

# CINQUENTA ANOS DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

## TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Vilmar E. Faria

Realizar, num trabalho individual<sup>1</sup> de alcance limitado, um balanço da problemática urbana brasileira que considere, simultaneamente, os avanços recentes da pesquisa nessa área e as tendências de evolução prospectiva dos fenômenos é tarefa literalmente impossível.

Se estivéssemos vivendo o clima intelectual dos anos 70, quando, como assinala Mingione, houve um esforço no sentido de criar "[um] guarda-chuva teórico sociológico para justificar a sociologia urbana como um corpo subdisciplinar autônomo" (Mingione, 1986, p. 137), essa tarefa seria mais fácil: alguns paradigmas interpretativos (Castells, Lojkine, Harvey, Pahl, entre outros) podiam proporcionar uma delimitação mais precisa desse campo a partir do qual as análises retrospectivas e prospectivas poderiam ser ordenadas. Apesar das importantes contribuições trazidas por esses paradigmas, entretanto, essa definição mais precisa da área não se consolidou. Ao contrário, "a experiência da sociologia urbana como uma subdisciplina com uma herança teórico-conceitual parcialmente autônoma terminou [...] e [...] embora a contribuição do cientista social seja potencialmente mais profunda e abrangente, não é mais legitimada por uma especialização bem delimitada" (Mingione, 1986, p. 44).

Como resultado disso, "os termos 'urbano' e 'cidade' assumem um significado sociológico meramente convencional, constituindo um momento artificial de unificação de várias questões sociológicas" (Mingione, 1986, p. 145).

A produção brasileira é, nesse particular, bastante ilustrativa. Como mostra o competente balanço crítico da produção na área realizada por Valladares, a produção científica no setor de estudos urbanos (ou mesmo de sociologia urbana em sentido mais restrito) além de grande é ampla e bastante diversificada, não só no que se refere aos temas examinados como também no que diz respeito à pluralidade de perspectivas teóricas e disciplinares utilizadas nesses estudos (Valadares, 1988).

Este texto se baseia em trabalho apresentado na conferência "Trends and Challenges of Urban Restructuring", Rio de Janeiro, 26-30 de setembro, 1988.

(1) A responsabilidade pelos muitos erros e imprecisões contidos nesse trabalho é inteiramente minha. Entretanto, sem a ajuda do Avelino, da Cibele, da Fátima e da Isabela eles teriam sido maiores. Agradeço à Ana Amélia Camarano e ao Grupo de Conjuntura do Cebrap pelos dados que usei aqui sob minha total irresponsabilidade.

Poder-se-ia argumentar, não sem razão, que a reflexão sobre a sociedade urbana, no Brasil, se funde e se confunde com a reflexão sobre os processos de mudança social que caracterizam a constituição de uma sociedade urbano-industrial — pobre e de consumo, heterogênea e desigual — na periferia da economia mundial crescentemente internacionalizada. Isso, porém, nem diminui nem dá precisão à envergadura da tarefa. Apenas introduz dificuldades adicionais, particularmente com referência aos requisitos da análise Prospectiva.

De fato, e por um conjunto de razões que não cabe analisar em detalhe aqui, uma análise de tipo prospectivo, na presente conjuntura intelectual, encontra dificuldades de apoiar-se nos pressupostos *metateóricos* — seja da chamada "teoria da modernização", seja da doutrina cepaliana do desenvolvimento autônomo, seja das teorias de inspiração marxista — a partir dos quais as idéias de "progresso", de "etapas do desenvolvimento", de "fase superior" ou de "sujeito e fim da história" se projetavam para ordenar e dar direção à análise Prospectiva. No primeiro e no segundo casos (modernização e CEPAL) cabia, quando menos, identificar os obstáculos à mudança, ao progresso ou ao desenvolvimento nacional autônomo estruturalmente existentes, avaliar as possibilidades objetivas de removê-los e propor políticas capazes de acelerar essa remoção. No terceiro caso, certamente mais complexo, a inevitabilidade estrutural da superação das estruturas capitalistas de produção — passando ou não pela inevitabilidade de seu "amadurecimento" — proporcionava, além de instrumentos teóricos e práticos para uma visão Prospectiva, a esperança do socialismo.

Amalgamadas muitas vezes de forma contraditória pelo jogo político das forças sociais — e sem que aí faltasse a força aglutinadora do sentimento nacionalista e terceiro-mundista —, essas visões do futuro davam eco aos "projetos de desenvolvimento" das elites hegemônicas "modernizantes" e substância à análise crítica e à prática política das contra-elites. O Brasil, eterno país do futuro, urbano, industrial e desenvolvido — se possível, socialista — podia ser pensado e "projetado".

Mesmo quando a internacionalização da economia integrou o país de forma dinâmica na expansão capitalista do após-guerra, o confronto político dos interesses contemplados e postergados por essa integração deu substância teórico-ideológica à Política e alimentou de esperanças a análise social e, portanto, a análise prospectiva dos problemas urbanos.

Hoje, mesmo no plano das análises teórico-ideológicas, aquelas idéias parecem ter perdido sua força aglutinadora. Poucos parecem se sentir confortáveis com análises prospectivas que repousem, de algum modo, nos modelos do desenvolvimentismo, da modernização, nas "leis do desenvolvimento histórico", ou no papel determinado e progressivo de "sujeitos da história", muito embora a ausência ou perda de capacidade aglutinadora desses modelos produza um desconforto igual e simétrico: falta à análise prospectiva um fio condutor, um parâmetro, uma medida.

Mas as dificuldades — as minhas, pelo menos — não terminam aí. Noutra plano, mas não menos importante que o anterior, até porque com ele interage, a natureza e a profundidade da crise em que o país se vê mergulhado acrescentam dificuldades adicionais para uma visualização do futuro.

Do ponto de vista econômico, as incertezas associadas à crise da dívida externa, ao processo inflacionário até agora rebelde às várias terapias e que beira, persistente e perigosamente, a hiperinflação, aos déficits incontroláveis e crescentes do setor público, às quedas persistentes no ritmo de investimento tanto público quanto privado, ao reordenamento no plano mundial dos espaços econômicos e às políticas protecionistas adotadas por esses novos blocos daí decorrentes e, finalmente, às estratégias postas em prática pelos vários agentes econômicos para defenderem-se na crise, encurtam o horizonte de tempo adotado para o cálculo de longo prazo. Isso significa que nem mesmo os atores sociais contemplan, em suas estratégias, visões prospectivas de longa duração.

Do ponto de vista político, encerrado o ciclo de intensa mobilização pela volta da democracia, a progressiva deterioração do governo Sarney, com a crescente perda de sua capacidade decisória (ao lado dos sucessivos embates eleitorais num quadro de instabilidade do sistema partidário), foi debilitando as bases de sustentação do contraditório arco de forças aglutinadas no grande partido que se desenvolveu ao longo da luta contra o regime autoritário. Também nesse plano, o horizonte de cálculo da maioria dos diferentes atores políticos foi se encurtando, tornando cada vez mais difícil a formação de alianças mais amplas que pudessem desenvolver — ou sustentar — estratégias de longo prazo.

A nova Constituição, elaborada neste contexto, embora contenha avanços sociais que poderão ter significativo impacto na vida urbana do país — como inovações na legislação social, mudanças nos mecanismos tributários, descentralização e desconcentração de atribuições por diferentes níveis de governo —, deixa bastante a desejar como instrumento estável e duradouro de regulação institucional. Por isso, ela também introduz incertezas no quadro econômico, político e administrativo até então prevalecente. Quais serão os efeitos não antecipados da nova legislação social? Como se dará, de fato, a transferência de recursos e de encargos para outros níveis de governo? Como essa transferência afetará tanto o conteúdo quanto a eficácia das funções transferidas? Quais os efeitos concretos, a mais longo prazo, dos dois turnos nas eleições presidenciais e para os governos estaduais sobre a dinâmica partidária? Haverá uma discussão em profundidade e mobilização popular para preparar a reforma da Constituição que se acaba de aprovar (*sic*)? Qual o futuro do regime presidencialista e, na eventualidade da adoção de um regime parlamentarista, que modalidade específica de parlamentarismo será adotada? Quais as consequências dessa eventual adoção para o futuro das instituições democráticas? E para as difíceis tarefas de governo num quadro tão agudo de crise e de incertezas?

