

**TERESA BARATA SALGUEIRO**  
**Coordenação**

# **GLOBALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO URBANA**

CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Área de Investigação em **Geografia Regional**      MONOGRAFIA **D 7**

Publicação apoiada pelo Programa ALFA da União Europeia. REDE REURB.

LISBOA  
1998

**Título: Globalização e Reestruturação Urbana**

**Coordenação: Teresa Barata Salgueiro**

**ISBN 972-636-117-6**

**Lisboa, 1998**

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Introdução</i> por Teresa Barata Salgueiro                                                                                                                               | 1  |
| 1. A Metropolização - Um dado Novo?<br><i>B. Merenne-Schoumaker</i>                                                                                                         | 5  |
| 2. Metrópole e Globalização. Reflectindo sobre São Paulo<br><i>Maria Adélia A. de Souza</i>                                                                                 | 17 |
| 3. Planejamento Territorial Francês: impasses da busca por uma<br>democracia socioespecial na era da economia liberal globalizada<br><i>Georges Benko; Ricardo Castillo</i> | 27 |
| 4. Um Olhar sobre as Transformações no Comércio: teoria e prática<br><i>A.J.Parker</i>                                                                                      | 51 |
| 5. Os Imigrantes e o Mercado de Trabalho: estratégias de inserção,<br>vulnerabilidade e ilegalidade na Area Metropolitana de Lisboa<br><i>Jorge Macaísta Malheiros</i>      | 65 |
| 6. Marginalidades e Exclusão nas Metrópoles<br><i>Teresa Barata-Salgueiro</i>                                                                                               | 81 |

## INTRODUÇÃO

A revolução tecnológica na transmissão de informação e as profundas alterações na organização das empresas e nas relações de trabalho estão colocando importantes desafios às cidades que passam por transformações profundas.

Registam-se alterações na estrutura do emprego, no tipo de actividades dominantes e na sua localização, crescem as migrações de turismo, surgem novos espaços de comércio, alterações no modo de produção do território, bem como na sua apropriação pelas pessoas. Os cidadãos, utentes e consumidores, são mais informados e mais exigentes, têm maior mobilidade e mais tempo livre, apresentam-se como uma procura mais diversificada.

Os responsáveis pelo governo da cidade ensaiam novas políticas, novas maneiras de gerir o território, procurando uma maior participação dos diversos agentes.

Por todo o lado as grandes cidades estão a mudar, crescem para a periferia desdobrando-se em estruturas policêntricas e descentralizadas, registam movimentos de recentralização selectiva em direcção às áreas centrais e mais antigas, com frequência objecto de acções de reabilitação, sofrem profunda modernização no domínio das infraestruturas de transporte e comunicação, procedem à revalorização e reapropriação de áreas antes abandonadas: os modernos edifícios de escritórios, a habitação de luxo, centros comerciais e espaços de lazer substituem áreas industriais e portuárias, ao mesmo tempo que outros territórios são abandonados, esquecidos e desvalorizados. A modernização está a revelar-se selectiva e excludente. As metrópoles não acabam como alguns visionários previam, reformulam-se e reestrutram-se, são palco de novos conflitos e novos problemas.

Este conjunto de artigos aborda algumas questões pertinentes neste período de mudança nas grandes áreas urbanas, combinando reflexões de nível geral com exemplos das cidades que acolhem as Universidades a que cada um pertence e melhor tem estudado. No primeiro capítulo B. Mérenne-Schoumaker discute o conceito de



metrópole à luz dos novos desafios e da profunda transformação que as cidades internamente e nas suas relações mútuas estão passando. Logo depois, Maria Adélia de Souza trás-nos o caso de uma grande metrópole mundial, São Paulo, e os problemas da sua articulação com a economia global.

G. Benko e Castilho focam a evolução do planeamento territorial em França acompanhando a descentralização de competências e a transferência de responsabilidades para os órgãos regionais e locais. A nível local gizam-se políticas mais participadas visando criar condições propícias à acumulação do capital e oferecendo novos espaços que respondam às novas procuras, seja de residentes, de empresas ou de turistas.

Anthony Parker apresenta-nos as tendências de evolução da estrutura comercial das cidades a partir do estudo de Dublin que revela algumas semelhanças com a evolução da situação em Lisboa, como o autor assinala. O conhecimento da dinâmica de transformação nas cidades da Europa leva-o a questionar se as cidades da América Latina passarão por processos idênticos, e de que modo se expressa a sua especificidade.

