

Apontamentos sobre a Qualidade da Urbanização: a Região Sul do país

Rosetta Mammarella*

RESUMO

O texto apresenta algumas reflexões e resultados do estudo sobre a Região Sul do país no contexto do projeto Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil (convênio IPEA, IBGE, NESUR/IE/UNICAMP, IPARDES). Aborda os efeitos contraditórios do crescimento econômico e demográfico sobre o meio urbano, em especial nas grandes e médias cidades. Os benefícios que as cidades podem oferecer à sua população estão em correlação direta com as possibilidades de acesso aos meios capazes de proporcionar qualidade de vida à sua população: renda, serviços e equipamentos urbanos, saúde, educação. Nessa perspectiva, o texto analisa três indicadores centrais que denotam qualidade de urbanização nos três estados da Região Sul – renda, educação e moradia – apontando para a existência de um padrão de urbanização que, em média, se define por uma baixa qualidade de vida urbana.

Palavras-chave: *qualidade da urbanização, qualidade de vida urbana, condições de vida, pobreza urbana, moradia e subabitação.*

ABSTRACT

The text presents some reflections and results of a work about the South Region of Brazil under the project "Characterization and Trends of the Urban Net in Brazil" (supported by a contract with IPEA, IBGE, NESUR/IE/UNICAMP and IPARDES).

It discusses the contradictory effects of the economic and demographic growth upon the urban environment in big and medium sized cities. The benefits cities may offer to their population are directly correlated with the capacity to access elements necessary to improve the quality of life: income, services, urban equipments, health and education.

Under this perspective, the text analyses three main indicators that describe the urbanization quality - income, education and housing- in three Brazilian Southern States. These indicators show the existence of an urbanization pattern that on average promotes a poor quality of urban life.

Key words: *urbanization quality, urban life quality, urban life conditions (parameters), urban poverty, housing and sub habitation.*

*Mestre em Sociologia Urbana pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NERU) da Fundação de Economia e Estatística (FEE). E-mail: rosetta@porto.web.com.br

INTRODUÇÃO

Este texto constitui uma síntese do trabalho sobre a Região Sul do país, realizado para o projeto *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*.¹ A referência territorial do projeto são as grandes regiões brasileiras e as mesorregiões geográficas, definidas pelo IBGE. O estudo contemplou a caracterização das economias regionais enfocando "as tendências locais da atividade produtiva, a concentração e desconcentração dessas atividades, a diversificação do setor de serviços e as mudanças ocupacionais relacionadas a essa diversificação" (IPARDES, 2000, p. 21). A partir do pressuposto da centralidade da atividade econômica na definição da rede urbana, o estudo aprofundou-se na identificação dos papéis, das hierarquias, dos perfis, das funções e dos movimentos de fluxos da rede urbana regional e nacional. O estudo se propôs, também, a realizar um levantamento dos principais problemas urbanos decorrentes das mudanças provocadas pelas transformações econômicas das últimas décadas, examinando especialmente a situação dos recortes territoriais mais significativos que o estudo apontou, além das mesorregiões. Esses recortes territoriais foram classificados e hierarquizados como aglomerações metropolitanas², aglomerações pré-metropolitanas, aglomerações urbanas, aglomerações descontínuas, eixos articulados, ocupações de fronteira e litorâneas e centros regionais e sub-regionais (IPARDES, 2000).

Este texto enfoca apenas uma parte da pesquisa realizada para a Região Sul. Visa apresentar uma síntese das reflexões que foram realizadas para o referido estudo, centrando a atenção em alguns dos elementos que permitem qualificar a urbanização. Considera, enquanto escala de grandeza urbana, as metrópoles e as maiores cidades, uma vez que é nos centros de maior concentração urbana que os problemas sociais e ambientais se intensificam.

O texto está organizado em dois tópicos: no primeiro, são realizadas considerações sobre o padrão de urbanização e, no segundo, algumas reflexões acompanham a análise de três indicadores de urbanização: renda, educação e moradia.

PADRÃO DE URBANIZAÇÃO

O crescimento econômico associado ao crescimento demográfico produz os mais contraditórios efeitos sobre o meio urbano, dependendo da correlação entre o tamanho das cidades e os benefícios que ela potencialmente possa oferecer ao amplo espectro social nela residente. Essas contradições são mais evidentes nas maiores cidades e nas de porte médio, uma vez que é nelas que se oferece à população um conjunto variado não só de benefícios e de vantagens, mas também de desvantagens e dificuldades (Fava, 1984), sendo que essas últimas se destacam pela intensidade e complexidade que assumem.

Se, por um lado, é nas maiores cidades ou aglomerações urbanas que estão as maiores oportunidades de ocupação e obtenção de rendimentos, por outro também é nelas que se verifica maior concorrência e discriminação em relação ao mercado de trabalho, que funciona com critérios cada vez mais seletivos. Se é bem verdade que a cidade acena com

¹A pesquisa foi publicada no volume 6 da Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Redes Urbanas Regionais: Sul (IPARDES, 2000), que serve como fonte de referência dos dados apresentados.

