

Do direito à cidade ao direito ao trabalho: uma revisão pessoal

Rebeca Scherer

Estas páginas reproduzem sumariamente um autoquestionamento sobre o significado da ideologia nas análises do processo de urbanização do Brasil. Ainda que imersa nas incertezas em que a crise dos paradigmas até ontem vigentes mergulhou a muitos de nós, acredito estar assistindo, mais uma vez, a uma avaliação "colonizada" da urbanização e do planejamento no Brasil.

Entendo por colonizada, neste caso, a avaliação que não contempla a ideologização subjacente às relações de complementaridade e, portanto, assimétricas, vigentes na rede urbana internacional e, em decorrência disto, aborda, como naturais, relações e estratégias essencialmente políticas.

Esta modalidade de análise vem, a meu ver, perpassando muitas das interpretações da urbanização brasileira no presente e se caracteriza pela visão invertida da realidade e, como consequência disto, por uma interpretação inadequada da crise do Estado e de seu papel na configuração do urbano no Brasil⁽¹⁾.

Em artigo bastante interessante escrito em 1982, Claus Offe discute a centralidade da categoria trabalho para a sociologia contemporânea, apontando a variedade de formas de trabalho existentes, o aumento do tempo livre dos trabalhadores, a decadência da concepção de trabalho como dever ético e o fato de não ser mais o trabalho o determinante na formação da consciência e no comportamento político dos indivíduos (Offe, C., 1989).

Ao longo de seu texto cita Habermas, que trata do mesmo tema na "Teoria da ação comunicativa" e concluem ambos, assim como já o fizera Ralph Dahrendorf, pelo deslocamento da importância da categoria trabalho para explicar o conteúdo da atividade social dos indivíduos, seus estilos de vida, interesses, tendências eletivas, formas de participação na vida pública, etc.

O tema – que não pretendo discutir neste momento – chamou-me a atenção porque hoje me preocupa, como questão relevante para os estudos de urbanização, o direito ao trabalho. De certo modo, o título destas minhas notas reflete uma trajetória profissional que coincide com a trajetória do Brasil e de boa parte da América Latina⁽²⁾, do direito à cidade ao direito ao trabalho.

O direito à cidade, título do livro de Henri Lefebvre escrito em 1967, sistematizava o enriquecimento necessário e possível da vida associada pelo qual devia batalhar o cidadão integral portador de direitos civis, políticos e sociais, incluídos aí o lazer e a arte.

Nos setores centrais do sistema capitalista, os direitos sociais vinham sendo efetivados pela política do *welfare-state* desde a década de 20 com ampla utilização do planejamento como instrumento de ação política.

Na América Latina, a aceleração do ritmo da urbanização e as condições peculiares do processo de industrialização fizeram com que, a partir de meados da década de 60, sob o tacão de ditaduras variadas, suspensos os direitos civis e políticos, a comunidade científica e a administração pública se voltassem para a análise das características sociopáticas de nossa urbanização, ao mesmo tempo em que se institucionalizavam sistemas de planejamento teoricamente destinados a viabilizar os direitos sociais dos cidadãos, o direito à cidade.

A constatação da insuficiência de habitações, serviços e infra-estrutura urbana e equipamentos sociais, paralela aos intensos fluxos migratórios em curso na América Latina, é acompa-



REBECA SCHERER é professora doutora do Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto da FAU-USP.

1 A inversão de perspectivas, em outras etapas da história do Brasil, já foi analisada por Nestor Reis com relação à arquitetura e urbanização em 1967; Roberto Schwartz com relação à literatura em 1968; e Rebeca Scherer com relação ao urbanismo em 1978 (Scherer, R., 1978).

2 Ainda que entre os vários países haja muitas diferenças.

nhada de pesquisas sobre o imperialismo e a produção do subdesenvolvimento, a dependência estrutural, a constituição de áreas e populações marginais, os processos migratórios e a macrocefalia das redes urbanas na área.

