDADE DE CRESCIMENTO E PROBLEMÁTICA URBANA

Poder-se-ia pensar (como o faz o prefeito de São Paulo) que o problema está basicamente na excessiva velocidade do crescimento da população metropolitana, o que faz crescer no mesmo ritmo a demanda por serviços urbanos, velocidade esta que supera a capacidade de acumular recursos para atendê-la. Mas, na verdade, a demandade serviços, numa economia capitalista, é apenas a demanda solvable e por isso ela crece em função da renda e não em função da população. Uma família que chega a São Paulo sem que algum de seus membros possa empregar-se e que não dispõe de qualquer outra fonte de renda não pode sequer demandar uma habitação, constituindo no máximo uma carga para a assistência social, quando não é acolhida por parentes ou amigos, como acontece na maior parte das vezes. Quando uma família, no entanto, passa a usufruir uma renda que utiliza para se alojar, comprar automóvel etc., então sim ela contribui para avolumar a demanda por serviços urbanos. Mas, neste caso, em algum ponto da economia esta renda foi gerada (graças à atividade de membros desta família ou de alguém outro) de modo que o volume de recursos da economia urbana também foi acrescido.

É preciso, neste contexto, não confundir a problemática de uma cidade como São Paulo com a de outras em que existem mecanismos de transferência que garantem solvabilidade à demanda vital mínima de qualquer novo morador. Tais mecanismos não existem, a não ser em termos quase simbólicos, e os que não conseguem se integrar de um modo legal e moralmente sancionado na economia são, no máximo, um encargo para os serviços de manutenção da ordem. Se existe portanto uma demanda “explosiva” por serviços urbanos de toda espécie, que permanece em grande medida insatisfeita, isto se dá não porque a população cresce depressa demais mas porque a renda urbana se eleva de forma “explosiva” e os meca-

nismos de mercado, que de modo geral deveriam equilibrar demanda e oferta, simplesmente falham no cumprimento do seu papel. E falham porque a oferta se torna inelástica a curto prazo quando se esgota a capacidade de produção. Não é possível atender a uma demanda rapidamente ascendente de telefones, de ligações à rede de água e de esgotos, de habitações, de vias transitáveis etc. quando as respectivas redes telefônicas, de água etc. estão saturadas. De modo que as únicas maneiras de se reduzir os desníveis entre demanda e oferta de serviços urbanos seriam ou deter a expansão da economia urbana ou planejá-la a longo prazo. Tudo leva a crer que nem uma nem a outra são compatíveis com o modo de produção capitalista, tal qual ele se apresenta no Brasil atualmente.⁸

Outra parte do argumento anti-urbano é que o crescimento excessivo da população das cidades (nos países não desenvolvidos) se manifesta sob a forma de uma oferta de força de trabalho que aumenta mais depressa que a demanda, gerando um volume crescente de desemprego (aberto, oculto, disfarçado) e de subemprego. É preciso, em primeiro lugar, constatar que o volume de desemprego aberto e oculto em São Paulo não parece estar em aumento, de acordo com os dados (precários) de que se dispõem. Tampouco deve ser ele muito grande. Em 1953, no Distrito de São Paulo (então a maior parte da Grande São Paulo), os desempregados constituíam 10% dos homens e 5% das mulheres de 15 anos e mais. Mais recentemente, em 1969, no Estado de São Paulo (do qual cerca de 50% da população se encontrava na Grande São Paulo), as percentagens permaneciam quase as mesmas: 10% entre os homens e 3,6% entre as mulheres. Embora não se disponham de dados diretos recentes para a região, é provável que o desemprego (aberto e oculto) não seja exagerado para uma economia capitalista (nos E. U. A. a taxa equivalente seria de 9 a 13% nos últimos anos, isto é, o dobro da taxa de desemprego aberto).