²Que não coincidem com as Regiões Metropolitanas oficiais, incorporando muitos dos municípios do entorno metropolitano (IPARDES, 2000).

boas condições de vida e com maior possibilidade de usufruto dos bens materiais, também é verdade que o custo dessa melhoria, seja de moradia seja de alimentação, é maior que nas menores cidades, exigindo uma renda relativamente elevada para seu consumo. Acesso à educação e aos serviços de saúde é outra das vantagens que as cidades grandes e as aglomerações oferecem. Contudo, deve-se ter presente o grau de eficiência e de qualidade desses acessos, de modo a que estes se constituam em capital cultural. Essas contradições tendem a se complexificar à medida que as cidades crescem e que a urbanização se condensa.

O que tanto a realidade empírica como muitos estudos têm apontado é que esse acesso qualificado aos serviços públicos de saúde e educação torna-se cada vez mais seletivo tendo em vista que está condicionado a um determinado padrão de rendimento ou de capital econômico. As desigualdades sociais assentam-se numa contradição estrutural que está relacionada com a distribuição desigual da riqueza socialmente produzida, fazendo com que determinados grupos sociais possam usufruir com relativa tranqüilidade das vantagens que as grandes cidades oferecem, ao passo que a grande maioria da população "sorve" esses benefícios pelas bordas.

Apesar de as metrópoles e as grandes cidades brasileiras manterem destacado papel em termos econômicos e culturais, e de ter havido relativa melhoria dos indicadores sociais ao longo dos anos 90, o nível de concentração de renda se manteve inalterado.³

Embora não se possa estabelecer uma correlação direta e imediata entre crescimento econômico e desigualdades sociais, sem levar em consideração outras mediações como as políticas, culturais, ideológicas, pode-se afirmar que os processos que envolvem o novo padrão de produtividade alicerçado na reestruturação da economia acarretam fortes conseqüências sociais. Os movimentos acelerados de crescimento do setor terciário, de desindustrialização relativa, de transferência de plantas industriais, entre outros, intrínsecos à reestruturação da economia, implicam o reordenamento das relações de trabalho que se precarizam (TONI; XAVIER SOBRINHO, 1997) e das estruturas ocupacionais, tendo como conseqüências desassalariamento e desemprego estrutural e multiplicação e intensificação das atividades do setor informal, como alternativas de obtenção de renda familiar.

Ainda que a pobreza e a segregação não constituam fenômenos recentes na sociedade capitalista, os efeitos paradoxais do atual ciclo produtivo se expressam de maneira dramática. A chamada "nova pobreza" continua não sendo uma questão de indivíduos ou de famílias que estejam abaixo das linhas de pobreza ou miséria, mas se constitui numa questão estrutural (ARANTES, 2001). A expressão sintética da falência do projeto de toda uma época (a Modernidade) é a análise que HOUAISS e AMARAL (1995) fazem dos efeitos do crescimento econômico com arrocho salarial, que são sentidos por um contingente de trabalhadores. Estes, impedidos de partilhar das conquistas materiais e simbólicas da sociedade, têm suas condições de vida deterioradas e são alijados do processo produtivo, encontrando-se em situação estrutural de irrelevância, tornando-se supérfluos até mesmo como mercado, constituindo-se em pingentes da História (HOUAISS e AMARAL, 1995).

Analisando a problemática a partir da perspectiva político-institucional, devem ser ressaltados os efeitos sociais da redefinição do papel do Estado, que despojou-se de sua função social e abriu mão de seu papel de regulador, gerenciador e provedor de políticas pú-

³Em 1999, os 50% mais pobres detinham 14% da renda nacional, exatamente o mesmo percentual que atingiam em 1992. Já os 1% mais ricos mantiveram, em 1999, os 13,1% do início da década." (PAIS, 2001). A manutenção dessa medida de concentração de renda nos anos 90 revela que, apesar da significativa elevação que os rendimentos do trabalho obtiveram durante o período imediatamente posterior à implantação do Plano Real – fazendo com que houvesse uma ligeira desconcentração –, seguiu-se "uma gradativa reversão" desse fenômeno. (XAVIER SOBRINHO et. al, 2000, p.312).

blicas setorizadas, com vistas a assegurar à coletividade as condições indispensáveis de dignidade social, delegando ao mercado sua regulação. É o caso da implementação de políticas de privatização de setores estratégicos e do direcionamento privilegiado de recursos públicos para setores privados, que, prevalentemente, passam a deter o controle das condições indispensáveis para o desenvolvimento e bem-estar social.

Além disso, o desenvolvimento tecnológico e a modernização que caracterizam as metrópoles e as grandes cidades vêm acompanhados de graves problemas provenientes de um modelo de consumo predatório e a-ético, tendo como conseqüência crescente e cumulativa processos de degradação ambiental cuja solução, em muitos casos, colide com os interesses dos grandes capitais.

Nesse contexto, de inúmeras restrições ao acesso universal e qualificado da população aos benefícios que o meio urbano potencialmente oferece, de distribuição não equitativa dos benefícios da urbanização, de vigência do critério mercadológico como definidor das relações sociais, pode-se afirmar que estar no urbano não significa necessariamente, viver o urbano.