A primeira etapa destas teorizações – marcada por acentuada tendência funcionalista que atribua, exclusivamente, à dependência e à posição na divisão internacional do trabalho, a origem dos problemas vividos pelo continente – foi, em meados da década de 70, corrigida por formulações teóricas mais elaboradas. Estas, por um lado, procuravam analisar a lógica interna da acumulação capitalista e o comportamento de seus diversos agentes, e, por outro, entender o sistema como um conjunto no qual se verificavam dinâmicas específicas entre as classes sociais de cada formação e os pólos dominantes da rede internacional. Neste contexto, também os conceitos de marginalidade e macrocefalia foram reavaliados bem como – diante das modalidades assumidas pela política territorial por um lado, e da mobilização de parcelas da população urbana por outro – realizou-se uma série de pesquisas valiosas sobre os equipamentos gerais de produção e sobre os movimentos sociais urbanos.

As décadas em que a América Latina viveu a intensificação de seus processos de urbanização e de industrialização foram concomitantes ao amadurecimento da crise do *welfare-state* nas economias centrais. A observação do período evidencia que a luta pelo direito à cidade trouxe, pelas características que comporta, uma ampliação do consumo do urbano com potencialidades de crescimento econômico extensas e extensíveis às mais diversas áreas da rede urbana internacional. Como resultado necessário e contraditório, trouxe um tipo de sociabilidade, uma possibilidade de politização e uma virtualidade de contestação do *status quo* inédita no século XX.

A generalização deste direito em áreas diferentes – “grosso modo”, as centrais e periféricas na rede urbana internacional – trouxe efeitos diferentes, questionamentos diferentes e desdobramentos diferentes em cada uma das formações sociais e econômicas sobre as quais incidiu.

Não pretendo discuti-las aqui, mas apenas apontar tópicos de discussão que têm surgido nas áreas onde o *welfare-state* efetivamente operou e opera, em especial: Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental. Os temas são: o futuro do mercado de trabalho, o público e o privado, o papel dos grupos de interesse, a democracia contra o Estado do bem-estar, o comportamento desviante da classe operária, etc.

Por sua vez, os temas que vêm sendo há algum tempo parte obrigatória do discurso político do “*welfare caboclo*”, são: estatização *versus* privatização, desregulação *versus* planejamento, centralização *versus* descentralização, participação direta *versus* representação política.

Efetivamente, o discurso político e econômico da América Latina traz inevitavelmente à baila os temas do Estado, supostamente superdimensionado, da suposta ineficiência congênita da gestão pública e do suposto excesso da carga fiscal sobre o setor privado. Suposições todas a serem verificadas.

Estas colocações lembram muito aquelas outras relativas às cidades da América Latina que supostamente teriam no fator tamanho a causa de seus problemas. Para desqualificá-las, basta perguntar: quanto dos problemas de nossas cidades decorrem propriamente de seu tamanho?

Quanto dos problemas urbanos decorrem da crise econômica mundial, das políticas protecionistas das economias centrais, das especulações do mercado financeiro, de modelos políticos degradados e degradantes?

Assim como fenômenos qualificados de urbanos não podem ser analisados independentemente das políticas sociais e econômicas como um todo, estas não podem ser analisadas independentemente do significado do urbano em cada área e em cada momento histórico.

No caso europeu e norte-americano, tratara-se de instituir uma forma de regulação econômica diferente, para enfrentar problemas surgidos no desenvolvimento sócio-político, o *welfare-state* fora uma alternativa capitalista para enfrentar uma crise do capitalismo, e o planejamento, um instrumento utilizado com esta finalidade. Esta forma de regulação desde meados da década de 60 começa a evidenciar sintomas de crise.

No caso latino-americano, desenvolvia-se um simulacro de *welfare-state* e a institucionalização de sistemas de planejamento para construir sociedades industrializadas, porém desde a origem comprometidas pela natureza patrimonial de seus estados e pela dependência estrutural dos setores centrais do capitalismo. Essa forma híbrida de regulação, desde meados da década de 60, passa a institucionalizar-se.