O confronto direto para a eleição presidencial (em dois turnos e depois de trinta anos de jejum eleitoral em pleitos dessa envergadura), embora marcado, no segundo turno, por um enfrentamento sinalizador da profundidade do conflito político e social que existe em estado latente, terminou por levar ao poder executivo federal um esquema de forças politicamente fraco do ponto de vista institucional e fortemente dependente da figura personalista, autoritária e politicamente imprevisível do presidente Collor. As demais eleições majoritárias, por outro lado, deram testemunho da fragilidade das estruturas partidárias. O Poder Legislativo, por seu turno, embora fortalecido na Constituição de 88, ainda sofre os atropelos do Executivo, não consegue reformar suas estruturas obsoletas e perde legitimidade junto aos eleitores, como mostra a magnitude dos votos brancos e nulos nas eleições legislativas de 1990.

Diante dessa enumeração — e que poderia facilmente prolongar-se —, cabe perguntar quais os efeitos dessa instabilidade e incerteza sobre o plano sociocultural e sobre a psicologia política das grandes massas urbanas, marginalizadas, carentes e desanimadas. As oscilações no comportamento eleitoral recente das grandes áreas metropolitanas e os recentes resultados de pesquisas indicando elevado grau de desencantamento político mostram a importância do problema.

Por último, é preciso insistir nas incertezas derivadas das transformações econômicas, tecnológicas e científicas e da correlata e já mencionada reorganização na divisão internacional do trabalho e na definição dos espaços e formas de influência dos blocos mundiais de poder. Nesse contexto, não é nada claro como se dará a inserção dos países da América Latina e do Brasil nesse novo quadro: perdemos o último trem (*sic*) para Paris ou voltaremos a ser, num novo patamar, outra plataforma de exportação? Ora, numa economia crescentemente internacionalizada é difícil pensar as possibilidades dinâmicas de um país desconhecendo esses parâmetros.

Num contexto marcado pela abrangência e imprecisão dos processos a analisar, pela incerteza quanto ao rumo das tendências em curso e pela fragilidade das bases analíticas para análises históricas prospectivas de caráter macroestrutural, não deixa de ser temerário propor-me a oferecer um quadro das tendências recentes dos problemas urbanos brasileiros e a analisar os desdobramentos futuros desses processos.

Para correr riscos limitados e, certamente, frustrando expectativas ensejadas pelo título algo ambicioso do painel para o qual esse texto foi originariamente escrito, vejo-me forçado a fixar objetivos bastante modestos para essas notas. Procurarei, em primeiro lugar, resumir os principais aspectos do processo de urbanização no Brasil nos últimos trinta anos, com os quais tenho mais familiaridade pelo fato de havê-los analisado em trabalhos anteriores: o ritmo de sua progressão, a conformação de um sistema brasileiro de cidades, a dinâmica do emprego e da estrutura ocupacional das cidades, a distribuição da renda e do consumo, o acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. Em segundo lugar, procu-

rarei avaliar as tendências de curto prazo com base em indicadores que, embora descritivos e formais — a evolução das taxas de urbanização, da população urbana por idade e sexo, a distribuição da população urbana por classes de tamanho e a distribuição da população economicamente ativa por grandes setores de atividade —, constituem parâmetros relativamente estáveis, cuja evolução possui uma certa inércia e que podem servir de ponto de partida (no sentido do famoso Prefácio...) para uma análise mais concreta dos problemas urbanos brasileiros no futuro próximo. Por último, procurarei concluir com uma rápida avaliação dos principais desafios que essas mudanças sócio-demográficas colocam, analisando-as à luz da recente crise econômica e política.

### **A sociedade urbano-industrial na periferia pobre da economia mundial**

Albert Hirschman, apoiado num conjunto bastante amplo de trabalhos realizados nos últimos dez anos e valendo-se da expressão cunhada, em 1979, por Jean Fourastié a propósito do ciclo de expansão da economia francesa do pós-guerra, apontou que no bojo da recente situação de profunda crise, "deveria ser de fato uma revelação surpreendente para a maioria dos leitores dos relatórios correntes sobre a América Latina, o fato de que o continente pode ter tido [...depois da II Guerra Mundial...] seus 'trente glorieuse' — e talvez até mais do que trinta anos" (Hirschman, 1986, p. 3), isto é, um período relativamente longo de elevadas taxas de crescimento do PIB, de urbanização e industrialização sem precedentes, de mudanças nas estruturas demográficas, sociais e ocupacionais e, inclusive, de melhorias no desempenho de alguns indicadores sociais globais (Hirschman, *op. cit.*, pp. 3-11) cuja contrapartida foi, em muitos dos países da área, o crescente endividamento externo e a ocorrência de ciclos autoritários.

O Brasil — com as reservas, especificidades e perversidades do caso — não constituiu exceção. Como mostram diversos trabalhos (Faria, 1983 e 1986), entre 1945 e 1980 a sociedade brasileira conheceu taxas bastante elevadas de crescimento econômico e sofreu profundas transformações estruturais. Ficou para trás a sociedade predominantemente rural, cujo dinamismo fundava-se na exportação de produtos primários de base agrícola, e emergiu uma complexa e intrigante sociedade urbano-industrial. Complexa porque marcada pelos processos que constituíram, entre nós, uma das maiores economias contemporâneas. Intrigante porque, afora sua complexidade e seu tamanho, essa economia de base urbana e industrial localizada na periferia da economia mundial crescentemente internacionalizada esteve — e está — longe de apresentar as características das sociedades industriais avançadas, *mesmo quando aquelas se encontram em níveis comparáveis de desenvolvimento de suas forças produtivas*: pode se tratar de um mesmo gênero mas é, definitivamente, uma

nova espécie. Analisemos as principais características desse processo, imediatamente relevantes para os objetivos deste trabalho.

### **Urbanização e sistema urbano**

Como não poderia deixar de ser, essas transformações e esse dinamismo — bem como suas peculiaridades perversas — se manifestaram de forma notável na estruturação do espaço urbano brasileiro. Os dados disponíveis atestam a velocidade, extensão e profundidade dessas mudanças no que se refere ao processo de urbanização, do ponto de vista ecológico-demográfico.

Alimentada, pelo menos até o final da década de 60, por elevadas taxas de crescimento vegetativo, e durante todo o período por crescentes fluxos migratórios do campo para a cidade, a população urbana, definida pelo critério oficial do IBGE, que em 1950 mal atingia a cifra de 18 milhões de habitantes, representando 36% da população total, atinge em 1980 a casa dos 80 milhões. Em trinta anos a taxa de urbanização sobe para 68%. Só em cidades de mais de 20 mil habitantes viviam, em 1980, mais de 60 milhões de brasileiros, representando um pouco mais de 50% do total.

Esse volume crescente de população urbana, ao contrário do que uma visão impressionística possa dar a entender, não se destinou apenas a um pequeno número de centros de grande porte, como aconteceu em outros países do Terceiro Mundo. Na verdade, o processo de urbanização que vem ocorrendo no Brasil nos últimos trinta anos apresenta, desse ponto de vista, *uma dupla característica*. Por um lado, concentra grandes contingentes populacionais — em termos de tamanho absoluto — em um número reduzido de áreas metropolitanas e grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, outras áreas metropolitanas e capitais regionais e sub-regionais; por outro, alimenta o crescimento da população urbana de um número grande — e crescente — de cidades de diferentes tamanhos que se integram num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social tanto entre o campo e a cidade como entre as cidades.

Disso vem resultando um sistema urbano dinâmico e crescentemente integrado sob o comando funcional das áreas metropolitanas nacionais de São Paulo e Rio de Janeiro (*Revista Brasileira de Geografia*, vol. 14,1972). Neste sistema, em trinta anos, surgiram 386 novas cidades de mais de 20 mil habitantes!

Este sistema, numa contradição apenas aparente, caracteriza-se por índices "rank-size" de primazia urbana relativamente baixos e pela existência, em sua porção superior, de cerca de trinta aglomerações de grande porte (250 mil habitantes ou mais) nas quais viviam, em 1980, mais de 40 milhões de pessoas.

Essas características de dinamismo e diferenciação, embora formais, deixam entrever a complexidade dos processos subjacentes de transformação ocupacional e social ocorridos no mesmo período.

### **Emprego, salário e renda**

Os processos ocupacionais e sociais que tiveram lugar associados a essa urbanização vigorosa deixam de confirmar tanto as hipóteses da "overurbanization" como aquelas da teoria da modernização e dos estágios lineares de crescimento.