QUALIDADE DA URBANIZAÇÃO NA REGIÃO SUL: RENDA, EDUCAÇÃO E MORADIA

O conceito de qualidade da urbanização está diretamente associado ao padrão médio das condições de vida de determinado grupo social no *habitat* urbano. Nas cidades contemporâneas, em especial no mundo ocidental, são necessárias algumas condições mínimas para as pessoas ou grupos sociais auferirem um padrão de vida dentro de parâmetros qualitativos, não restritos à pura manutenção da vida pela satisfação das necessidades nutricionais elementares. Ou seja, para além de garantir sua subsistência, a população necessita ter acesso a elementos materiais e simbólicos estabelecidos pela cultura vigente. Tal acesso é obtido: pela educação básica, capacitação técnica e formação cultural, sem o que a inserção dos indivíduos na sociedade e no mundo do trabalho torna-se precária; pela moradia, dentro das condições e parâmetros de urbanidade, com água encanada, luz elétrica, esgoto sanitário e meio de transporte, segurança e áreas de lazer; pelo atendimento aos serviços de saúde, com disponibilidade de acesso aos profissionais da área, aos serviços hospitalares, odontológicos, possibilidade de aquisição de medicamentos, etc.

Pode-se obter esse acesso tanto por meio da oferta de serviços públicos, com a realização de um dos atributos do Estado, como pela livre oferta no mercado, um dos elementos estruturadores da sociedade em que vivemos, para o que é imperativa a obtenção de rendimentos. As pessoas ou grupos sociais que não contam com esses meios, ou que deles só dispõem precariamente, são pobres e, no limite, excluídos de participar na distribuição dos bens socialmente produzidos.

A obtenção de **rendimentos** constitui um dos meios fundamentais para a população ter acesso aos bens e serviços necessários à obtenção e manutenção de uma vida digna, que ultrapasse o nível da pura sobrevivência. A permanência em patamares elevados de pobreza de um contingente considerável da população faz com que essas condições não sejam atingidas de maneira satisfatória.

Embora não dispondo de dados atualizados e apesar da precariedade das informações que o Censo Demográfico de 1991 oferece, é significativo o fato de, nas três metrópoles da Região Sul, um quinto ou mais dos chefes de domicílio do entorno imediato do pólo metropolitano obterem um rendimento de até 1 salário mínimo (quadro 1). Em Curitiba, grande pro-

porção (30%) localiza-se no entorno mais distante da metrópole. Nos pólos metropolitanos, que correspondem às capitais dos estados, o percentual mínimo de chefes nessas condições alcança cerca de 13% (Curitiba).

QUADRO 1 - TOTAL E PROPORÇÃO DE CHEFES DE DOMICÍLIO COM RENDIMENTO DE ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO - 1991

ÁREAS METROPOLITANAS	PÓLO METROPOLITANO	ENTORNO IMEDIATO	ENTORNO MAIS DISTANTE
Curitiba 45.160 famílias	12,88%	20%	Acima de 30%
Florianópolis 10.032 famílias	14,66%	Entre 23% e 32%	
Porto Alegre 57.614 famílias	15,15%	Próximo a 20%	

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

Esses resultados, nada estimulantes ainda no início da década, levam, num primeiro momento, a estabelecer algumas considerações tomando como parâmetro as linhas de indigência e pobreza, conforme a definição que a Cepal estabelece, a partir do pressuposto de que um domicílio seja constituído, em média, por uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças).⁴ Raciocinando a partir desse tamanho médio de famílias, se se considera que os dois adultos (o chefe e mais um) recebam até um salário mínimo, tem-se uma condição de ingresso de rendimento na família de até dois salários mínimos. Como o Censo Demográfico de 1991 não informa o rendimento familiar, esse artifício tem a virtude de permitir que se realize a aproximação com o critério estabelecido pela Cepal, que define essa condição como correspondendo à linha de indigência. A Cepal delimita a linha de indigência num patamar de renda média que cubra apenas o custo da cesta básica de alimentos. Nessa classificação são indigentes, ou extremamente pobres, aquelas pessoas "que vivem em famílias cujos rendimentos são tão baixos que, mesmo que os destinassem integralmente para comprar alimentos, não conseguiriam satisfazer adequadamente as necessidades nutricionais de todos seus membros" (PANORAMA, 1997, p.26).⁵

Outro patamar de pobreza é revelado na análise dos chefes de domicílio cujos rendimentos são de até dois salários mínimos mensais. Neste caso, em que o percentual médio dos chefes de domicílio dos três estados da Região Sul é de 49,53% em Santa Catarina, 53,88% no Rio Grande do Sul e 56,02% no Paraná, a situação de pobreza se delinea com maior intensidade se é feita uma aproximação com o critério de linha de pobreza, para a zona urbana,⁶ do mesmo estudo da Cepal. Nesse caso, o patamar definidor corresponde ao dobro da linha de indigência, ou seja, um salário mínimo *per capita* ou 4 salários mínimos para uma família com dois adultos e duas crianças. A extrapolação que se faz é que dois

⁴Uma análise da pobreza no RS, levando em consideração esses critérios, também encontra-se em MAMMARELLA e MARTINS, 1999.