Quanto ao desemprego disfarçado, não se dispõem de informações nem indiretas, pois o conceito em si não se presta muito a mensurações. Um desempregado disfarçado seria alguém cuja produtividade marginal é nula ou mesmo negativa. O exemplo clássico seria o do sexto vendedor numa loja em que 5 poderiam atender

⁸ Morse (*op. cit.*) apresenta dados de grande interesse sobre o planejamento urbano em Cuba, onde a concentração espacial de atividades (sobretudo em Havana) está dando lugar à criação de uma rede urbana de cidades médias e pequenas. Embora seja cedo para se aquilatar os resultados do experimento, é indubitável que a reordenação radical do uso do espaço em Cuba só se tornou possível graças à socialização dos meios de produção, particularmente do solo urbano.

perfeitamente a clientela. Na falta de estimadores diretos, é comum tentar-se avaliar o desemprego disfarçado pelo número dos que percebem rendas muito baixas. A pressuposição por detrás deste procedimento é que a remuneração de alguém é proporcional à sua produtividade marginal. Este teorema neo-clássico requer tais características de mercado que sua aplicabilidade prática é extremamente limitada. Numerosos trabalhadores não qualificados ganham muito mal (na construção civil, p. ex.) porém isso não demonstra que eles tenham baixa produtividade marginal. Perguntar-se-ia: sendo ponderável a diferença entre a produtividade marginal e o salário, porque não se amplia o emprego na construção civil por exemplo? Há várias⁹ razões: a limitação da demanda pelos produtos deste ramo, a escassez de outros fatores de produção tais como capital, força de trabalho qualificada etc. De uma forma geral, nem o mercado de trabalho nem os demais mercados da economia metropolitana apresentam as características da livre competição. Deste modo, as atividades que usam mão-de-obra pouco qualificada — construção, bares, prédios, comércio varejista — têm condições de pagar salários muito reduzidos sem se sentir incentivadas a ampliar o emprego até esgotar toda oferta de força de trabalho deste tipo.

Qualquer que seja o volume de desemprego disfarçado a total em São Paulo, é fácil ver que ele deve ser muito *menor* que na maioria das cidades brasileiras cuja população cresce mais devagar ou simplesmente decresce.* Visitando-se tais cidades, a desocupação de numerosas pessoas, em suas variadas formas, salta aos olhos. Obviamente uma grande parte dos imigrantes vem a São Paulo de tais cidades. Se houvesse alguma maneira de impedi-los de vir a São Paulo tentar sua sorte no mercado de trabalho, o desemprego em São Paulo talvez diminuísse algo, mas o desemprego urbano

⁹ Num mercado competitivo supõe-se que a parcela de cada empresa na oferta total é tão reduzida que o aumento desta parcela não afeta o preço. Daí se segue, que, devido à competição entre as empresas, cada uma delas expande o emprego até o ponto em que a produtividade marginal (suposta sempre decrescente) se iguala ao salário pago. Quando, no entanto, o mercado não é competitivo, a expansão da oferta das grandes empresas tende a deprimir os preços. Assim, se as grandes construtoras expandissem sua produção até o ponto de igualdade entre produtividade marginal e salário, dado um determinado nível de preços dos seus produtos, elas podem prever que um volume maior de imóveis só poderia ser vendido a um preço inferior, de modo que quando oferta e demanda estivessem novamente em equilíbrio, a produtividade marginal seria inferior ao salário (já pago). Nestas condições, a empresa oligopólica leva em consideração a elasticidade-preço da demanda ao determinar o seu volume de produção e, portanto, o de emprego.

* Infelizmente, não se dispõem de dados sobre o montante de desemprego nas cidades brasileiras. Tais dados são levantados apenas regionalmente.

no país seria ainda maior. No fundo, o grande movimento migratório para a Grande São Paulo nada mais significa do que o deslocamento da oferta de força de trabalho para onde mais cresce a demanda.

Isso não quer dizer, naturalmente, que não haja cidades brasileiras em que a imigração ocasiona uma expansão de oferta de trabalho muito mais intensa do que a demanda. Trata-se sobretudo de capitais regionais (Belém, Fortaleza, Recife) que concentram em si um número de desempregados que estava disperso num maior número de localidades. Não parece haver argumentos válidos para que se tente preservar a dispersão.