Sobre as bases já alcançadas no período imediatamente anterior — como a industrialização via substituição "fácil" de importações —, ocorreram mudanças complexas em nossa estrutura produtiva, no campo como na cidade, sob o comando progressivo das transformações industriais dinamicamente centradas na expansão do setor de bens de consumo duráveis para o mercado interno, coadjuvadas pelo crescimento da indústria de bens intermediários e de capital, quer via encadeamentos interindustriais, quer através do investimento público seletivo e estratégico. No campo, fatores dinâmicos em algumas regiões e fatores de estancamento (Singer) em outras provocaram fortes movimentos migratórios em direção à cidade e transformaram as relações de trabalho nas áreas rurais brasileiras.

Os resultados mais gerais desse processo foram, por um lado, a contínua incorporação de massas de trabalhadores às relações sociais de caráter mercantil e, mais especificamente, às relações de *assalariamento* da força de trabalho; por outro, a constituição de um *mercado nacional unificado*, embora segmentado, de trabalho e de bens. Por razões conhecidas (Faria, Kowarick, Lopes, Oliveira e Singer), esse processo produziu resultados contraditórios sobre a dinâmica da estrutura ocupacional urbana.

Com as variações cíclicas que lhe são intrínsecas, a expansão capitalista no Brasil — ao contrário do que fora previsto pela hipótese da "overurbanization" — teve força dinâmica suficiente para criar um volume considerável de novos empregos na indústria de transformação, nos transportes, na produção de energia e em outras atividades correlatas (5,6 milhões), na construção civil (2,6 milhões), nas telecomunicações e no comércio moderno, nos serviços de intermediação financeira e de apoio às atividades produtivas, na administração pública direta e indireta e nos serviços sociais, desenvolvendo as ocupações modernas e diferenciando a estrutura social urbana.

Contudo, esse mesmo dinamismo aliado a características que o modelo brasileiro de desenvolvimento com exclusão foi acentuando, ao contrário das esperanças implícitas na teoria dos estágios de modernização, também sustentou a expansão — com variações cíclicas, é verdade — do emprego no pequeno comércio urbano, nos serviços pessoais, no traba-

lho doméstico mal remunerado, na pequena indústria e na construção civil marginal ou de pequeno porte, ou, numa palavra, em múltiplas formas de organização da produção intensivas em trabalho, com reduzida densidade de capital por trabalhador e de baixíssima produtividade (a literatura sobre isso é amplíssima...). Expandiu-se no mundo urbano brasileiro o contingente de subempregados, expostos às incertezas de um mercado de trabalho dinâmico e instável, cujo funcionamento alimentou e se alimentou da existência desse "exército ativo de reserva".

Todos sabemos, além disso, que essa expansão se apoiou, por seu turno, numa distribuição de renda extremamente iníqua e progressivamente desigual onde, no final da década de 70, 50% da população mais pobre auferia apenas 12,6% da renda! Isso ocorreu, como mostraram, entre outros, os estudos de Edmar Bacha, mediante uma progressiva abertura no leque de salários (além de outros mecanismos de concentração) e de um achatamento da base dessa pirâmide.

Desse duplo processo resultou uma estrutura social urbana a um tempo diferenciada e segmentada: estratos ocupacionais de rendas muito elevadas ou altas que embora numericamente reduzidos dispõem de grande poder de compra e de influência política e social, numa sociedade cujo autoritarismo e elitismo sociais saíram fortalecidos; importantes contingentes — tanto "blue" quanto "white" collars — de engajados nos setores produtivos mais modernos e dinâmicos; e a massa de subempregados pobres.

O sistema urbano e as cidades brasileiras, no final dos anos 70, do ponto de vista de sua organização espacial, expressam esse processo contraditório. O sistema de cidades, em virtude da conhecida assimetria existente entre a distribuição espacial das atividades mais dinâmicas e modernas e a distribuição da população urbana — aquelas muito mais concentradas em algumas regiões e centros urbanos e essas dispersas pelo conjunto de cidades — mostra-se heterogêneo. Cidades de um mesmo porte, dependendo de sua posição e função no sistema urbano de divisão territorial do trabalho social, apresentam-se como profundamente diferentes do ponto de vista de sua estrutura ocupacional e social. Basta, para isso, comparar as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo; áreas metropolitanas como Brasília, Belo Horizonte ou Fortaleza; Governador Valadares ou Imperatriz com Araçatuba ou Uberaba.

Dentro das cidades — e tanto mais quanto mais complexa sua estrutura ocupacional e social — acentuou-se a segregação espacial e generalizou-se a existência de periferias urbanas, antes triste privilégio dos grandes centros.

Em resumo, a sociedade urbana brasileira resultante do processo de crescimento, urbanização e mudança dos últimos trinta anos apresenta-se, estruturalmente, como uma sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual, apesar de ter passado por seus "trente glorieuse" de que fala Hirschman.

### **Mobilidade estrutural e geográfica**

O processo de urbanização e de diferenciação ocupacional que se acaba de descrever não poderia ter ocorrido sem que grandes deslocamentos espaciais de população tivessem ocorrido e sem que houvesse importante mobilidade estrutural. Houve deslocamento do campo para a cidade, das cidades pequenas para as cidades grandes e de todo lado para as áreas metropolitanas de maior porte. Antigas ocupações desapareceram e novas foram criadas. Laços e raízes sociais foram desfeitos e refeitos.

Experiências com novas modalidades de sociabilidade passaram a constituir o cotidiano de muitos. Basta lembrar que por volta de 1980 cerca de 30 milhões de pessoas vivendo nas cidades brasileiras encontravam-se fora de seu lugar de nascimento.

Nos estágios iniciais desse processo, como mostra por exemplo a literatura sobre o populismo e o sindicalismo do final dos anos 50 e começo dos anos 60, a falta de experiência urbana dos migrantes recentes pareceu ter pesado sobre as formas de organização política na cidade. Com o passar do tempo e a generalização da experiência migratória e urbana, o peso desse fator parece ter diminuído. Entretanto, certamente não diminuiu o peso do desenraizamento, da ausência de ligações de solidariedade mais profundas, da solidão, do preconceito — como mostra recente pesquisa de Pierucci, na cidade de São Paulo — e do anonimato.

Na cidade, para fazer face a essas situações de desenraizamento, surgiram novas formas de organização da sociabilidade, seja sob a forma difusa oferecida e difundida pelos meios de comunicação de massa, seja sob modalidades novas e antigas de religiosidade. Permeando e soldando tudo isso foi se expandindo a sociedade de consumo no Brasil urbano.

### **Consumo de massa e consumo coletivo**

Também no Brasil, o desenvolvimento do mercado de consumo individual e da oferta de bens e serviços de consumo coletivo constitui a outra face da sociedade urbana.

Entre nós, entretanto, dada a profunda heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho, a iníqua e desigual distribuição da renda e as particularidades do modelo de desenvolvimento baseado na internacionalização introvertida, o consumo — individual e coletivo — como fenômeno urbano adquiriu características que vale a pena destacar.

A expansão do mercado interno de consumo individual esteve, sem sombra de dúvida, na base do processo de crescimento da economia brasileira, disseminando-se os padrões ideais de comportamento típicos da classe média consumidora (e, no nosso caso, da classe média *alta*). Nesse processo vem jogando papel importante a notável expansão dos meios

de comunicação de massa (Faria, 1988; Ortiz, 1987) — em especial do rádio e da televisão, que têm influído decisivamente na transformação do nosso universo cultural nessa direção: como afirmou Walter Clark em dado momento, "a constituição de um mercado de consumo constitui o alfa e o ômega da televisão brasileira".

Numa sociedade desigual e pobre, entretanto, essa integração simbólica no mundo do consumo moderno encontra poderoso limite no reduzido poder de compra real da vasta camada de (sub)consumidores potenciais. Para ultrapassar esses limites foi posta em prática no Brasil uma vigorosa política de crédito direto ao consumidor. Através dela, como apontou Wells (1978), importantes segmentos dos grupos ocupacionais de classe média baixa e baixa puderam ter acesso — limitado e problemático — a certos bens de consumo durável (como a televisão, por exemplo) bem como a roupas e artigos para o lar (móveis, roupa de cama e mesa etc.).

