

Pobreza Urbana

Hélio Romito de Almeida (*)

O dilema da pobreza e miséria urbana no Brasil adquire progressivamente situações de iniquidade social. O processo é cumulativo e aparentemente sem possibilidade de solução. A lógica do sistema capitalista, como é atuada, e, mais que esta, o modelo "desenvolvimentista" concentrador de renda, a nosso ver, são seus grandes responsáveis. Quais os aspectos teóricos mais importantes desse estigma e que soluções gerais devem ser aventadas? Nas páginas que se seguem procuraremos sucintamente retratar nossa opinião a respeito.

1. A pobreza urbana face à lógica capitalista

Para uma caracterização geral do fenômeno, que se atém exclusivamente ao dados publicados pelo Banco Mundial, a pobreza urbana em 1975 atingia, no mundo, 770 milhões de pessoas, mais explicitamente 37% da população do Terceiro Mundo, correspondendo a uma renda per-capita anual inferior a 50 dólares. Por outro lado os dados publicados permitem ainda afirmar que, à época, a pobreza urbana era inferior à rural (30 e 40% respectivamente). Entretanto, é de se acentuar seu aumento progressivo que não ultrapassava 18% em 1969 —, sobretudo em alguns países de renda tida como intermediária, tais como a Nigéria, a Malásia e o Brasil. Nestes países as taxas de pobreza crítica urbana aproximam-se sensivelmente das do campo. No Brasil, possivelmente, ainda que não existam dados concretos a respeito, devem ultrapassar as da zona rural.

A realidade dos fatos nos mostra que dos 400 milhões de cidadãos do Terceiro Mundo, cerca de 120 milhões, no mínimo, vivem em total estado de miséria, inibindo toda e qualquer iniciativa que não seja a da estrita sobrevivência. Nos últimos 25 anos cerca de metade da população que deixou o campo em direção à cidade logrou integrar-

(*) Professor Titular do Departamento de Geociências e Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Geografia de UFSC.

se ao ritmo e à dinâmica da economia urbana, melhorando teoricamente suas precárias condições de vida. Porém, de resto, que ganhou essa gente com relação ao campo que as "expulsou"? ao que tudo indica, apenas a possibilidade, mais ideal que real, de afirmar publicamente sua existência.

O aumento da população urbana nos países subdesenvolvidos vem se fazendo em ritmo acelerado (e com ele a pobreza), em média de 5% ao ano, alimentado pelo êxodo rural e pelo próprio crescimento vegetativo, geralmente alto. Tal aumento, caracterizado pela existência de uma população jovem, nas faixas etárias de até 20 anos, invariavelmente representando mais de 50% do total, confronta-se com um crescimento econômico, nacional e urbano, no máximo situado na mesma ordem de grandeza: cerca de 3% para os países mais pobres e 5 ou 6% para os de renda intermediária, isto para o período compreendido entre 1970 e 1976. Essa confrontação, se considerarmos a desigual distribuição de renda entre as classes sociais, deixa apenas resíduos de renda para serem distribuídos entre os mais pobres, deserdados por uma má participação nos fatores de produção e uma injusta participação nos benefícios sociais proporcionados por esses mesmos fatores — quadro que se configura quase que por igual.

No caso brasileiro é comum ouvir-se falar em pobreza relativa e absoluta, adjetivação que não retrata com fidelidade a situação, consideradas as muitas nuances entre a pobreza propriamente dita e a situação crítica de sobrevivência. A pobreza relativa pode significar simplesmente pertencerem as pessoas as camadas menos privilegiadas na apropriação do produto social (índice muitas vezes medido pelo "quantum" de salário mínimo percebido) e, desse modo, ter certa dificuldade de acesso ao consumo de bens e serviços ofertados pelo mercado.

No "modelo" capitalista brasileiro a pobreza relativa, como exposta acima, segundo os tecnocratas do atual regime encontra sua maior justificativa na fraca capacidade técnico-profissional atingida pelo grupo social em questão. O "modelo" não se interessa muito pelas complexas causas que a determinam e que persistentemente a fazem continuar. Enquanto isso outros grupos, pertencentes a classes sociais de maior poder aquisitivo, participam ativamente do processo cumulativo de concentração de renda em benefício próprio, concentração

necessária aos investimentos e à estimulação de uma auto-economia de consumo. Este fato, porém, não é apenas atual. A desigual repartição da população aos frutos do trabalho e à renda, desde a escravidão constitui um estigma que pesa duramente sobre a ampliação do mercado interno e o processo de desenvolvimento, pouco se tendo feito, no tempo, para corrigir este histórico desequilíbrio.