⁵Esse critério também foi adotado pelo IPEA na sua formulação do Mapa da Fome, em 1993 (PELIANO, 1993, p.5), a partir do qual definiu como estando na linha de indigência uma família média de 4 pessoas com uma renda até 2 salários mínimos. As citações da Cepal são traduções livres do espanhol feitas pela autora.

⁶Tomando como referência a cesta básica de alimentos das zonas urbanas metropolitanas, a Cepal estima que a dos demais centros urbanos seja estimada a preços 5% mais baixos, e a das zonas rurais a um preço 25% inferior (PANORAMA, 1997).

adultos numa família, recebendo cada um dois salários mínimos, estariam próximos ao intervalo correspondente ao dobro da linha de indigência.⁷

Levando em consideração os dados expostos, o fato de nas metrópoles o custo de vida ser mais elevado do que nas menores cidades (incluindo cesta básica de alimentos, aluguéis, transportes, para mencionar apenas os principais), e o fato de terem mitigado, ao longo da década de 90, medidas efetivas que visassem à redistribuição da renda, além da existência de um contingente tão elevado de população com baixos rendimentos, ainda em 1991, já permitem antever o agravamento dos processos de empobrecimento, com alcance de longo prazo.

Num segundo momento, a análise efetuada incita a compreender conceitualmente a própria noção de pobreza.

Desde a perspectiva de ROMERO GONZÁLEZ e PÉREZ ESPÁRCIA (1992), a existência de desigualdades espaciais e sociais é evidente, dispensando-se análises mais refinadas. Além das evidências empíricas que a realidade social revela sobre as desigualdades e os níveis de pobreza intoleráveis por que passa a maior parcela da população, nas mais diferentes escalas geográficas consideradas, basta que se analisem alguns indicadores, como o realizado anteriormente, para comprová-lo. Apesar disso, e apesar de ser mensurável, como o faz a Cepal, a idéia de pobreza é relativa, fazendo com que as explicações sejam distintas em função da escala (família, comunidade, região, país, âmbito internacional) e das diferenças entre os níveis de pobreza em diferentes épocas e lugares.

Esses mesmos autores identificam e situam como pobres aquelas populações que, apesar de maximizarem tanto o capital disponível como os métodos de produção, não conseguem obter o suficiente para subsistir, ou seja, não têm as condições de assegurar a satisfação de suas necessidades básicas. Visto pelo inverso, uma situação fora da pobreza implica algumas condições:

- a) alimentação suficiente com garantia tanto da satisfação das necessidades de nutrição de cada pessoa como dos costumes estabelecidos em cada cultura, considerando-se como elementos necessários não só os próprios alimentos como os meios para sua preparação;
- b) manutenção de ótimos níveis de saúde e higiene, implicando a oferta de serviços de saúde tanto pessoais como coletivos;
- c) acesso à moradia com materiais e qualidade suficientes para uma vida digna, bem como equipamentos indispensáveis ao saneamento básico como água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, energia elétrica;
- d) educação básica e capacitação técnica para permitir o acesso a um trabalho digno;
- e) formação cultural, para além da educação básica, que permita a uma dada população o aproveitamento das informações e recursos disponíveis socialmente produzidos;
- f) possibilidade de a população ter acesso tanto aos serviços como às oportunidades de trabalho, o que implica em disponibilidade de transporte público e acesso a outros serviços como correio, telefone (ROMERO GONZÁLEZ; PÉREZ ESPÁRCIA, 1992).

⁷Segundo esse método, determinam-se as linhas de pobreza de cada país ou zona geográfica "a partir da estimativa do custo de uma cesta básica de alimentos que cubra as necessidades nutricionais da população local, levando em consideração os hábitos de consumo prevalentes, a disponibilidade efetiva de alimentos no país e seus preços relativos. Ao valor desta cesta agrega-se, numa segunda etapa, uma estimativa dos recursos que permitam satisfazer o conjunto das necessidades básicas não alimentares dos membros da família" (PANORAMA, 1997, p.26).

Essas condições, deve-se registrar, constituem direitos de cidadania, e não concessões, conquistas estritamente pessoais ou destino inelutável.

Em linhas gerais, o conceito de pobreza vem revestido de uma dupla dimensão, que é social e econômica, com alcance espacial, devendo ser considerada segundo seja sua escala nacional ou internacional, com os diferentes fatores que lhe são associados. Há relativo consenso na literatura de que há uma dupla vertente da pobreza, seja enquanto conceito objetivo e absoluto, relacionado às “necessidades mínimas”, seja enquanto conceito subjetivo e relativo, dependendo do grupo humano ou sociedade analisada e do contexto que os situe. Ou seja, a mensuração do nível de pobreza se relaciona com uma teia complexa de necessidades, que varia de acordo com a localização, características culturais e demográficas, entre outras, da população avaliada. Assim, apesar de desigualdade e pobreza serem conceitos diferenciados, estão intimamente associados, sobrepondo-se e entremesclando-se, num mundo de grandes desequilíbrios espaciais e sociais, sendo a pobreza uma manifestação dessas desigualdades.