A contrapartida disso foi, por um lado, a absorção do ethos de consumidor mesmo pelos segmentos urbanos mais pobres; por outro, o progressivo endividamento das famílias, o aumento da pressão pelo ingresso de jovens e mulheres no mercado de trabalho (como se não bastasse a pressão imposta pelo aumento no custo de vida que o arrocho dos salários provocava), a perversa alteração das "preferências" dos (sub)consumidores pobres cujo símbolo visível é a teia de antenas de TV nas periferias pobres das pobres cidades brasileiras. Tornou-se mais fácil endividar-se para a compra de um eletrodoméstico a prazo que dispor de recursos para adquirir, à vista e no dia-a-dia, um litro de leite ou um quilo de carne. Por isso e apesar de tudo o mercado de bens de consumo se expandiu para além dos limites impostos pela rígida distribuição de renda e pelos salários baixos.

É mais complexo o problema dos bens, equipamentos e serviços de consumo coletivo. *Pari passu* com o crescimento urbano, como não poderia deixar de ser, desenvolveu-se a oferta desses bens por parte do Estado, em seus diferentes níveis de governo. Essa expansão, contudo, não só se deu de forma bastante desigual entre os vários setores como produziu-se através de formas muito diferentes, dependendo de modalidades várias de financiamento (recursos orçamentários, fundos especiais, fundos contributivos etc.) e de articulações diversas entre o setor público e o setor privado.

Assim, por exemplo, expandiu-se o acesso aos serviços de saúde (mais aos serviços de medicina curativa oferecidos pelo setor privado subsidiado pelo setor público), à cobertura previdenciária (com base na contribuição dos assalariados e das empresas cujos custos terminam por ser repassados aos consumidores via preços) e à educação pública de I e III graus. Essa expansão — muito desigual em diferentes regiões urbanas do país e passando por crises periódicas de financiamento e de funcionamento — se fez à custa da qualidade dos serviços, do pagamento de salários muito baixos aos profissionais desses setores e do escasso investimento na

formação dos mesmos. Nessas áreas e na área de assistência social foram criadas grandes burocracias governamentais mal pagas e, em grande parte por isso, ineficientes e ineficazes.

Além disso, o esquema adotado de articulação entre o setor público e os serviços privados produziu, em alguns casos, grandes distorções na oferta dos serviços, que a falta de controle democrático permitiu e agravou. No setor saúde, por exemplo, incentivou-se a expansão dos serviços de medicina curativa, com propensão ao uso de alta tecnologia e da medicina hospitalar, em detrimento das ações básicas de medicina preventiva. No setor previdenciário, além de uma cobertura segmentada e diferenciada, a falta de controle democrático, a pressão por recursos escassos e a falta de escrúpulos de dirigentes tecnocráticos alimentaram o tráfico de influências, o clientelismo político e a ineficiência administrativa. No setor de educação, apesar dos avanços, deixou-se praticamente de lado o ensino público de II grau e no I e III graus, por falta de recursos adequados, houve expansão quantitativa com queda de qualidade.

Nos serviços de consumo coletivo em que o investimento exigido é mais vultoso por unidade de serviço ou que requerem somas agregadas mais vultosas, como na habitação, no transporte coletivo de massa e no saneamento básico, os avanços — diferentes nos diferentes setores e em diferentes regiões urbanas do país — foram ainda menos significativos. Nos três serviços mencionados os déficits são agudos e, com o tempo, deixaram de ser o triste privilégio das áreas metropolitanas. As "periferias urbanas", muitas vezes incrustadas no coração das cidades sob a forma de favelas e cortiços, marcadas pela habitação precária, pelo transporte difícil e pela ausência de saneamento básico, disseminaram-se por cidades dos mais variados tamanhos e nas diversas regiões do país.

Os programas governamentais, muitas vezes, agravaram mais do que resolveram o problema, como no caso específico do programa habitacional: voltado, por sua modalidade de financiamento, para as populações de renda relativa mais elevada, ele terminou por encarecer o custo das terras urbanas, incentivar a especulação imobiliária e provocar o deslocamento para mais longe e para condições urbanas mais precárias dos segmentos urbanos mais pobres<sup>2</sup>.

Não é de se espantar, portanto, que tenha sido em torno desses problemas que, por um lado, tomaram corpo importantes movimentos de sindicalização — como entre professores e profissionais de saúde — e, por outro, tenham se desenvolvido movimentos de reivindicação urbana significativos nos períodos de interregno democrático ou no momento em que o regime autoritário, por diversas razões, começou a desmoronar-se, como no caso de movimentos de mutuários e dos sem casa, nas várias explosões em torno do problema do transporte urbano ou nas manifestações de luta urbana das SABs.

É no quadro desse contraditório processo de alta mobilidade espacial, desenraizamento e mobilidade social provocada pelas mudanças estruturais, homogeneização via mercantilização das relações sociais e dis-

(2) A precariedade, as insuficiências na cobertura, a exiguidade dos benefícios, a predominância dos interesses privados e clientelísticos, as dificuldades de financiamento e as demais mazelas do "Estado Brasileiro de Mal-Estar" não devem, apesar de tudo, obscurecer a importância dos diversos esquemas de proteção social proporcionados pelos vários programas governamentais para os segmentos pobres da população brasileira, como demonstram as análises pertinentes sobre o desempenho e papel desses programas na crise dos anos 80. Se a situação não é boa com eles, muito pior seria ela, *sem eles*.

seminação de padrões comportamentais típicos da classe média consumista, de diferenciação, segmentação e marcada desigualdade nas condições materiais de acesso ao trabalho, ao consumo individual e aos serviços de consumo coletivo, que se constituiu a sociedade urbana brasileira nos últimos trinta anos.

### **A estrutura de classes do Brasil urbano**

Seria ao mesmo tempo trabalhoso e difícil, nos limites deste breve balanço, integrar os complexos processos que acabamos de descrever numa análise da estrutura de classes da sociedade urbana que eles, simultaneamente, expressam e determinam.

Difícil, sobretudo, por razões teóricas: uma sociedade urbano-industrial capitalista, pobre e de consumo, integrada como economia periférica à divisão do trabalho em escala mundial mas cujo dinamismo resultou, em grande parte, dessa "internacionalização introvertida" — pois o Brasil, nesse período, não se desenvolveu como plataforma de exportação para as economias avançadas e sim com base, em parte pelo menos, na inversão de capitais internacionais para o desenvolvimento do mercado interno — é uma novidade histórica para cuja análise os esquemas convencionais se mostram insatisfatórios<sup>3</sup>.

Trabalhoso porque isso exigiria um esforço de reflexão que incorporasse a multiplicidade de estudos sobre a dinâmica de segmentos sociais específicos — como os trabalhadores industriais e seus sindicatos, os moradores das periferias urbanas e seus movimentos de reivindicação, os funcionários do Estado e suas associações de classe, os trabalhadores volantes da agricultura e suas greves — numa análise de caráter globalizante. Trabalhoso, sobretudo, pelo desconhecimento que temos em relação a outros segmentos importantes dessa complexa estrutura — a classe média gerencial e profissional dos setores econômicos mais dinâmicos, a classe média dos pequenos proprietários (inseguros, amedrontados e preconceituosos) dos bairros de implantação urbana mais antiga, a tecnoburocracia estatal tributária dos tempos áureos do milagre econômico, a pequena (?) burguesia interiorana dos estados e regiões urbanas mais desenvolvidos e, sobretudo, essa poderosa burguesia brasileira, com suas associações e seus sindicatos de classe.