A pobreza absoluta se referiria às massas populacionais com total dificuldade de acesso às necessidades básicas de sobrevivência, hodiernamente marginalizada pelos baixos salários, pelo desemprego e pelos mecanismos sociais e econômicos desenvolvidos pelo regime e pelas classes abastadas, mercê do próprio sistema. No caso dos salários, ao que tudo indica mantidos propositadamente baixos (!) a fim de garantir custos de produção sempre mais baratos ao modelo historicamente reconhecido como exportador, em detrimento da diminuição do mercado interno. Tudo faz crer, ainda que por uma análise superficial dos fatos, que a fraca remuneração do trabalho das classes urbanas marginalizadas pelo sistema foi e é necessário aos ganhos de capital das classes mais abastadas e empresariais da sociedade, necessários à realimentação do processo, a par da precariedade de condições oferecidas pelos poderes públicos, em grande parte das vezes mesmo os mais elementares serviços, com a finalidade de manter "submissa" ao sistema a população pobre. Procurar-se-ia, assim, dificultar, sua integração à sociedade como força de trabalho de primeira ordem, paralelamente à marginalidade residual criada pela rotatividade da mão-de-obra (servida na cartilha da C.L.T.) e à oscilante baixa oferta de empregos com relação ao que poderia ser a possibilidade real do mercado, se convenientemente dinamizado. O objetivo é a manutenção do "status quo", necessário aos grupos dominantes.

Atualmente no Brasil a pobreza e a miséria urbana atingem níveis críticos de expansão, engrossando a "inchação" das cidades, sobretudo nos centros urbanos de grande porte, caracterizados pela diversificação e ramificações das atividades industriais, em tal ritmo que ultrapassa a própria capacidade teórica (jamais posta em prática) de redimensionamento dos equipamentos urbanos para atender ao crescimento real, estes, sequer programados para a expansão considerada como normal. As cidades de porte médio, quando concentradoras de

atividades industriais (teoricamente com oferta de mão-de-obra) ou caracterizadas por um crescimento exacerbado do setor terciário público, verdadeiramente autotágico, como parece ser o caso de Florianópolis, entre outros exemplos, criam igualmente situações de pobreza e miséria urbana.

Trata-se de uma anomalia social que tem suas causas não apenas na transferência de "excedentes" populacionais da periferia rural (por vezes atingindo o próprio espaço nacional) para as cidades, mas, também, intrinsecamente, das próprias anomalias urbanas proporcionadas pelo crescimento desordenado ou anárquico, seu esquecimento ou tratamento diferenciado do espaço. Tal estado de coisas só se torna possível pelo desgoverno político e apatia social, além da má orientação como um todo conferida à economia nacional, em certos casos especialmente à urbana. No conjunto, produtos tanto do sistema capitalista como é atuado pelos grupos dominantes (fator de caráter estrutural), como, nos últimos anos pela crise econômica e político-institucional que atravessa o país. Atualmente pelo todo anterior somando ao descompasso e contradições entre as decisões políticas e a economia (fator de caráter conjuntural).

2. O problema da justiça social face ao planejamento urbano

Para uma análise mesmo superficial das formas que toma a pobreza urbana no Brasil, importam tanto os aspectos que decorrem do fraco nível de produtividade da população marginalizada, assim como do nível geral de desemprego, pois que tal situação é diretamente secretada pela sociedade e não é apenas urbana — mesmo que se expresse com forte evidência no meio urbano —, como igualmente de saber como o fenômeno urbano, como um todo, e as forças sociais e econômicas a ele agregadas, chegam a definir modalidades específicas de pobreza e de iniquidade social.