Com estas referências temerariamente sucintas sobre a teorização da urbanização na América Latina, minha intenção é chamar a atenção para o fato de que as palavras usadas – planejamento, capitalismo, urbano, estado de bem-estar, e muitas outras – eram as mesmas, porém significavam coisas diferentes nos diferentes setores da rede urbana internacional.

Ao discutir a questão da descentralização no planejamento urbano no município de São

Paulo (Scherer, 1987), eu apontava a inconveniência de se optar indiscriminadamente por procedimentos centralizados ou descentralizados em nome de uma ideologia participacionista e eficientista. Apontava igualmente a ideologização presente na desqualificação do conhecimento técnico e nas propostas de desmobilização dos aparatos de planejamento com os quais contamos, entendidas como estratégias de desburocratização.

De lá para cá, as discussões sobre a crise do Estado vêm proliferando e o discurso neoliberal ganhando ênfase especialmente nas economias mais industrializadas da América Latina. Dir-se-á que o mesmo acontece nos setores centrais. Sim, as palavras, como já aponte, podem ser semelhantes, mas fazem referência a realidades diversas e complementares.

A crise do capitalismo e a transnacionalização da economia trouxeram problemas às economias centrais e, em função destes, alguns setores são privatizados, alguns setores são desregulados, como mostra Schwartz no que diz respeito à reforma dos sistemas financeiros, constituindo uma situação na qual os Estados Unidos procuram coordenar as economias industrializadas. "A situação é paradoxal: toda a onda neoliberal corresponde a um esforço de coordenação entre os governos desenvolvidos, com o objetivo de valorizar o papel das políticas econômicas. Ou seja, dar novas funções econômicas ao Estado, e não afastá-lo da economia em nome de ajustes espontâneos dos mercados, como quer a propaganda neoliberal" (Schwartz, G., 1989).

Concomitantemente, reorientam-se investimentos dirigindo-os para o complexo militar (Castells, M., 1984) e leva-se de volta para os setores centrais da economia mundial, enriquecidos com alta tecnologia, ramos da produção localizados até agora pouco nos setores periféricos. O Estado procura também livrar-se do peso que constitui a assistência social de, não só mas também, milhões de migrantes internacionais que durante décadas absorveram na condição de mão-de-obra desqualificada.

A fixidez dos encargos estatais entra em choque com a mobilidade do capital transnacional cujas formas de produção e administração conduzem hoje a estratégias que tornam qualquer território extremamente frágil diante da racionalidade dos seus cálculos econômicos (Rattner, H., 1984 e 1988).

A propósito, um fato relatado por E. Preteceille em uma conferência em 1984 descreve de alguma maneira o que está ocorrendo. Perguntado sobre o conteúdo dos movimentos sociais na França, Preteceille respondeu que aquele tinha se deslocado das questões de equipamentos e serviços urbanos para as de mercado de trabalho.

Efetivamente, como mostra Santos (Santos, M., 1988), o conteúdo técnico-científico do espaço cria condições de realização do capital onde quer que lhe seja conveniente e, portanto, independentemente dos interesses das populações ou das nações eventualmente atingidas.

Se tomarmos as colocações de Rattner e Santos com relação à divisão internacional do trabalho, às novas formas de produção e de administração das mercadorias, às mudanças nas variáveis que interferem nos territórios, somos levados a encarar a questão do Estado e do planejamento de modo absolutamente diferente daquele divulgado pela mídia neoliberal, nela incluída a acadêmica.

Por um lado, há que lembrar que apenas o Estado pode responder pela escala de investimentos necessários para equipar o território para a produção e circulação de mercadorias, pelo enorme e indispensável investimento em educação e formação tecnológica, bem como pela elaboração de políticas de longo prazo com critérios de alocação que respondam por interesses outros que não aqueles do setor privado da economia.