Nessa perspectiva sabemos — ou pelo menos sei eu — muito pouco além de alguns pontos importantes mas triviais. Nos últimos trinta anos: — consolidou-se a classe média urbana, internamente dividida em múltiplos segmentos cujos interesses, visão de mundo e destino histórico variam, mas todos eles igualmente submetidos às tensões de uma sociedade em contínua transformação, pobre, instável e desigual; classe média que ora se mobiliza para sustentar os sonhos do milagre na euforia do "ame-o ou deixe-o", ora se organiza e participa do movimento das "diretas já";

(3) Francisco de Oliveira, entre outros, em suas diversas contribuições para a análise da sociedade de classes no Brasil para além de formalismos esquematizantes, tem chamado constantemente a atenção sobre esse ponto.

que ora se endivida para sustentar seu consumo conspícuo e financiar seu duvidoso gosto turístico, ora alimenta sonhos de migrar para o exterior; que tanto aprecia o seriado "Malu Mulher" quanto engrossa a audiência da Hebe Camargo. Contraditória e perplexa, incentiva ou necessita da participação de suas mulheres no mercado de trabalho, regula sua fecundidade, admira a autoridade de Jânio Quadros e vota em Paulo Maluf, assim como pode dividir-se no apoio a Lula ou a Collor, sempre reclamando — justamente — do peso da carga tributária, da prestação da casa e do custo da educação de seus filhos;

— também consolidou-se um amplo e diversificado arco de interesses burgueses que tanto se associa ao capital internacional quanto critica, à noite, o Estado com o qual se associou e no qual buscou proteção e subsídios, durante o dia; que se organiza de forma competente e avançada para competir no exterior e protesta com os tímidos avanços da legislação social; que conhece o lucro mas teme o risco; que condena o direito de greve e os "encargos" sociais mas sabe associar-se num sem-número de poderosas organizações e associações de classe;

— cresceu, de forma significativa, o contingente de trabalhadores assalariados nos setores onde é mais provável — e possível — a organização sindical: na indústria de transformação, em alguns setores dos serviços (como nos bancos), nas empresas públicas e nos serviços sociais. *Grosso modo* esse contingente passou de cerca de 2,5 milhões de trabalhadores em 1950 (cerca de 36% da PEA não-agrícola e 15% da PEA total) para quase 12 milhões em 1980 (40% da PEA não-agrícola e 28% da PEA total). Embora determinados por lógicas diferentes, o sindicalismo operário e o sindicalismo dos assalariados no setor de serviços se reforçaram mutuamente. Apesar de anos de repressão e em que pesem divisões internas de significação, o movimento sindical brasileiro ganhou em organização, densidade, diferenciação interna e autonomia, especialmente no que se refere à sua ação propriamente sindical, e vem tendo papel de destaque na transição democrática;

— cresceu, por último, um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, disseminados pelas periferias das cidades desse Brasil afora e cuja presença social e política, expressando o cotidiano de suas vidas, é incerta e duvidosa. Sem eira nem beira, tanto podem servir de ponto difuso de apoio para a luta sindical, através das redes de solidariedade que se armam nos bairros pobres das cidades industriais e dormitórios e nas comunidades de base, como podem engrossar os contingentes eleitorais mobilizados pelas várias formas de populismo autoritário, antigos ou recentes; tanto podem dar vida aos múltiplos e intermitentes movimentos sociais urbanos cuja presença na cena política brasileira tornou-se recorrente, como podem atrelar-se às diversas e variadas formas de clientelismo político que a expansão dos programas assistenciais de governo promove, patrocina ou permite. Em algumas regiões e em certas conjunturas votam na Arena, no PDS, ou nas figuras populistas

de plantão; noutras se expressam, quase plebiscitariamente, contra o partido no governo.

É possível que as oscilações e diferenças que se acaba de mencionar correspondam a segmentos sociais mais específicos desses grupos mais amplos de classe média, de trabalhadores industriais e de pobres urbanos. É possível, também, que os interesses burgueses sejam bem menos homogêneos do que se acaba de mostrar ou, antes, sugerir. É possível, porém, que oscilações e diferenças correspondam à natureza mesma da sociedade de classes no Brasil urbano, marcada por ambiguidades básicas e assimetrias profundas que se entrecruzam, colocando noutra lugar e multiplicando, entre nós, as "posições contraditórias de classe" analisadas por Olin Wright, noutra contexto.

Como quer que seja, o Brasil urbano é o espaço por excelência de constituição das "classes inacabadas", na feliz expressão de Chico de Oliveira.

### **Pensando o futuro: um pouco mais, do mesmo?**

Analisar aqui o conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos que levaram à crise do modelo de desenvolvimento que, especialmente nos últimos vinte anos, dinamizou o processo de urbanização que se acaba de analisar nos afastaria dos objetivos centrais deste trabalho. Pelas razões já apontadas no início e no contexto dessa crise, são precárias as bases sobre as quais se poderia elaborar um prognóstico, ainda que de curto prazo, do quadro urbano brasileiro. É possível avançar um pouco, procedendo com cautela e a partir da avaliação de processos sobre os quais acreditamos possuir conhecimento prospectivo menos incerto.

Nesse sentido, a inércia do crescimento populacional (em desaceleração), as tendências já inscritas na estrutura do agro brasileiro — e que a ausência, mesmo na nova Constituição, de medidas novas de política parece reforçar — e o *momentum* já adquirido pelo processo de crescimento urbano em sua dimensão ecológico-demográfica permitem, com uma margem de erro relativamente pequena e algumas suposições conservadoras, visualizar o quadro *quantitativo e formal* do mundo urbano brasileiro nos próximos dez ou quinze anos.

### **População urbana e distribuição por classes de tamanho no ano 2000**

Em que pese a complexidade — do ponto de vista de suas determinações — do fenômeno demográfico, os estudiosos de população dispõem de modelos capazes de proporcionar estimativas descritivas da evolução de curto prazo da população brasileira (total, urbana, por sexo e idade)

com um grau razoável de precisão, pelo menos para os propósitos de análise prospectiva desta parte do presente trabalho.

Das três estimativas mais recentes dessa evolução, às quais tive acesso, tomarei como base os resultados das projeções realizadas por Camarano, Beltrão e Neupert (1988), por ser a mais conservadora<sup>4</sup> (Ver *Tabela 1*).

De acordo com essas estimativas e tendo sempre presente o seu caráter meramente indicativo de grandes magnitudes, a população urbana brasileira, no sentido da definição censitária de população urbana, deverá atingir a casa dos 135 milhões de habitantes. A taxa de urbanização (População Urbana/População total) terá alcançado, então, 79,2%, em contraste com a taxa de 67,5% de 1980. Isso significa que entre 1980 e 2000 (*Tabela 1*):

—o equivalente aproximado do total da população brasileira atual estará vivendo em núcleos urbanos;

—um pouco mais de 50 milhões de brasileiros terão se incorporado ao sistema urbano, quantia equivalente à população urbana total do país em 1970!

—se incorporará ao sistema urbano brasileiro aproximadamente o mesmo contingente de pessoas que se incorporou ao mesmo no período 1960-1980;

—estará ocorrendo uma *diminuição* no ritmo de crescimento urbano, em comparação com o período 1950-1980, como mostram as taxas intercensitárias de crescimento da população urbana: 5,4, 5,0, 4,5, 2,9 e 2,3, respectivamente, para as décadas 50/60, 60/70, 70/80, 80/90 e 90/2000. Ou ainda, uma taxa de crescimento anual de 4,8% entre 1960 e 1980 e de 2,6% entre 1980 e 2000.

(4) Agradeço a Ana Amélia Camarano o empréstimo dos resultados preliminares de seu trabalho com Beltrão e Neupert, "Século XXI: a Quantas Andará e onde Andará a População Brasileira?". É de minha inteira (ir)responsabilidade o uso das estimativas resultantes da hipótese 2 adotada naquele trabalho (migrações semelhantes às que prevaleceram no período 1960-1980). As duas outras estimativas foram publicadas recentemente no trabalho editado pela ABEP, "Futuro da População Brasileira: Projeções, Previsões e Técnicas", organizado por Wong, Hakkert e Araújo Lima (1988).

**Tabela 1**  
População Brasileira  
(1960-2000)  
Resultados Censitários e Projeções

	1960	1970	1980	1990	2000
<b>População Total</b>	70.021.000	93.139.037	120.194.557	145.895.695	170.265.559
População Urbana	31.826.000	52.085.018	81.177.507	107.837.214	134.891.934
População Rural	38.293.000	41.054.019	39.017.050	81.177.507	35.373.835

Fonte: Ana A. Camarano e Outros (hipótese 2).

Estas informações permitem conclusões ligeiramente diferentes. Alguns, enfatizando as cifras relativas, argumentarão com razão que o processo de urbanização no Brasil começa a atingir um patamar elevado, com tendência para a perda de velocidade nas taxas de crescimento. Outros, também com razão, darão ênfase aos números absolutos e argumentarão que em termos de contingentes absolutos a pressão demográfica sobre o sistema urbano brasileiro continuará, ainda por algum tempo, a ser da mesma magnitude que no passado recente. Tendo presente os possíveis desdobramentos que as duas ênfases permitem, não deixa de ser um desafio para a sociedade brasileira abrigar em suas áreas urbanas 50 milhões de novos habitantes.