Deixando de lado as complexas causas que determinam as patologias urbanas (o termo é controverso), surge a questão de saber se a injustiça social encontrada nas cidades é produto da cidade mesma, tomada como um subsistema econômico dentro da lógica econômica capitalista, em seu processo de funcionamento, ou, ao contrário, se é provocada de dentro, exclusivamente pela sociedade que vive e ani-

ma os centros urbanos, produtos da lógica social capitalista. Cremos que as duas coisas se somam, sendo muito difícil separar a lógica dos sistemas econômicos da lógica dos sistemas sociais, como, igualmente, separar ambas da lógica desenvolvida pelo poder político e o caráter de suas decisões. A presença, pelo aprofundamento da questão, comportaria uma dialética de difícil solução.

Tem-se como certo, contudo, que patologias urbanas decorrem em última análise dos desequilíbrios sócio-econômicos e dos conflitos engendrados pela própria sociedade como um todo, sobretudo no que concerne às diferenças tradicionais de renda e situação social observadas entre as classes trabalhadoras, retratadas em seus característicos espaços de vivência, assim como no que tange à disputa pela apropriação desses espaços. Tais patologias são sempre portadoras de injustiças sociais, a face imoral do concreto aspecto do cotidiano conflituoso urbano. O tratamento dessas patologias, quando não resolve o problema estrutural das injustiças, limitando-se ao corretivo físico do espaço, e mero paliativo, quando não gerador de novas desigualdades. É como querer curar dor de estômago com aspirina.

Classicamente os economistas capitalistas nos colocam em um mundo onde o jogo do mercado tende a definir seus problemas por "mecanismos de regulação". Assim, para a sociedade capitalista, no seu sentido mais cru, apareceriam como "justas" todas as formas possíveis de vivência e de ajustamentos sociais urbanos. Outras concepções de arrumação equitativa do espaço pertenceriam ao domínio das ideologias, pois implicariam, segundo os experts do capitalismo, uma definição subjetiva de justiça, incompatível com a lógica do sistema. Desse jeito a lógica capitalista da economia e da vivência social urbana tendem a explicar como corretas todas as organizações espaciais possíveis engendradas pelo sistema, mesmo que a iniquidade social esteja presente. É uma lógica difícil de aceitar pelos urbanistas e planejadores socialistas e por aqueles que propugnam por um capitalismo civilizado, mais humano. Sabe-se, porém, que dificilmente a moral e a justiça social estão presentes nos preceitos econômicos da lógica capitalista, não sendo diferente no que diz respeito especificamente à utilização do solo urbano e ao condicionamento de sua população aos padrões de vivência e qualidade de vida a que todos teoricamente têm direito. Entretanto, desde que se queira, a lógica capita-

lista pode ser convenientemente "curvada", sem afetar a estrutura básica do sistema (afinal vivemos nele). Nesse caso considera-se que as patologias urbanas poderão ser convenientemente tratadas desde que se ajustem para tal fim os reguladores do sistema, começando pela procura da equidade na utilização do solo urbano. Entretanto, evidenciar-se-á uma falácia se a programada "cura" não trazer como conseqüência a eliminação das injustiças sociais, das quais, entre outros, a favela sobrevive como símbolo universal. Mas, como resolver o impasse de sobrevivência da população urbana no estágio de miséria, segundo a situação que alguns chamam de superurbanização, isto é, crescimento urbano excedendo a criação de empregos?

Em tese o problema parece incidir no enorme descompasso até agora verificado entre os reguladores do sistema, quando ajustados pela ótica da população dominante, sobretudo no que concerne à interface de decisão política. Assim, por exemplo, os mecanismos de regulação não deveriam se circunscrever apenas aos serviços técnicos e de dirigismo político relativos à reorganização dos espaços urbanos, planejando a área pelo tratamento exclusivamente físico — territorial, mas, também segundo variantes sócio-econômicas e políticas. As políticas de planejamento urbano, como vêm sendo conduzidas a nível nacional pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, regionalmente pelas Superintendências de Desenvolvimento, e localmente pelos municípios, carecem de procedimentos integrativos, onde as patologias sejam diagnosticadas e corretamente tratadas segundo os múltiplos aspectos que as caracterizam, desde aqueles que as determinaram, até seus efeitos e o ciclo vicioso dos efeitos sobre os próprios efeitos.