O **nível de instrução**, além de capacitar os indivíduos para ingresso no mundo do trabalho, matiza essa capacidade para interpretar o contexto social e econômico em que vivem (CÓRDOBA ORDOÑEZ; GARCIA ALVARADO, 1991, p.28). Enquanto elemento essencial de mobilidade social, a instrução constitui critério fundamental para que indivíduos e grupos sociais sejam ou não incluídos entre os benefícios e as vantagens que as cidades podem oferecer. Com isso, a condição de analfabeto efetivo ou funcional (ter frequentado apenas as séries iniciais) impõe-se como imperativa à de socialmente excluído.

Na Região Sul, em 1991, aproximadamente 10% da população com mais de 15 anos (em idade ativa para o trabalho) era analfabeta, ou seja, sem perspectiva alguma de vir a se integrar no mercado formal de trabalho.

Com relação à escolaridade, as aglomerações metropolitanas se encontram nas melhores posições em cada um dos estados. Considerando os anos de estudo, Florianópolis se destaca, apresentando 7,3 anos em média: Porto Alegre, 7,0 e Curitiba, 6,4. Isso significa, em termos práticos, que grande parcela da população dessas localidades não chega a concluir o primeiro grau, ou seja, a 8.^a série.

Isso é um problema, se for levado em consideração que as áreas mais industrializadas, localizadas nas metrópoles, potencialmente são as que oferecem as maiores oportunidades de emprego ou de ocupação. Alguns estudos já têm demonstrado que o emprego no setor formal tem exigido cada vez mais requisitos em termos de escolaridade, como é o caso de algumas empresas dos setores industriais mais modernos e tecnologicamente avançados, onde o requisito mínimo para ingresso é o segundo grau (ZIMMERMANN; JORNADA; STERNBERG, 1997). Esse fato torna os analfabetos ou os que logram alcançar baixa escolaridade – por alguns autores denominados de “analfabetos funcionais” – cada vez mais sujeitos aos determinantes da condição que atualmente tem sido denominada de exclusão social.

Nas cidades de médio e grande porte, a qualidade de vida de grande parte da população, em especial dos mais pobres, tende a ficar seriamente comprometida não só em função dos baixos rendimentos e das dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, mas também dos problemas relacionados com a **moradia**, que enfrenta a insuficiência e a ineficiência dos serviços de saneamento e infra-estrutura básica, de transporte coletivo, além da poluição ambiental. A moradia constitui um dos principais problemas que se desenham no meio urbano, sendo um importante indicador de qualidade de vida urbana e uma das condições centrais de inserção na sociedade.

Uma das principais características das grandes cidades é a concentração das atividades econômicas e a segregação social e espacial, sendo a fragmentação urbana uma das

mais sérias repercussões do crescimento urbano. A formação e consolidação de habitações espontâneas em áreas irregulares e/ou de risco nas periferias das cidades (favelas, vilas irregulares ou núcleos de subabitação) decorrem de diferentes fatores, tais como o empobrecimento da população, a migração, a valorização capitalista do solo urbano, o desordenamento urbano.

Os dados sobre as áreas de ocupação irregular (vilas, favelas) e as carências habitacionais não estão disponíveis com a devida atualidade e precisão, mas são eloquentes. A partir dos últimos levantamentos disponíveis nos três estados da Região Sul, a falta de moradia atinge larga expressão.⁸ No Rio Grande do Sul, a antiga Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul (Cohab) contabilizava, em 1993, a carência de 433 mil moradias, das quais 39% localizavam-se na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Mais de 70% dessas carências habitacionais atingiam uma população com rendimento de até cinco salários mínimos. (NECESSIDADES, 1995, p.2). No que diz respeito às ocupações irregulares, a Companhia Metropolitana de Planejamento (Metroplan) realizou um levantamento da Região Metropolitana (fora a capital), entre 1980 e 1991, que, embora defasado, dá uma idéia da gravidade da situação: nesse período, houve um aumento de 313 áreas irregulares, ampliando em 163% o número de domicílios nessas condições (MAMMARELLA, 1997).

No Paraná, a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) apurou, em 1997, a existência de 184 municípios com favelas e 32 com subabitações esparsas. Na Região Metropolitana de Curitiba, o levantamento realizado pela Coordenação Metropolitana de Curitiba (Comec), em 1997, apontou a existência de 29.284 domicílios na região, abrangendo uma população de 122.700 habitantes, o equivalente a mais de 12% da população da região.

Em Santa Catarina, a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab/SC) estimou um déficit habitacional na Grande Florianópolis de mais de 21 mil moradias para famílias com baixa renda. O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) identificou 28 áreas carentes na ilha e 18 no continente, com estimativa de 32.202 habitantes, correspondendo a cerca de 13% da população total do município.

Tais dados são reveladores do aumento e intensificação das desigualdades sociais. A população empobrecida das cidades ou os migrantes, principalmente os provenientes das áreas rurais, que trazem na bagagem pouca qualificação para o trabalho urbano, acabam se estabelecendo em vilas irregulares, ou favelas, geralmente localizadas em áreas impróprias para moradia.