O que podemos dizer a respeito da distribuição da população urbana pelas várias regiões do país e pelas diferentes classes de tamanho urbano? Que parte desse crescimento adicional terá lugar nas grandes áreas metropolitanas, congestionando-as ainda mais? Que parcela passará a viver em cidades pequenas e médias espalhadas por esse Brasil afora?

Para dimensionar o primeiro aspecto, com todas as incertezas do caso, podemos nos valer das estimativas feitas por Medeiros Frias (ligeiramente superiores às de Camarano e outros): aproximadamente 50% dessa população urbana estará vivendo nas cidades da região Sudeste, 22,8% na região Nordeste, 15% na região Sul, 7,5% na região Centro-Oeste e 4,9% nas cidades da região Norte do país. Só nas cidades dessas duas últimas regiões, que aumentariam sua contribuição relativa, estariam vivendo quase 18 milhões de pessoas.

É mais difícil fazer previsões quanto ao segundo aspecto, ou seja, quanto à futura distribuição da população urbana por classes de tamanho, a menos que me seja permitido usar um pequeno — e discutível — artifício: estimar o número provável de aglomerações urbanas no futuro tomando como base o padrão histórico (prevalecente entre 1950 e 1980) de distribuição das cidades por classes de tamanho, tendo a população projetada para a Região Metropolitana de São Paulo e para o conjunto da população urbana como referência<sup>5</sup>.

Usando estas informações e um modelo estatístico-matemático relativamente simples — e supondo que o padrão recente de distribuição das cidades por classes de tamanho persistirá — podemos simular a futura distribuição das cidades (e das aglomerações urbanas)<sup>6</sup>. Explorarei aqui os resultados simulados para as aglomerações urbanas (pelas razões discutidas na nota 6) e tomando como parâmetro o grau de concentração existente em 1950, o mais alto do período recente.

De acordo com essa estimativa, a população urbana brasileira que estaria vivendo em conurbações de mais de 20 mil habitantes alcançaria a cifra de 123,9 milhões de habitantes (ou seja, número equivalente ao total da população brasileira em 1980), distribuídos por 671 dessas conurbações. A população desses núcleos teria crescido a uma taxa anual de 3,6%, o número de novas aglomerações desse porte teria sido de cerca de 250, a população urbana vivendo nesses núcleos representaria 92%

(5) Na literatura especializada encontramos modelos estatístico-matemáticos que permitem estimar o número de cidades ou de aglomerações urbanas conhecendo-se a população da maior cidade (ou aglomeração), a população urbana total e o parâmetro que caracteriza a distribuição das aglomerações por classes de tamanho, no sistema urbano considerado. O mais simples desses modelos, conhecido como modelo do "rank-size", partindo do ordenamento das aglomerações de acordo com o seu tamanho, estabelece uma relação entre o tamanho da aglomeração ( $P_i$ ) e sua posição na hierarquia de tamanhos ( $i$ ), através da equação  $P_i = P_1/i^q$ , onde  $P_i$  representa a população do centro ou aglomeração urbana da cidade que ocupa a  $i$ -ésima posição na hierarquia de tamanhos urbanos,  $P_1$  a população da cidade ou aglomeração de maior tamanho,  $i$  a posição da cidade na classificação por tamanho e  $q$  o parâmetro que caracteriza a distribuição das aglomerações urbanas ou cidades no sistema urbano em consideração ("q" é estimado empiricamente e mede o grau de concentração da população urbana: valores de  $q$  significativamente maiores que 1,0 indicam concentração da população nas maiores cidades). Nos estudos feitos sobre o sistema urbano brasileiro (Faria, 1983), os valores estimados de  $q$  têm variado entre 1,0716 (em 1950) e 0,942 (em 1980). Assim, se dispusermos de estimativas da população da maior aglomeração ou cidade (no caso a região metropolitana de São Paulo), e do total da população urbana, podemos gerar a distribuição provável das cidades por classes de tamanho (com base no parâmetro  $q$ ) e, então, estimar o seu número provável no futuro. Embora pouco usual, a utilização desse artifício pode nos fornecer alguma indicação sobre o número de aglomerações urbanas no Brasil do ano 2000.

da população urbana e a taxa de urbanização, tornando-se esse critério exigente de urbano, chegaria a 73%, em comparação com 51% em 1980.

Mais do que isso, de acordo com essas estimativas teríamos, no ano 2000, em torno de 38 milhões de pessoas vivendo nas três maiores aglomerações urbanas do país (provavelmente Grande São Paulo, Grande Rio e Grande Belo Horizonte) e quase 67 milhões de pessoas vivendo em duas dezenas de grandes aglomerações de mais de um milhão de habitantes (as atuais áreas metropolitanas, Grande Brasília, Grande Campinas, Grande Santos, novas áreas metropolitanas conurbadas em torno de algumas capitais estaduais — como Goiânia, João Pessoa e Manaus — e de cidades do Vale do Paraíba e do Vale do Aço, em Minas gerais). Ou seja, nessas grandes aglomerações, no final do século poderia estar vivendo o mesmo número de brasileiros que habitava o país em meados da década de 1950!

É fácil imaginar, mesmo se considerarmos essas estimativas algo exageradas e um pouco arbitrarias, que também desse ponto de vista até o final do século teremos, ainda, um pouco mais do mesmo que ocorreu nos últimos vinte ou trinta anos. O que isso pode significar em termos de necessidades de emprego, infra-estrutura de transportes e comunicações, serviços sociais e equipamentos urbanos?

### **Distribuição por idade e sexo, PEA e emprego urbanos**

Para melhor avaliar o impacto que representará o acréscimo de 50 milhões de pessoas ao sistema urbano brasileiro que acabo de descrever quanto a suas tendências mais gerais, a partir de estimativas globais da população urbana para o ano 2000, usarei estimativas um pouco mais desagregadas, introduzindo apenas alguns pressupostos simples e conservadores.

Com base nas estimativas feitas por Camarano, Beltrão e Neupert quanto à evolução da população urbana por idade e sexo pode-se observar, em primeiro lugar, que haverá uma diminuição relativa e uma mudança nas relações de dependência, relações (ou "razões") essas que indicam o número de crianças (0 a 14 anos) e de idosos (65 anos ou mais) por adulto. Quanto maior for a relação de dependência, maior será o número de pessoas, crianças e/ou idosos, que dependem das pessoas adultas, na população considerada. Na população urbana brasileira no futuro próximo, diminuirá o peso relativo da população infantil, aumentando a participação relativa tanto de adultos quanto de idosos. Por isso, entre 1980 e 2000, diminuirá a razão de dependência global (de 0,67 para 0,49) embora a razão de dependência para a população idosa (65 anos ou mais) aumente, especialmente com respeito à População Economicamente Ativa.

Esse envelhecimento crescente da população urbana brasileira terá, certamente, importantes efeitos sobre a estrutura social das cidades,

(6) Também sabemos que existe importante tendência, no Brasil, para a constituição de conurbações urbanas formadas por mais de um município, mesmo fora das áreas metropolitanas (como na Baixada Santista, no Vale do Aço, no Vale do Paraíba etc.). Acreditando que essas conurbações continuarão a se desenvolver, não e inteiramente arbitrário estimar a futura distribuição delas a partir do tamanho da área metropolitana de São Paulo.

alguns dos quais têm sido analisados por Elza Berquó<sup>7</sup>. Do ponto de vista urbano, isso significará uma alteração crescente no perfil da demanda por serviços públicos, tema que mereceria uma discussão pormenorizada.

Se, por um lado, essas mudanças significam que um número menor de pessoas dependerá de cada trabalhador ativo, por outro lado isso pode significar, também, que nas duas décadas finais desse século haverá um demanda maior por postos de trabalho na economia urbana do país. Para se ter uma idéia um pouco mais pormenorizada desse problema, entretanto, necessitamos introduzir alguns supostos adicionais para calcular a magnitude da população urbana de dez anos e mais economicamente ativa estimada para o ano 2000.

Usarei para isso duas estimativas de taxas de participação na PEA das pessoas de dez anos ou mais (homens e mulheres, rural e urbano): as do Censo Demográfico de 1980 (baixa) e as da PNAD 86 (alta)<sup>8</sup>.

De acordo com essas estimativas, a PEA urbana brasileira, no ano 2000, estará entre 55 milhões (38 milhões de homens e 17 milhões de mulheres) e 61,2 milhões (39,6 milhões de homens e 21,6 milhões de mulheres) de pessoas, ou seja, aproximadamente duas vezes e meia a PEA total existente no país em 1960!