Decisões isoladas são totalmente improdutivas. Somente um planejamento verdadeiramente integrado poderá, sem casuísmos, conduzir à cura as patologias sociais. Em teoria fala-se constantemente de planejamento integrado, na prática é outra coisa. Isto significa que os ditos reguladores, agindo de forma horizontal integrada, deverão incidir detalhadamente tanto sobre os aspectos econômicos como os sociais, além do tratamento equitativo e adequado do espaço físico, geralmente o único objeto de atenção, e assim mesmo distorcido. Da mesma maneira a integração deverá atender verticalmente aos diferentes escalões de decisão política, do federal ao municipal. Neste caso, exemplo claro do que queremos dizer são os níveis de salário

mínimo determinados pela área econômico-financeira do governo federal. Enquanto estes estiverem sobre pisos de renda inaceitáveis, não existirão remédios que possam resolver o problema da pobreza, nem mesmo minorá-lo.

Entretanto, para atuar de forma eficiente no espaço ter-se-ia que contrariar a fria lógica capitalista, o que aparentemente parece impossível num sistema de economia de mercado e num regime político que lhe é consentâneo, segundo sua face de dependência, historicamente preservada pelos grupos dominantes. O dilema, portanto, é muito anterior a 1964. Todavia, se a lógica capitalista for reestruturada, sofrendo modificações que permitam uma adequada atuação dos reguladores econômicos e sociais, as "feridas" urbanas de pobreza e miséria poderão seguramente ser curadas, desde que se conceda aos espaços "doentes" um prazo exequível de "hospitalização".

Para tanto dever-se-á procurar uma coerência de decisões e de planejamento entre o sistema maior, o governo federal, através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e os subsistemas de poder de decisão, estadual e municipal. Essa coerência, contudo, não significa centralização. Ao contrário, a descentralização deverá ser considerada como um dos aspectos mais importantes à aplicação dos "curvados" reguladores do sistema capitalista. Tal descentralização, porém, de nada servirá se ficarem os organismos capazes de exercer o papel "curativo" de forma integrada, sob o controle exclusivo das decisões governamentais, isto é, apenas geralmente às políticas distorsivas dessas instituições no tratamento das anomalias do espaço, por critérios que beneficiam, segundo pontos de vista viciados, quase exclusivamente as áreas zoneadas das populações de médias e altas rendas por vezes pautando por obras suntuárias (como a estação rodoviária de Florianópolis) ou de duvidosa eficácia, em detrimento dos reais problemas que de maneira geral afligem, não apenas a pobreza, mas o próprio todo funcional urbano. A participação por igual da comunidade urbana no processo decisório, em função de um percentual populacional definido por setores urbanos e suas categorias sócio-profissionais, num hipotético *Conselho de Planejamento*, seria um regulador extra se convenientemente acoplado aos órgãos de decisão. A forma para chegar até lá poderá ser achada, desde que se queira, ou melhor, desde que se lute por ela.

3. *A problemática espacial da pobreza urbana*

Nestas considerações não iremos entrar pelo caminho das causas externas da pobreza urbana, que admitem outros tantos reguladores sociais e econômicos, desde que conduzidos em seu aspecto geral por uma política de valorização do homem e de sua fixação a seus espaços tradicionais de produção e vivência. Os fluxos do campo para a cidade continuarão a ocorrer durante algum tempo segundo aspectos determinados pelas distorções da economia agrária e a "oferta" geral de empregos urbanos. Postos de lado momentaneamente esses aspectos, de imediato parece-nos mais importante reafirmar que as causas intrinsecamente urbanas de geração de pobreza (que se recicla sobre si mesma) têm possibilidade de tratamento adequado, senão eliminando de vez, pelo menos minorando sobremaneira o problema econômico e de reorganização desses espaços. Tão pouco entraremos no mérito específico dos efeitos da pobreza urbana. Ficaremos, nesta breve análise, no domínio do geral, bastando afirmar que os processos cumulativos de pobreza (pela ineficiência dos tratamentos dados a suas causas externas, como a seus efeitos — ou nenhum tratamento) exigem um rápido e adequado processo "curativo", além de diversificado, considerando os múltiplos aspectos que intervêm no dilema.