Por outro lado, somente o Estado pode fazer uso da soberania para garantir a implementação de um projeto nacional. Ainda que por outro sabemos, e saibamos que os estados latino-americanos em geral têm pouca voz nos organismos internacionais, por outro sabemos, e está aí o Japão para prová-lo, que a forma de articulação de uma nação em nível interno apresenta potencialidades a serem aproveitadas na alteração de seu status no mercado internacional.

Concomitantemente à ideologia neoliberal que se desenvolve em nível internacional, temos na América Latina a disseminação de posturas que identificam uma crise no sistema social global decorrente do crescimento patológico do Estado e das características assumidas por esta patologia.

Entre estas características decorrentes do tamanho do Estado estariam: o crescimento da burocracia no setor público, a independência com relação à sociedade civil, a arbitrariedade nos procedimentos e o peso insuportável que a manutenção do aparato estatal significa para as finanças públicas.

Tudo se passa como se um Estado pequeno fosse, por definição, diferente em seus objetivos e mais eficiente no desempenho de suas funções do que aqueles que aí estão.



"Pintura nº 12" (1952), de Pollock

O Estado pequeno supostamente deixaria de ser um Estado onde classes sociais se defrontam para a realização de seus possíveis históricos e passaria a ser um "núcleo de elite" encarregado de transformar em realidade projetos de uma sociedade à qual o livre jogo do mercado predominante levaria ao equilíbrio socialmente desejável.

Os instrumentos para chegar a este fim seriam a diminuição do funcionalismo e do gasto público, a privatização de empresas e serviços, a desativação de órgãos e a eliminação da intervenção estatal na economia.

Já tivemos oportunidade de apontar (Scherer, 1978) como o Estado latino-americano efetivamente cresceu desde meados do século XX, paralelamente ao crescimento dos índices de urbanização, como parte de uma estratégia clientelista de absorção de contingentes numa sociedade pouco industrializada.

Cabe recordar, porém, que Heller e Tait mostram que, em 1983, na CEE, para cada 100 habitantes, havia 9 funcionários, e na América Latina, 4,8 funcionários públicos (*apud* Kliksberg, 1988).

Não obstante este fato, tivemos a oportunidade de enfatizar, também (Scherer, 1987), que o Estado constitui-se numa estrutura com natureza imanente, qual seja a de reproduzir a sociedade de classes enquanto tal, isto é, fazendo opções com relação às classes que podem atender, em diferentes momentos, a projetos populares, porém tendo como lógica final a manutenção da estrutura de classes (apropriação diferenciada do excedente social).

Evidenciamos, também, que este Estado e a burocracia que o compõe são duplamente condicionados, primeiro pelas características da administração burocrática, e segundo pelas peculiaridades que a história de cada formação social lhes acrescenta.

Quando se diz que um Estado é grande demais, há que se perguntar: com relação a quê? Isto me faz lembrar as críticas ao crescimento das cidades latino-americanas. O que significa uma cidade de bom tamanho?

Podemos lamentar a ausência de redes urbanas adequadamente estruturadas em função dos interesses de uma nação, mas não podemos lamentar indiscriminadamente o crescimento de

idades que ocorre em decorrência de um processo de industrialização e de urbanização aceleradas. Do mesmo modo, podemos apontar as características perversas assumidas pelo Estado no Brasil, porém tomando o cuidado de não retroceder ao passadismo neoliberal. A pura redução do tamanho do Estado, lamentavelmente, não garante a superação da ineficiência que ele apresenta na América Latina.

Kliksberg (Kliksberg, 1988) compara os dados do Banco Mundial relativos à proporção entre os gastos da administração federal e o PNB de países centrais e periféricos, e constata que o fato é muito mais notório nos países desenvolvidos; com duas exceções: o Chile e o Japão.

Por outro lado, sabemos que é crucial o papel do Estado enquanto produtor e interventor nas condições de produção e reprodução da economia, seja enquanto garantia da reprodução da força de trabalho, seja no que concerne aos equipamentos gerais da produção.