Vale a pena distinguir aqui dois tipos de desemprego que ocorrem em economias capitalistas ainda não completamente desenvolvidas: um é o que decorre da mobilização de grupos sociais anteriormente não integrados na força de trabalho capitalista (principalmente mulheres e pessoas provenientes do Setor de Subsistência, além dos jovens que entram no mercado de trabalho); o outro decorre da liberação de força de trabalho que já estava engajada, por causa de mudanças na técnica de produção ou na estrutura da demanda efetiva. Este último tipo de desemprego ocorre com maior frequência nos países capitalistas desenvolvidos, tem dimensões limitadas e assume o aspecto de desemprego friccional, sendo decorrência do remanejamento da mão-de-obra entre diferentes empresas e setores de produção, exceto nos períodos de baixa conjuntural das atividades, quando seu volume aumenta consideravelmente. Mas, é o primeiro tipo o que predomina em países como o Brasil, resultando na incorporação ao exército industrial de reserva de ponderáveis massas humanas que aspiram participar da tão propalada sociedade do consumo. Este tipo de desemprego, que pode ser denominado de estrutural, resulta, em última análise, da insuficiência de acumulação de capital prévia que permita utilizar imediatamente a força de trabalho tornada disponível por mudanças sociais básicas nas áreas rurais e nas pequenas cidades.

Se se olha os vastos fluxos migratórios que cruzam o território brasileiro, que, de acordo com o Censo de 1970, englobavam mais de 30 milhões de pessoas numa população de pouco mais de 93 milhões, é fácil ver que o exército industrial de reserva atinge dimensões formidáveis no Brasil, já que a grande maioria dos imigrantes se desloca à procura de trabalho. É um esforço imenso devotado à localização das áreas onde se dá a acumulação de capital e onde, em conseqüência, cresce a demanda por força de trabalho. É bastante comum que o mero anúncio do início da construção de uma fábrica atraia ao local numerosos trabalhadores.

O rápido crescimento demográfico da Grande São Paulo é conseqüência da amplitude do desemprego estrutural no país e do fato de que efetivamente a acumulação se processa em grande escala dentro dos seus limites. Em comparação com outras cidades, é provável que uma proporção maior dos migrantes que acorrem à área metropolitana de fato logram integrar-se no processo produtivo. Isto se explica, de um lado, pelo fato de que as correntes migratórias cobrem, em geral, distâncias curtas. Dos 8 403 444 migrantes que residiam em São Paulo, em 1970, 5 373 965 (isto é, 64%) provinham do próprio estado e 888 615 (10,5%) do vizinho estado de Minas Gerais. Dos migrantes que chegaram à Grande São Paulo, quase 60% vêm do resto do estado ou de Minas Gerais. A incapacidade (econômica e social) dos migrantes brasileiros de abarcarem o conjunto do território na sua busca de trabalho na verdade limita o crescimento populacional da Grande São Paulo, permitindo a ocorrência de diferenciais no nível de emprego entre as várias regiões do país. Deste ponto de vista, o crescimento da população paulistana ainda seria maior do que é, se a mobilidade espacial da força de trabalho fosse perfeita.

5 — A ANTI-CRÍTICA

Podemos, agora, retomar a discussão inicial. Parece claro que a problemática de áreas metropolitanas como a Grande São Paulo resulta de uma concentração espacial de atividades (e não de população) que, em termos econômicos, se justifica, dentro de certos limites. Não há dados que permitam definir, no plano macro-econômico e social, um grau "ótimo" de aglomeração (ou dispersão) de atividades. Não se pode concluir daí, porém, que a aglomeração produzida pelas decisões tomadas isoladamente pelos empresários, em função de indicadores de mercado e inclinações pessoais, seja a ótima. Há duas razões, pelo menos, que invalidam esta hipótese. Em primeiro lugar, os indicadores de mercado são falhos na medida em que cada empresário ignora as decisões dos demais e as conseqüências econômicas e sociais do conjunto delas. Dado o elevado valor dos investimentos em terrenos e construções, a correção de decisões errôneas, mesmo do ponto de vista interno da empresa, soe ser inviável a curto prazo. Daí os engarrafamentos de trânsito, as linhas telefônicas sobrecarregadas, os cortes de energia elétrica e demais deseconomias de aglomeração. Em segundo lugar, a preferência pessoal dos empresários e da alta direção dos estabelecimentos pesa nas decisões quanto à sua localização, pois esta obviamente