Adotando um posicionamento mais prático face aos problemas existentes, tem-se que considerar:

a) Que os escravos de pobreza e miséria urbana no "zoning" central ou de residência das classes mais abastadas (terrenos supervalorizados) têm que ser objeto de especial atenção face ao arranjamento de situações conflitivas e angustiantes criadas pelo "compromisso" das populações que aí vivem com a dinâmica das funções urbanas.

b) Que os espaços periféricos de pobreza urbana (geralmente de terrenos de baixo preço) devem ter outro tipo de tratamento devido aos relacionamentos específicos criados pela distância de sua localização com relação ao centro urbano, em outros tantos "compromissos" de suas populações com a dinâmica das funções urbanas.

No primeiro caso os aspectos mais críticos correspondem a ocupação de terrenos centrais supervalorizados pela concentração de

serviços é pela especulação imobiliária (centro ou área "core"), terrenos pertencentes a particulares, a instituições públicas ou ao próprio Estado. As tentativas de expulsão dos posseiros urbanos atingem todas as formas de chantagem, até mesmo a negação de serviços fundamentais, como água e luz, por exemplo, apesar da política nacional de urbanização recomendar a acomodação dessas áreas, por já ter sido provado que nos diversos casos de deslocamento — programados ou não — dessas populações, o resultado foi sempre negativo, quando não nefasto. Hoje, nem mesmo os terrenos de encosta, de baixo preço, escapam à sanha selvagem dos especuladores, dadas as variantes tecnológicas que permitem construir sobre o espaço acidentado ricas residências, torres de apartamentos, etc.

A fim de manter homogêneos os espaços zoneados, a expulsão dos favelados tende a se fazer de forma institucionalizada — como afirmamos, apesar de condenada — deslocando-os para a periferia urbana em concentrações habitacionais de baixa ou baixíssima qualidade, mediante preços "módicos" a serem pagos em até 25 anos. Favelas de tijolo, como alguém as classificou. Isto mediante um tempo de espera prolongado, amplificador da angústia e da insegurança. O baixo custo dessas habitações faz com que a iniciativa particular concorra com a própria iniciativa das COHABs, obtendo, só na fase chamada de poupança, o montante financeiro aplicado às construções, o que significa que tudo, daí aos 10, 15 ou 25 anos, é lucro líquido. Sem dúvida um muito rendoso negócio. A pobreza urbana, assim, passou a ser também objeto de espoliação para os inescrupulosos que se acobertam no regime e que se utilizam das distorções do sistema.

Teoricamente o desafio, proclamado aos quatro ventos, mas na prática pouco ou mal executado, seria integrar os espaços de pobreza ao todo da dinâmica funcional urbana mediante diferentes tipos de reguladores. Entretanto, a ordem social ditada pelos grupos econômicos fortes, vivendo tranqüilamente à sombra protetora do regime, propugnam pura e simplesmente pela erradicação das favelas, como um câncer social que deve ser estirpado. A contradição maior se verifica quando o próprio governo e os institutos de planejamento urbano trabalham (sem ou por querer) a favor dos grupos dominantes, sem a preocupação de um estudo mais aprofundado dos problemas sociais gerados pelas patologias urbanas, promovendo soluções que

só beneficiam as classes de mais altas rendas, quando o trabalho deveria incidir prioritariamente na recuperação dessas áreas malsinadas, proporcionando à sua população um mínimo de qualidade de vida em função do direito que têm todos os homens perante a Nação.

A proposição estruturalista de redimensionamento do sistema, contrariando tanto quanto puder a lógica capitalista de valorização do solo urbano, seria a forma reguladora mais compatível com o moral social. Tal mecanismo não tem, porém, no momento, condições de ser conduzido pela sociedade, pelo seu fraco poder de decisão, ela que foi posta à margem do problema. Se a sociedade por um lado se "acomoda" aos problemas da pobreza urbana, por outro lado o aspecto mais grave da questão está na precária conscientização desse fato pelos responsáveis, na área governamental, que, mesmo quando conscientizados, empurram a gangorra num equilíbrio aparente entre o moral social e o compromisso com os grupos dominantes. Como fazer então? A pressão da sociedade em geral e especialmente dos grupos marginalizados sobre os poderes constituídos passa, assim, a ser de fundamental importância para a resolução do problema, o que significa que o planejamento urbano verdadeiramente integrado tem que ser conquistado.