Vilas, vilas irregulares, favelas, invasões ou ocupações são denominações que dizem respeito a sítios frequentemente inadequados, de má qualidade das habitações e existência de uma população de baixa renda. Resguardadas as situações excepcionais e obedecidas as particularidades regionais, essas áreas irregulares se caracterizam pela condição de precariedade e de ilegalidade no uso do solo e por contrariarem as leis e regulamentos que regem a urbanização. Geralmente, estão localizadas em terrenos urbanos desocupados, longas extensões de terra ao longo de rodovias e ferrovias, em áreas de preservação ambiental como as áreas verdes ou de praça, em encostas de morros, banhados, beira de rio, sob os fios de alta tensão; carecem de infra-estrutura básica, ou as têm em estado precário (ligações clandestinas de água e de luz, esgoto a céu aberto), sofrem limitações na oferta de serviços essenciais, tais como atendimento à saúde e educação. Não bastasse essas condições de precariedade, os moradores dessas áreas irregulares sofrem grandes dificuldades de acesso ao trabalho ou ao atendimento médico-hospitalar, tendo em vista as condições de deslocamento

⁸Informações mais detalhadas sobre carências habitacionais, e mais atualizadas na época da pesquisa sobre a rede urbana, encontram-se em IPARDES (2000).

(transporte público) que, em geral, são extremamente precárias, intensificando suas contingências cotidianas. Além disso, essas áreas apresentam outros determinantes, tais como a ilegalidade da posse da terra; ocupação da gleba sem autorização do proprietário; irregularidade urbanística; abertura de vias de sub-divisão de gleba por iniciativa da população; ocupação desordenada; alta densidade populacional.

Tendo em vista a falta de perspectiva de obtenção de moradia dentro de parâmetros oficiais de financiamento – seja por condição de renda insuficiente, seja pela ausência, desde a extinção do BNH, de alternativas de moradia para baixa renda –, a população pobre das cidades busca encontrar meios de sobrevivência no que diz respeito ao seu direito universal de moradia. Visto sob essa ótica, o ato de invadir terrenos que se encontrem vazios e à espera de valorização, constitui uma alternativa estratégica de sobrevivência da população de baixa renda. O processo de ocupação e fixação de milhares de famílias em terrenos desocupados consiste numa percepção imediata da realidade, como uma alternativa que “subverte” um dos principais pilares do capitalismo, visto que atinge diretamente o sentido da propriedade privada, seja porque os terrenos vazios se mantenham como estoque de terra aguardando o fluxo (dinâmica) do mercado imobiliário, seja porque não apresentam condições de habitabilidade até mesmo para o próprio mercado, como é o caso das áreas de risco, descritas anteriormente. E, em face de todas as restrições estruturais com que a população de baixa renda se depara – desemprego, precariedade das relações de trabalho, ausência de alternativas oferecidas pelo poder público –, ela cria suas alternativas de acordo com suas (im)possibilidades de obtenção de renda, desafiando as estruturas formais, legais, e contrariando as regras de mercado.⁹ No entanto, no seu cerne, mesmo esse processo desordenado, muitas vezes aleatório, de ocupação do espaço, não permanece imune às contradições estruturais do capitalismo, cuja forma mais acabada é a valorização capitalista do solo urbano.

A terra urbana tem valor, e seu valor é um dos pontos mais agudos que refletem a qualidade da urbanização, tendo em vista os diferentes usos destinados ao solo urbano e o modo socialmente diferenciado de sua apropriação. A terra urbana constitui um bem cujo preço está associado às suas características locais e ao uso que dela se faz. Quanto maior a demanda locacional da terra, maior seu preço. E essa equação está relacionada à estrutura da propriedade da terra: “os que têm terra apenas para consumo (moradia ou local de desenvolvimento da atividade econômica); os que têm terra além de suas necessidades de consumo; os que não têm terra” (FAVA, 1984, p.25), de tal sorte que os mais ricos se apropriam mais e duplamente das vantagens da urbanização.¹⁰ Visto sob a perspectiva histórica, a terra urbana adquire maior valor à medida que sua localização contemple um conjunto de atributos e externalidades,¹¹ e que se constitua numa das âncoras da “cidade-negócio” (ARANTES, 2000).

⁹ Este é um fato que tende a se agravar – seja pelo rebaixamento da renda como pelo desemprego eminente em face das novas exigências do mundo do trabalho –, o que inviabiliza o acesso à moradia através dos planos habitacionais oficiais que, em geral, visam atender à faixa dos que percebem acima de cinco salários mínimos. A questão a ser refletida é até que ponto uma família de quatro pessoas que tem como renda familiar até cinco salários mínimos, tendo que pagar aluguel, alimentação, cobrir gastos com educação e saúde, consegue cobrir os critérios dos bancos quando estes propõem financiamentos para habitação (como no caso da Caixa Econômica Federal, que não exige comprovante de renda, mas coloca como critério básico ter caderneta de poupança há pelo menos 36 meses).