É fácil avaliar o potencial produtivo de uma população economicamente ativa desse porte. Mas, por outro lado, isso significa que entre 25 e 31 milhões de novos empregos terão que ser criados para a população urbana nos últimos vinte anos deste século. Para se ter um parâmetro comparativo, basta dizer que entre 1960 e 1980, período em que a economia brasileira cresceu em ritmo acelerado, foram criados pouco mais de 20 milhões de novos empregos. Ou seja, de 1980 até o ano 2000 a economia brasileira terá que aumentar sua capacidade de criar novos empregos, pelo menos em termos absolutos. Em termos relativos a taxa anual de crescimento da PEA urbana, entre os dois períodos aqui comparados (1960/80 e 1980/2000), teria caído de cerca de 5% para 3,6%.

É difícil formular hipóteses muito precisas para se estimar a distribuição dessa PEA urbana pelos diversos ramos de atividade no ano 2000 e, a partir daí, avaliar a necessidade de se criarem novos empregos nos diferentes ramos. Entretanto, apenas para oferecer uma primeira aproximação, adotemos o suposto simples de que a PEA urbana terá, no ano 2000, a mesma distribuição pelos três principais ramos (primário, secundário e terciário, destacando-se a indústria e atividades correlatas no secundário e, no terciário, as atividades sociais e a administração pública) prevalecente em 1980.

(7) Elza Berquó tem estudado o impacto desse envelhecimento conjugado com outros fatores, como a maior esperança de vida das mulheres e os padrões prevalentes de nupcialidade em termos de idade e sexo. O crescimento no número de domicílios unipessoais de pessoas idosas, sobretudo mulheres, é uma das consequências previsíveis. As implicações sociais dessa mudança são fáceis de se perceberem.

(8) Poder-se-ia, numa análise mais precisa, estimar a PEA através de taxas específicas por sexo, lugar de residência e grupos etários. Essas estimativas, mais trabalhosas, seriam ligeiramente mais elevadas, considerando-se o já mencionado amadurecimento da população urbana. Para os propósitos da presente discussão, entretanto, são suficientes as estimativas mais grosseiras — e mais conservadoras — que utilizo.

**Tabela 2**  
Estimativas de Novos Empregos

Setores	A (60/80)	B (80/2000) (baixa)	C (B/A)	D (80/2000) (alta)	E D/A
PRIMÁRIO	635.376	2.141.452	3,37	2.442.541	3,84
SECUNDÁRIO	7.580.954	7.907.288	1,04	9.303.014	1,23
Indústria	5.191.155	4.814.214	0,93	6.778.706	1,31
TERCIÁRIO	12.269.354	14.182.647	1,16	18.502.913	1,51
S.Soc./Adm.Publ.	4.401.741	4.418.777	1,00	6.055.936	1,38
TOTAL	20.485.684	24.231.387	1,18	30.248.468	1,48

(•) **Elaboração do autor.**

Nesse caso, como indicam os dados resultantes deste simples exercício na *Tabela 2*, pode-se chegar a algumas conclusões interessantes, preocupantes e, sobretudo, arriscadas (dada a simplicidade dos pressupostos até aqui adotados nas estimativas). Entre 1980 e o ano 2000 a economia brasileira teria que criar:

—entre 2,1 e 2,4 milhões de novos empregos no setor primário para a força de trabalho urbana<sup>9</sup>, ou seja, entre três e seis vezes mais empregos que o criado nesse setor no período 1960/80. Ainda assim, dada a transferência da população do campo para a cidade, a PEA empregada no setor primário na economia como um todo cairia de cerca de 30% em 1980 para 21 % no ano 2000. Alternativamente, esses novos empregos deverão ser criados nos setores secundário e terciário da economia urbana, aumentando a pressão sobre eles (nesse caso a participação da PEA primária na economia como um todo cairia para 18%);

—entre 7,9 e 9,3 milhões de novos empregos no setor secundário da economia, ou seja, entre 1,04 e 1,23 novos empregos para cada emprego criado nos vinte anos anteriores. Só na indústria de transformação, por essas estimativas, deveriam ser criados entre 4,8 e 6,8 milhões de novos empregos, dependendo da taxa de participação na PEA urbana que adotarmos;

—entre 14,2 e 18,5 milhões de novos empregos no setor terciário da economia. Destes, entre 4,4 e 6,0 milhões de novos empregos nas atividades sociais e na administração pública.

(9) É bom lembrar que de acordo com os dados do Censo Demográfico de 1980 o setor primário da economia proporcionava 2,4 milhões de empregos para a população urbana.

## Distribuição de renda e qualidade do emprego

A menos que medidas importantes venham a ser adotadas no curto prazo, *não* existem indicações de que os parâmetros da distribuição de renda venham a mudar de forma significativa. Persistindo esses parâme-

tros, a distribuição de renda poderá melhorar ligeiramente pela simples transferência de contingentes importantes da área rural para a área urbana. Não me arrisco, entretanto, a fazer qualquer estimativa da magnitude dessa mudança.

Dadas as alterações introduzidas na legislação social pela nova Constituição, é também possível que se alterem as taxas de informalização da economia urbana. Não é muito fácil, entretanto, prever em que direção, pois tudo dependerá do dinamismo da economia, por um lado, e dos efeitos não antecipados dessas medidas, por outro (por exemplo, se plataformas de exportação tornarem-se mais difundidas e dependendo de seu perfil produtivo, pode aumentar o grau de formalização do emprego feminino; a licença-maternidade, por seu turno, poderá ter um efeito perverso não antecipado e operar na direção contrária).

Uma coisa é certa: se persistirem os níveis atuais de informalização da economia urbana brasileira, no começo do século XXI teríamos quase 20 milhões de trabalhadores urbanos em situação ocupacional irregular e precária. Se for assim, poderemos ser, se não a maior, uma das maiores economias urbano-industriais pobres do mundo...

## Conclusões

Apesar da simplicidade dos pressupostos adotados para realizar as estimativas quantitativas e globais anteriores é preciso ter presente a precariedade das previsões em Ciências Sociais. Mas não é esse o problema mais difícil. Muito mais complexo e incerto é avançar uma avaliação concreta e substantiva dos conteúdos econômicos, sociais, políticos e culturais envolvidos nos cenários formais e quantitativos esboçados. O mais prudente seria parar por aqui e deixar que a discussão tematizasse algumas das questões que parecem decorrer da análise feita até aqui. Arrisco-me, entretanto, a chamar a atenção para dois ou três pontos, a título de exemplo, além dos problemas óbvios de criação de empregos e de distribuição de renda.

Parece claro que por razões estritamente demográficas e na ausência de transformações realmente mais profundas no padrão de distribuição de renda — o país terá que expandir, nos próximos anos, a cobertura de suas políticas sociais, aumentar sua eficiência e eficácia, corrigindo distorções clientelistas e alterando as desigualdades perversas inscritas na estrutura desses programas. E isso tanto no que se refere às políticas de caráter contributivo (como a Previdência Social) como no que diz respeito às várias modalidades de política assistencial. Essas políticas, além disso, terão que diversificar-se para atender demandas emergentes dadas pelo sentido das transformações sócio-demográficas.

Nesse sentido, a menos que a esperança de vida da população adulta regreda e que as taxas de fecundidade voltem a subir, a participação relati-

## REFERÊNCIAS

Beltrão, Jose A. e Ronaldo L. Locatelli. "Vinte Anos de Crescimento Industrial em Minas Gerais: Mitos e Realidade", IV Seminário sobre Economia Mineira, Diamantina, 1988.

Berquó, Elza. "A Pirâmide da Solidão", Cebrap, São Paulo, 1987, mimeo.

Camarano, A.A., K. Beltrão e R. Neupert. "Século XXI: a Quantas Andará a onde Andará a População Brasileira?", IPEA/PLAN, Brasília, junho de 1988.

Castells, Manuel. *La Question Urbaine*, Paris, Mapeiro, 1972.

Fajnzylber, Fernando. "America Latina y Brasil: Reestructuración Productiva e Incorporación de Progreso Técnico", Seminário Brasil Século XXI, Campinas, agosto, 1988.

Faria, Vilmar E. "Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura do Emprego: a Experiência Brasileira dos Últimos Trinta Anos", in Bernardo Sorj e Maria H.T. de Almeida. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

———. "O Sistema Urbano Brasileiro: Um Resumo das Características e Tendências Recentes", *Estudos Cebrap*, Nº 18, outubro-dezembro, 1976, pp. 91-115.