No segundo caso, o da periferia urbana, a expansão horizontal das cidades incide sobre o pequeno proprietário agrícola, estacelando sua produção pela arregimentação de novos espaços, de forma incontrolada. Mas a fronteira entre a cidade e o campo via de regra acha-se também estacelada em sua condição produtiva, consequência do "esquecimento" que o mercado capitalista faz do pequeno produtor, via de regra apenas fornecedor de excedentes de sua já precária produção. Ao invés de uma maior capacidade produtiva baseada na especialização da produção — única forma de concorrência com os produtos que vêm de fora — as instituições responsáveis relegam a plano secundário o pequeno produtor, preso nas malhas da lógica da economia de mercado, quando não o ignora totalmente, ele, que já é pobre, e que se recicla no ciclo vicioso da pobreza. A consequência maior é a fuga de pessoas para o centro da cidade, engrossando as fileiras dos sem emprego e os espaços de pobreza e miséria. Claro que a situação em questão não é válida para todo o país, mas invariavelmente é encontrada nos espaços dependentes da distorção do mercado pro-

vocada pela macrocefalia do poder econômico e de produção emanadas de São Paulo, a par de causas regionais específicas.

A área periférica urbana, sobretudo aquela adjacente às grandes vias de circulação, adquirem com a expansão da cidade novos valores sociais e econômicos, seja pela alocação industrial (geralmente atividades intermediárias e finais de indústrias leves), seja pela indução de novos espaços de residência, seja simplesmente como terrenos de "repouso", à espera de uma maior valorização vênal.

Esgotadas as possibilidades de espaços de vivência na cidade mesma, a população pobre ganha os espaços marginais e por eles se estende, situando-se sobre os terrenos de escasso valor imobiliário, normalmente identificados com as áreas de encostas, mangues e alagadiços, após as construções padronizadas de baixa categoria e os apêndices da economia urbana terem ocupado os melhores lugares. Surgem assim as "favelas marginais", que por estarem distantes dos lugares de trabalho criam um adicional problema aos já tradicionalmente existentes. A única solução possível é a adequada urbanização desses espaços, assim como a orientação a ser dada sobre determinados serviços — fundamentais — para sua localização no seio da nova clientela, sem esperar que a possibilidade imediata do lucro os faça espontaneamente para lá se deslocarem. O grande problema dessas populações continuará a ser o transporte, que deverá ser resolvido pelos poderes públicos, preferencialmente pela estatização. A integração dessas comunidades à vivência e à economia urbana, sob todos os aspectos é perfeitamente possível, diminuindo ou extirpando a miséria. Tudo vai depender, mais uma vez, da reação dos poderes públicos ao dilema, e, num sentido mais amplo, da resposta da sociedade, perseguindo as integrações horizontais e verticais referidas. Sob um aspecto mais abrangente, da "curvatura" que se pode imprimir à lógica do sistema, estruturando-o à feição da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AYDALOT, Philippe. *Crescimento Urbano, justiça social e pobreza*. Recife, 1978. Mimeografado.

2. CASTELLS, Manuel. *Pobreza urbana e organização social; análise comparativa de movimentos sociais e assentamentos espontâneos na América Latina*. Recife, 1978. Mimeografado.
3. FRANCISCONI, J. & SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; estudo e proposições alternativas*. Rio de Janeiro, IPEA, 1976.
4. GEIGER, Pedro Pinchas. *Fluxos de capital e pobreza urbana*. Recife, 1978. Mimeografado.
5. KAISER, Bernard. *Pobreza urbana e pobreza rural; novas tendências: a divisão das migalhas*. Recife, 1978. Mimeografado.
6. LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: LAFER Bettes, *Planejamento no Brasil*. São Paulo, 1975.
7. SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. São Paulo, Hucitec, 1978.
8. THIERS, Monde. Le face a lui même. *Caiers Français; Documentation Française*, Paris, novembre/décembre, 1974.
9. URBANISATION dans les payes em voie de développement. Problèmes Politiques et Sociaux. *Documentation Française*, Paris, Janvier,