condiciona o local de moradia dos seus dirigentes. Por mais que se fale contra a qualidade de vida das metrópoles, é nelas que se encontram as melhores escolas, a assistência médica especializada, uma vida cultural mais movimentada e assim por diante. Deste modo, quando a localização não é pré-determinada por determinados fatores, tais como a proximidade da fonte de matérias-primas, a opção que acaba sendo preferida é a que permite aos dirigentes morar numa "boa cidade", o que quase sempre significa uma cidade grande. Pode-se deduzir daí que o sistema descentralizado de tomada de decisões, própria do capitalismo, tende a apresentar um viés favorável à superaglomeração das atividades em áreas metropolitanas, viés este que é reforçado pela socialização das deseconomias de aglomeração.

A conclusão de que, no capitalismo, há uma tendência à excessiva concentração espacial das atividades, da qual resulta a hipertrofia das áreas metropolitanas, parece coincidir, à primeira vista, com a crítica da urbanização que mencionamos no início deste trabalho. Esta coincidência, no entanto, é apenas aparente. Na verdade, a ordem causal apresentada pela crítica anti-urbana, que vê no crescimento urbano dos países não desenvolvidos uma "inchação" representada por um aumento da população sem a expansão correspondente da economia metropolitana, é oposta à que revela a análise do caso da Grande São Paulo. O que de fato acontece é que a acumulação de capital se dá de forma concentrada no espaço, o que atrai grandes fluxos migratórios. O exército industrial de reserva, sendo construído por uma grande parcela da população, a qual se torna móvel na medida em que se rompem as peias que a prendiam às áreas rurais, se dirige às metrópoles que oferecem melhores perspectivas de emprego.

Não é verdade, pois, que a "marginalidade" urbana é um produto do desenvolvimento capitalista, pelo menos no sentido de que ela não existia antes na economia colonial. Tal proposição, apesar de ser formulada como crítica ao capitalismo, é reacionária. O capitalismo, ao destruir relações de produção no campo que lhe são anteriores e antagonicas, põe em movimento massas humanas que numa primeira fase se integram no exército industrial de reserva. Como a acumulação de capital é determinada descentralizadamente, a função do exército de reserva é ampliar a liberdade de decisão dos capitalistas, que expandem a atividade econômica nas áreas que melhor atendem a seus interesses. Mas isso significa apenas que a eliminação do desperdício de força de trabalho, anteriormente submergida no Setor de Subsistência, se faz de modo contraditório: é preciso mobilizar milhões de trabalhadores para que o capital possa

utilizar uma parte deles, mantendo os restantes em formas de desemprego menos invisíveis.

Do mesmo modo, não se pode atribuir ao capitalismo a queda da mortalidade e a conseqüente aceleração do crescimento demográfico (pelo menos enquanto a fertilidade se mantém elevada), pois ela resulta de aplicações irreversíveis de conquistas científicas à preservação da vida humana. O sistema, face ao aumento da força de trabalho assim criado, trata de aproveitá-lo, mantendo em baixo nível os salários e empregando extensivamente a mão-de-obra sempre que há técnicas de produção que não requeiram elevado volume de capital por trabalhador. Na indústria de transformação estas técnicas são cada vez mais raras, mas no setor de serviços elas ainda são abundantes. Em São Paulo, a expansão desmesurada do emprego no terciário é conseqüência, como foi visto, do aumento de certos serviços pessoais, inclusive o doméstico, que utilizam mão-de-obra pouco qualificada.