———. "The Marginal Urban Sector at The Industrialized Periphery: research notes on the Brazilian case, before and after the 'economic miracle'", *Proceedings Johns Hopkins University's Seminar on the Informal Sector in Center and Periphery*, Baltimore, 1986.

Faria, Vilmar E. e Maria H.G. Castro. "Política Social e Consolidação Democrática no Brasil", I Seminário Políticas Públicas, Recife, 1988.

Faria, Vilmar E. e Pedro I. B. Silva. "Transformações Estruturais, Políticas Sociais e Dinâmica Demográfica: A Discussão de Um Caso. Brasil 1950/1980", I Congresso Latino-americano de População e Desenvolvimento, novembro, 1983.

Harvey, David. *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold, 1973.

va da população infantil seguirá diminuindo (mas não os contingentes absolutos, no curto prazo!) e a da população adulta, aumentando. O impacto dessas tendências sobre os programas sociais públicos e sobre a infraestrutura básica dos serviços de consumo coletivo — escolas, hospitais, equipamentos de transporte etc. — é claro. No curto prazo de dez ou quinze anos crescerá a taxas mais elevadas a demanda por serviços para a população idosa (benefícios previdenciários, serviços de assistência social ao idoso, serviços de atenção médica para além do binômio materno-infantil etc.), sem que caia o volume absoluto da população infantil. Isso significa um momento de transição no precário sistema brasileiro de proteção social, onde estarão combinados os problemas típicos tanto das sociedades em desenvolvimento (de pirâmide etária jovem) como das sociedades avançadas (com pirâmide etária "envelhecida").

Outro conjunto de problemas diz respeito ao tamanho, diversificação e complexidade do sistema urbano brasileiro. A menos que ocorram mudanças realmente dramáticas — não detectáveis no presente momento — teremos, como foi visto, uma rede urbana densa e variada de aglomerações urbanas, onde existirão duas dezenas de centros de grande porte.

O adensamento e a diversificação dessa rede — alimentados por um padrão complexo de divisão territorial do trabalho social — exigirão importantes investimentos na infra-estrutura e no material de transportes e de telecomunicações, além dos custos de instalar, em vinte anos, 50 milhões de novos habitantes nas cidades. A importância dos investimentos públicos nesse particular é suficientemente conhecida para merecer destaque adicional. Além disso, embora sejam conhecidas as economias de aglomeração que o adensamento da população em áreas urbanas pode acarretar, não são menos conhecidas as eventuais *deseconomias* que podem ocorrer. Nas grandes aglomerações devem ser lembrados os problemas relacionados ao suprimento de água potável, à coleta de lixo e de esgotos, à poluição ambiental e ao transporte coletivo de massa.

Cabe, como último exemplo, o problema da obsolescência das atividades urbanas, do espaço construído e de sua renovação. Nesse particular, tomemos o caso da cidade de São Paulo como exemplo. Em que pese o grande dinamismo dessa área metropolitana, existem indicações de que as novas indústrias de ponta — eletrônica, química fina, armamentos, aviação — mostram tendência para se localizar *fora* da Grande São Paulo, espalhando-se pelo interior do estado e fixando-se em outras regiões do país. Com isso, poderão ocorrer "espaços industriais obsoletos" no coração industrial do país.

Os exemplos poderiam multiplicar-se. Os já mencionados são suficientes para chamar a atenção para um aspecto central desses problemas: eles constituem, *simultaneamente*, constrangimentos e possibilidades: tudo indica que a razão de dependência diminuirá; as exigências em transporte e comunicações constituem *oportunidades de expansão*; o deslocamento espacial das atividades dinâmicas do centro para a periferia do sistema urbano pode modificar o sentido e a intensidade dos fluxos migra-

Mollenkopf, John H. *The Contested City*, Princeton, NJ, Princeton U. Press, 1983.

Oliveira, Francisco de. "Inovações em Políticas Econômico-Sociais: O Caso do Brasil", Cebrap, Março, 1988, mimeo. — *A Economia da Dependência Imperfeita*, Rio de Janeiro, Graal, 1984 (4a. ed.).

Pahl, R. *Whose City*, Harmondsworth, Penguin Books, 1975 (2nd ed).

Saboia, João L.M. "As Causas da Difusão da Posse dos Bens de Consumo Duráveis no Brasil", COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1981.

Santos, Wanderley Guilherme dos. "Economia e Ignorância: Notas Prévias sobre uma Disciplina Agônica", Seminário "Democratizing Economics: Discourse and Praxis", São Paulo, julho de 1988.

Singer, Paul. *A Economia Política da Urbanização*, São Paulo, Vozes, 1978.

Valladares, Licia. "La Recherche Urbaine au Brésil", IUPERJ, 1988, mimeo.

Wells, J.R. "Subconsumo, Tamanho de Mercado e Padrões de Gastos Familiares no Brasil", *Estudos Cebrap*, n° 17, julho-setembro, 1976.

Wong, L.R., R. Hackert e R.A. Lima, orgs. *Futuro da População Brasileira: Projeções, Previsões e Técnicas*, São Paulo, ABEP, 1987.

Hirschman, Albert O. "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection", XIII Congress of the Latin American Studies Association, Boston, outubro, 1986.

Kowarick, Lucio. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

Lojkine, Jean. *Le Marxisme, L'Etat et La Question Urbaine*, Paris, PUF, 1977, p. 362.

Mingione, Enzo. "Urban Sociology Beyond the Theoretical Debate of the Seventies", *International Sociology*, vol. 1, N° 2, June, 1986, pp. 137-154.

tórios. É no quadro dessas tensões que se construirá a sociedade urbana brasileira das próximas décadas.

Não poderia concluir sem chamar a atenção para algumas exigências sem as quais o futuro dessa sociedade parece bastante problemático: —o Produto Interno do país, dados os padrões prevalecentes até aqui de emprego por unidade de produto, precisa crescer a taxas elevadas (5% ou 6% ao ano), para proporcionar emprego à população adulta que continuará pressionando o mercado de trabalho;

— o processo inflacionário, para além de razões de ordem estritamente econômica, precisa ser debelado para que os atores econômicos, políticos e sociais possam ter um horizonte de cálculo mais longo;

— o Estado brasileiro, nos vários níveis de governo, precisa ganhar em eficiência, transparência, capacidade seletiva e estratégica de investimento e capacidade de gasto social eficaz;

— o investimento privado, conduzido por elites empresariais maduras e responsáveis, deve crescer, independentemente da tutela e dos favores governamentais;

— a incorporação dinâmica do progresso científico e tecnológico precisa ser acelerada;

— o problema da dívida externa e o ônus do seu serviço precisam ser equacionados de forma mais satisfatória e em correspondência com o melhor interesse nacional;

— e, acima de tudo, o padrão de distribuição da renda precisa ser alterado, sob a forma de *aumento real dos salários diretos mais baixos*. Sem isso, como indicam os dados para as regiões urbanas mais desenvolvidas e mais bem equipadas do país, como as do Estado de São Paulo, nem mesmo medidas de política social razoavelmente profundas serão capazes de melhorar o dramático quadro social das muitas — e tristes — cidades brasileiras.

Já me arrisquei demasiado em exercícios de futurologia para arriscar prognósticos a respeito desses pontos críticos. Contudo, embora não haja muita razão para otimismo ingênuo e as soluções messiânicas estejam fadadas ao fracasso, resta a esperança de que a democracia se consolide entre nós — para o que a existência de um moderna e dinâmica *sociedade urbana é uma* das condições — para que soluções dinâmicas e inovadoras para os nossos muitos problemas sejam constantemente negociadas entre os vários segmentos sociais. Estou convicto dessa esperança. Quem viver verá.

Vilmar E. Faria é professor do Depto. de Ciências Sociais da Unicamp, pesquisador do NEPP (Unicamp) e presidente do Cebrap.

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
Nº 29, março 1991  
pp. 98-119

---

## RESUMO

Neste artigo, originariamente preparado para a Conferência "Trends and Challenges of Urban Restructuring", realizada no Rio de Janeiro em 1988, o autor, com base na informação empírica disponível, analisa as características do processo de urbanização no Brasil depois da II Guerra Mundial e explora as tendências desse processo para as próximas décadas. Enfatiza, nessa análise, os problemas e particularidades da constituição de uma sociedade urbano-industrial complexa, porém pobre e desigual, na periferia do mundo capitalista.