Em que pesem as modalidades assumidas por cada Estado; o fato é que, também nos países centrais, o crescimento no setor público é, como aponta Kliksberg, acentuado: "Uma análise da experiência de 51 países durante o período 1971-1976 mostra que 4/5 deles registraram incrementos anuais na relação entre gasto público total e produto interno bruto... por exemplo, no começo do período em apenas 11 países o gasto público constituía mais de 1/4 do PIB. No final do período o número de países nestas condições tinha subido para 21. Para o conjunto dos países, a média de crescimento do gasto público total aumentou de 20% para 29% do PIB entre 1971 e 1976" (Kliksberg, B., 1988).

Se pensarmos na ideologia pseudoliberal dos regimes militares da América Latina, e compararmos com o que de fato sucedeu, veremos que, em função da própria internacionalização da economia e estruturação do território para a operação do capital, houve um significativo aumento do setor público.

Embora cada caso seja um caso, vemos que no Brasil não se tratou exclusivamente de clientelismo, mas também da consolidação de um projeto para ocupar e equipar o território como parte de um projeto geopolítico.

Tanto nos países desenvolvidos como naqueles em vias de desenvolvimento, o Estado sempre teve importante papel na sustentação da iniciativa privada e sua supressão resultaria na concentração do poder em algumas poucas empresas e o resto do empresariado ficaria em situação de absoluta fragilidade.

Nas palavras de Alfredo Costa Filho: "A experiência dos países que hoje são desenvolvidos ensina que o Estado desempenhou sempre um papel vital na promoção da iniciativa privada. É uma preocupação do Instituto (Iipes), que a miniaturização artificial do Estado possa provocar a conformation de um empresariado nacional minúsculo e débil ou concentrado em alguns poucos grupos, o que aumentaria o setor informal e a exclusão social" (*apud* Kliksberg, 1988).

Mais do que tamanho, há que se questionar qual é a real capacidade de gestão destes estados. Seu controle dos impostos, aduaneiro, cambial, trabalhista, qual sua capacidade de negociação.

Também a tese da ineficiência congênita do Estado não se sustenta, ainda que ele assim se manifeste em inúmeros casos. Devemos verificar como sua produtividade deve ser medida e qual deve ser o perfil organizacional do setor público. Pelo que ocorre nos países centrais, Downs e Larkey afirmam que os governos e as empresas públicas são mais eficientes do que popularmente se acredita (*apud* Kliksberg, 1988).

Para concluir, cabem ainda algumas informações sobre a evolução da carga fiscal em alguns países desenvolvidos.

A complexidade da situação torna-se mais evidente diante das colocações que vêm sendo feitas a propósito da importância dos investimentos estatais nas áreas de ciência e tecnologia. Schmidt mostra como, em função da presente crise, vêm sendo colocados limites, tanto à importação de bens estratégicos quanto ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, que afetam a economia como um todo.

"Os investimentos deslocam-se gradativamente para as companhias estatais, justamente as maiores responsáveis individuais pelo endividamento externo. No Brasil esta tomada de novos papéis na absorção e formulação de políticas tecnológicas por parte das companhias estatais tem seu correspondente no perfil da dívida externa: setor público, 70%; setor privado nacional, 17%; empresas estrangeiras, 13%.

Tomando este fato como exemplo, fica claro que o desinvestimento estatal, por causa das pressões estrangeiras da comunidade internacional, deverá afetar dramaticamente os novos investimentos em ciência e tecnologia. A isto corresponde uma crescente 'disfunção social' do Estado. Novamente, tomado o caso do Brasil, os gastos sociais (educação, saúde, trabalho, previdência e assistência social) têm diminuído rapidamente; comparando 1982 com 1977, verifica-se a

queda real de 55,9%; isto é, os gastos sociais da União foram em 1982 menos da metade, em termos reais, dos realizados em 1977" (Schmidt, B. V., 1984).