¹⁰ Os benefícios da urbanização que se transferem para a terra urbana através da elevação do valor desta são apropriados pelos proprietários da terra urbana, mas o são de maneira mais acentuada por aqueles que têm terra em quantidade superior a sua necessidade de consumo e que são notoriamente os indivíduos mais ricos, na ausência de um tributo total sobre essa renda. Por outro lado, para os que não têm terra, e que são, em geral, os mais pobres, os benefícios se traduzem, na verdade, em prejuízos já que estes indivíduos têm que pagar aluguéis mais elevados por conta dos referidos benefícios. Enfim, a distribuição dos benefícios decorrentes da urbanização, transferidos para o valor da terra urbana, favorece, de forma mais expressiva, os segmentos mais ricos da sociedade” (FAVA, 1984, p.26).

¹¹ Tais como “a acessibilidade aos locais de trabalho, compras, lazer, a qualidade da infra-estrutura urbana (calçamento e iluminação das ruas, rede de água e esgoto, coleta de lixo, etc.) os fatores ambientais (grau de poluição atmosférica, sonora e visual, existência de áreas verdes, etc.), e o tipo predominante de uso do solo (residencial, comercial, industrial, misto)” (FAVA, 1984, p.39).

Por que foi dito anteriormente que mesmo as áreas da cidade que se formam a partir de processos desordenados que caracterizam as ocupações irregulares, ou vilas, ou favelas, não permanecem imunes às contradições estruturais do capitalismo? Justamente porque a apropriação privada e a valorização do solo urbano se constitui, desde a gênese do modelo econômico que nos rege até a atual fase de sofisticação do capitalismo globalizado, na forma mais acabada de fetichização e mercantilização da natureza.

Se as situações de ilegalidade e inadequabilidade de ocupação e uso do solo urbano, referidas neste texto, caracterizam, freqüentemente, a gênese dos processos de ocupação de áreas desocupadas e precárias pela invasão de famílias carentes, ao longo do tempo essas localidades também vão sofrendo os efeitos das mudanças que ocorrem nas cidades por conta do mercado imobiliário. À medida que equipamentos sociais, de serviços urbanos e infra-estrutura de saneamento vão sendo incorporados a essas áreas (seja pela ação dos próprios moradores ou por interferência do poder público) ou às suas proximidades, tendem a ocorrer mudanças no perfil dos moradores. Além disso, a localização de grandes e modernos empreendimentos comerciais ou de serviços nas proximidades dessas áreas, como é o caso, por exemplo, dos *shoppings centers*, funciona como indutor de valorização urbana, atraindo para essas localidades uma população cujo perfil se identifica com as camadas médias. Nessas situações, de valorização das áreas irregulares pela mediação econômica, acontecem situações em que, apesar de não perderem o caráter de ilegalidade e irregularidade quanto à propriedade jurídica, estabelece-se o processo de mercantilização da posse da terra urbana, que adquire preço e valor e passa a sofrer as conseqüências de um processo de especulação do mercado imobiliário, mesmo que de forma marginal e informal (MAMMARELLA, 1996).

Nesse sentido, analisados esses processos em médio ou largo espaço de tempo, verifica-se que essas formas de ocupação assumem um caráter perverso dada a sua provisoriamente, pois os moradores mais pobres, que se vêem na contingência de se desfazerem de sua moradia (e da posse do terreno), abandonam essas áreas e reiniciam o ciclo de ocupação em áreas menos valorizadas, ou partem para a busca de soluções individuais, como migração de retorno ou morar com parentes. Com esse processo, no curso de alguns anos, as áreas antes inaproveitadas paulatinamente vão-se incorporando à malha da cidade, adquirindo os requisitos de mercado pelo valor socialmente e gratuitamente agregado pelo trabalho dos moradores.

O padrão de ocupação irregular do solo urbano em geral se apresenta de modo desordenado, revelando com clareza os mecanismos de exclusão social e de segregação espacial. Essas áreas são produzidas pela população pobre como alternativa à falta de acesso à moradia na conformação do sistema legal, seja pela dificuldade de aquisição de casa própria – com a falência do BNH não se produziram mais habitações para população de baixa renda – seja pelo encarecimento nos preços dos aluguéis que se tornam inacessíveis em face dos baixos salários ou desemprego. O volume de problemas que envolve as áreas urbanas formadas a partir de invasões aponta tanto para o significado quantitativo como para a precariedade dos assentamentos e da qualidade de vida, visto que a irregularidade fundiária está associada à baixa qualidade de vida e de acesso aos serviços urbanos, agravada pelo fato de que a população que vive nessas áreas, em especial no caso metropolitano, depende de cidades maiores (a capital ou outra cidade de grande porte) para se abastecer, conseguir trabalho, ter atendimento aos serviços médico-hospitalares, etc.

A distribuição espacial da população na cidade está em correlação direta com os rumos da economia e a condição social de seus habitantes. Contudo, não é apenas a relação custo-benefício das áreas urbanas que revela a qualidade da urbanização. É necessário avaliar como os efeitos da urbanização são absorvidos pela população, ou seja, quem ganha e quem perde, e em que medida. Uma dessas medidas é a acessibilidade à terra urbana.