O problema real não está na mobilização das massas rurais, o que significa sua urbanização, mas na mobilidade *insuficiente* do exército de reserva. Dado o baixo poder aquisitivo e o limitado horizonte cultural da maioria dos migrantes, estes se movem apenas a distâncias relativamente curtas, promovendo a sua urbanização muitas vezes em cidades que não foram escolhidas pelo capital para nelas se acumular. No Brasil, certas cidades do Norte e do Nordeste, como Belém e Fortaleza, têm crescido mais depressa, nos últimos anos, do que São Paulo. O capitalismo não dispõe de mecanismos, a não ser a intervenção estatal, que obriguem o capital a se orientar para as áreas onde há disponibilidade de força de trabalho. Como a mobilidade da força de trabalho não é perfeita, o sistema acabou por adotar planos de desenvolvimento regional que têm por finalidade precípua suscitar fluxos de capital para as áreas mais atrasadas. Criam-se, deste modo, novos centros de concentração espacial do capital, como é o caso de Salvador e Recife no Nordeste brasileiro. Estes novos fluxos de capital são constituídos em sua maior parte por fundos públicos reprivatizados, que são entregues aos contribuintes do Imposto de Renda em proporção a seus débitos fiscais. Verifica-se, deste modo, uma incipiente industrialização do Nordeste (e talvez, no futuro, do Norte), sendo a propriedade das novas empresas detida pelos capitalistas de São Paulo e de outras áreas de industrialização mais antiga. Quando as novas indústrias se tornaram lucrativas, o excedente gerado por elas tenderá a refluir para São Paulo, reforçando a acumulação de capital nesta área. Deste modo, o sistema criou mecanismos que permitem ao capital

paulista explorar a força de trabalho nordestina sem precisar se deslocar de São Paulo.

Como perspectiva futura, São Paulo tende a tornar-se dentro do Brasil uma metrópole também no sentido de se apropriar e acumular uma parcela crescente da mais-valia produzida nas áreas que estão sendo agora industrializadas. Com isso a hipertrofia econômica da metrópole paulistana só será reforçada, tornando sua problemática cada vez mais complexa e de difícil solução. Já estão sendo lançadas as bases para a constituição de um amplo mercado de capitais em São Paulo, cuja Bolsa de Valores apresenta um movimento diário de cerca de 10 milhões de dólares, o maior do país. Este mercado de capitais terá funções nacionais, o que significa que São Paulo irá exportar serviços financeiros ao resto do país. O aumento de renda assim captado pela metrópole beneficia sobretudo camadas de apreciável poder aquisitivo (corretores, banqueiros, especuladores, rentistas) cuja demanda por serviços urbanos de melhor qualidade aumenta aceleradamente. Já se nota uma suburbanização incipiente, cujo desenvolvimento previsível irá absorver parcela apreciável dos recursos públicos, tornando maior ainda a penúria das áreas onde reside a população mais pobre. Deste modo, a metrópole vai se adaptando às formas de consumo conspícuo importadas dos países capitalistas desenvolvidos, das quais o uso irrestrito do automóvel é o mais importante, enquanto as necessidades da grande maioria da população recebem prioridades cada vez menores.

É muito claro que São Paulo não vai parar de crescer, pois ela é o símbolo e o epicentro do desenvolvimento capitalista brasileiro. Os contrastes que ela apresenta manifestam apenas as contradições de um sistema que, para desenvolver as forças produtivas, vai sempre suscitando novos problemas. A crítica da urbanização, ao não tomar em consideração esta característica essencial do capitalismo, incorre no erro de tentar evitar estes problemas mediante a redução do dinamismo do sistema, que constitui, afinal, sua única justificativa histórica. Um capitalismo sem contradições e sem movimento não passa de uma utopia reacionária inspirada num exame de problemas isolados, por parte de quem se recusa a analisar a essência do sistema que os gera.