Em decorrência das alterações em curso no sistema econômico mundial e das contingências que o Estado brasileiro vem enfrentando neste período de crise, verifica-se a ameaça de um comprometimento muitíssimo mais grave, ainda que seu impacto não seja imediato: a ameaça de desemprego para centenas de milhares de trabalhadores em função tanto do desenvolvimento tecnológico quanto, e também por isso, pela perda da competitividade de nossos produtos no mercado internacional.

A reprodução de um extenso parágrafo justifica-se pela abrangência com a qual resume a questão: "Assim, pois, sem que se esclareça bem tal questão, pode-se cair na armadilha implícita na hipótese do 'império do mercado': construir um Estado pequeno, menos abrangente mas também ineficiente e ineficaz que, ao lado de um setor privado 'extrativista', como o brasileiro (igualmente ineficiente e ineficaz), tenderá a produzir a barbárie social e não o desenvolvimento social. Desvendar o dilema do desenho de gestão adequado é tarefa da inventividade institucional da sociedade. Em vista disto, o todo social enfrenta, hoje, a necessidade de resolver o dilema de um drama inconcluso: produzir transformações profundas em seu interior e no interior do Estado; para ganhar capacidade para responder de forma adequada às crescentes demandas sociais, institucionais, políticas e econômicas. O grande desafio agora é desenvolver um modelo de gestão da sociedade que oriente e sustente a ação governamental e a sobrevivência e realização individual e coletiva dos governados" (Felicíssimo, J. R., 1989).

Acredito que, na própria configuração assumida pela urbanização do Brasil, hoje podemos encontrar caminhos alternativos para a elaboração de novas formas de representação política, que por sua vez poderão informar novas formas de gestão pública a partir da institucionalização de instâncias efetivamente referidas às realidades da produção econômica e do quadro de vida das diferentes parcelas da população brasileira.

Neste sentido, são promissores os estudos pioneiros de Lamparelli, Reis Filho e Milton Santos sobre a oportunidade de uma nova organização territorial e político-administrativa do país e a necessidade de definição de novos e efetivos mecanismos de representação política que garantam a participação do conjunto da população na elaboração dos projetos nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLS, M., "Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho". In *Espaço e debates*, ano VII, nº 17, 1986, pp. 5-23.
- FELICÍSSIMO, J. R., "Estado regional no Brasil: dilemas de um drama inconcluso". In *São Paulo em perspectiva*, vol. 3, nº 1/2, jan./jun./1989, pp. 13-24.
- KLIKSBERG, B., "Una nota sobre los debates-trampa relativos al Estado". In *Como transformar el Estado? Un reenfoco del problema*, B. Kliksberg (no prelo).
- LAMPARELLI, Celso M., "Políticas públicas, desenvolvimento social e poder local". In *Sinopses* nº 10, FAU/USP, jan./1987, pp. 99-118.
- LEFEBVRE, H., *O direito à cidade*. São Paulo, Ed. Documentos, 1969.
- OFFE, C., *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1988.
- RATTNER, H., "Transnacionalização do capital e organização do espaço". In *Espaço e debates*, ano IV, nº 13, 1984, pp. 5-11.
- REIS FILHO, N.G., "O processo de elaboração de leis complementares federais – nota introdutória". In *Caderno nº 3*, Coleção "Documentos", Série "Estudos urbanos", IEA/USP.
- SANTOS, M., *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo, Hucitec, 1988.
- SCHERER, R., *O urbanismo racionalista e o projeto do plano-piloto de Brasília*. Tese de mestrado. São Paulo, FFLCH/USP, 1978, inédita.
- SCHERER, R., *Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU/USP, 1987, inédita.
- SCHMIDT, B. V., "A presença do Estado nas grandes cidades". In *Espaço e debates*, ano IV, nº 13, 1984, pp. 84-102.
- SCHWARTZ, G., "Neoliberalismo também é mito ideológico". In *Folha de S. Paulo*, 26/10/1989, p. 3.