Nesse fenômeno, que se expressa com gravidade pela larga população atingida e pelo fato de que sua solução está diretamente relacionada com questões estruturais, como foi visto anteriormente, o que está em jogo é a apropriação do solo nas cidades, que evidencia, entre outros processos, a "expansão das periferias urbanas nas metrópoles ou nos principais centros regionais e o surgimento de periferias que reproduzem o padrão metropolitano em novas regiões dos estados, quase sempre resultando no extravasamento da ocupação" (IPARDES, 2000). Esse movimento dos pólos em direção aos municípios vizinhos, em busca de terras de menor preço, consolida a existência das cidades-dormitório.

À giza de registrar algumas idéias finais, deve ser destacado que a análise sobre a qualidade da urbanização nas cidades e centros urbanos da Região Sul, na pesquisa sobre as tendências da rede urbana no Brasil, revelou a predominância de um padrão de urbanização com traços de regularidade, definido pela baixa qualidade de vida urbana, pela existência de elevado contingente populacional que sobrevive com rendimentos nos limites da linha de pobreza; pela ainda elevada parcela de população em idade produtiva com baixa escolarização e precária capacitação para ingresso no mercado de trabalho; pela produção de vazios urbanos como retenção especulativa do solo urbano; pela conurbação e adensamento excessivo de áreas desprovidas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; pelo adensamento dos centros urbanos principais das aglomerações e periferização do crescimento físico, com a formação de cidades-dormitório e segregação espacial da população de baixa renda; pelo agravamento da situação de informalidade da ocupação do solo urbano, com aumento da favelização e das invasões de áreas públicas e particulares.

Diante das exigências que se colocam no atual momento do processo produtivo, em que funções mercadológicas passam a ser atribuídas às cidades (a cidade tratada como cidade-negócio), suplantando a visão clássica da cidade como *polis*, encontro de cidadãos, muitos problemas se levantam. Primeiramente, diante do quadro de agravamento das desigualdades sociais e das condições de oportunidades desiguais para o acesso aos benefícios que as cidades possam oferecer, impõe-se a continuidade de estudos, análises e pesquisas que permitam desvelar não só os impactos da globalização (econômicos, financeiros, culturais) e da reestruturação da economia mundial nas grandes cidades brasileiras, mas também suas contradições intrínsecas. Se essas transformações podem ser apontadas como responsáveis pela fragmentação da sociedade e do espaço institucional, deve-se refletir também sobre a capacidade das cidades em definir seus rumos em prol da qualidade de vida de sua população, nesse processo de mudanças gerado pela globalização e pela reestruturação econômica.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p.11-74
- CÓRDOBA ORDÓÑEZ, Juan; GARCIAALVARADO, José M. **Geografía de la pobreza y la desigualdad**. Madrid: Síntesis, 1991.
- FAVA, Vera Lúcia. **Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil**. São Paulo: USP/IPE, 1984
- HOUAISS, Antonio; AMARAL, Roberto. **Modernidade no Brasil**: conciliação ou ruptura? Petrópolis: Vozes, 1995.
- II INVENTÁRIO das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: METROPLAN, 1992.
- IPARDES. **Redes urbanas regionais**: Sul. Brasília: IPEA, 2000. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES.
- MAMMARELLA, Rosetta. **Práticas coletivas e autonomia no movimento popular urbano**: o caso da Vila Santo Operário 1979-1990. Porto Alegre, 1996. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - UFRGS.
- MAMMARELLA, Rosetta. **Considerações sobre as ocupações irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre**: uma dimensão da exclusão social. S.l.: s.n., 1997. Texto apresentado na 1ª Conferência Municipal de Habitação promovido pelo Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB, em Porto Alegre, 1997 e no Grupo sobre Habitação no I Fórum da Região Metropolitana de Porto Alegre, 1997.
- MAMMARELLA, Rosetta; MARTINS, Clitlia H. B. **Manifestações da exclusão social no meio urbano**. Porto Alegre: FEE, 1999. (Documentos FEE).
- NECESSIDADES habitacionais no Rio Grande do Sul. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre: FEE, v.4, n.10, p.2, maio 1995.
- PAÍS termina anos 90 tão desigual como começou. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 abr. 2001. p. A1.
- PANORAMA social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1997.
- PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.). **O mapa da fome II**: informações sobre a indigência por municípios da Federação. Brasília: IPEA, 1993. n.p. (Documento de política, 15).
- ROMERO GONZÁLEZ, Juan; PÉREZ ESPARCIA, Javier. **Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo**. Madrid: Sintesis, 1992.
- TONI, Míriam de; XAVIER SOBRINHO, Guilherme G. de F. O mercado de trabalho gaúcho nos anos 90: a persistência de uma trajetória de precarização. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre: FEE, v.25, n.2., p.137-176, ago.1997.
- XAVIER SOBRINHO, Guilherme G. de F. et al. Mercado de trabalho no Rio Grande do Sul nos anos 90. In: FLINGENSPAN, Flávio Benevett (Coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2000. p.248-316
- ZIMMERMANN, Ilaine; JORNADA, Maria Isabel H.; STERNBERG, Sheila S. Wagner. Modernização industrial e qualificação: observações em torno da indústria mecânica gaúcha. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre: FEE, v.25, n.2, p.79-106, ago.1997.