O incremento na mobilidade e a intensificação dos fluxos que circulam no mundo é uma das características mais notórias do nosso tempo. São fluxos imateriais, pura informação, mas também de mercadorias e de pessoas. Sem dúvida que umas das vítimas do processos de reestruturação são os migrantes do Terceiro Mundo que buscam nas cidades europeias trabalho e melhores condições de vida. Muitas vezes em situação irregular, face às dificuldades do mercado de trabalho, vão engrossar os bairros mais desfavorecidos. Mas nem todos os imigrantes são pobres, e florescem actividades empresariais ligadas a comunidades de raiz nacional ou étnica em muitas cidades. Jorge Malheiros discute o papel dos activos estrangeiros no mercado de trabalho português a partir do caso concreto da construção civil e obras públicas na área metropolitana de Lisboa, sector que tem registado uma apreciável dinâmica nesta região e onde existem muitos trabalhadores imigrantes pouco qualificados.

O crescimento económico tem, mais do que anteriormente, um anverso e um reverso pois o crescimento também implica pobreza. A pobreza tende a ser cada vez mais urbana, assume características diferentes nas várias regiões do globo e dimensões porventura mais dramáticas nas grandes cidades. Mais do que a pura carência de bens

materiais muitos indivíduos estão sendo arrastados para uma situação de exclusão que progressivamente os leva a romper a teia das relações sociais e os afasta do usufruto dos direitos de cidadania. No último texto abordam-se precisamente as questões da outra face da moeda e mostra-se que o processo de exclusão associado à modernização que desvaloriza não se aplica apenas aos indivíduos está também a atingir as empresas e os territórios.

Este volume foi preparado para apoiar o curso de pósgraduação organizado pela rede REURB do Programa ALFA (B3) nas Universidades de São Paulo e Paris I nos anos lectivos de 1997/98 e 1998/99.

Alguns dos textos foram apresentados numa versão preliminar em Lisboa na Conferência intitulada *Produção do Espaço Urbano e Práticas Sócio-Culturais num Contexto de Globalização*, que decorreu na Universidade de Lisboa em Abril de 1996, em simultâneo com uma das reuniões preparatórias do Programa.

Atendendo à importância das comunicações pareceu-nos que não deviam ficar restritas ao grupo dos bolseiros ALFA, mas pô-las à disposição de um leque mais alargado de pessoas. Neste sentido, decidiu-se integrar esta publicação na série de edições do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, na sua Linha de Investigação em Geografia Regional. Mário João Rodrigues encarregou-se com diligência das traduções e da preparação do volume.

Teresa Barata Salgueiro

Coordenadora da Rede REURB



## 1. A METROPOLIZAÇÃO - UM DADO NOVO?<sup>1</sup>

Bernadette Merenne-Schoumaker  
Géographie Économique  
Universidade de Liège

Em 1979, H. Van der Haegen et M. Pattyn propuseram uma nova leitura dos processo de urbanização na Bélgica e introduziram o conceito de **região urbana**, isto é, de território urbano alargado ao processo de suburbanização. Este conceito traduzia bem as mutações urbanas em curso desde 1945, como a transformação das aglomerações em vastos complexos urbanizados sem haver necessariamente uma continuidade na ocupação do solo mas reagrupando sempre a maioria das actividades de base da comunidade urbana, isto é: habitar, trabalhar, educar, frequentar as lojas, participar nas actividades culturais, divertir-se. Por outro lado, da confrontação dos critérios, aparecia claro que o território urbano devia contar no mínimo com 80 000 habitantes para atingir o nível de região urbana.

Actualmente, um outro processo de urbanização parece emergir: é a metropolização, conceito ainda algo frouxo mas que procura traduzir simultaneamente o processo de crescimento de certas grandes cidades e a geração de novas relações dentro do sistema das cidades.

Assim, pareceu-nos útil, no quadro deste volume apresentar uma pequena investigação sobre este tema interessando-nos sucessivamente por quatro aspectos da questão:

- o conceito de metrópole e de metropolização;
- o processo de metropolização;
- a metropolização e o sistema das cidades;
- a metropolização na Europa e na Bélgica.

### 1. OS CONCEITOS DE METRÓPOLE E DE METROPOLIZAÇÃO

O conceito de metrópole é já antigo. Ele é regularmente utilizado desde os anos sessenta para denominar uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa (G. Ghabot, 1970, p.61). A área administrativa atribuída à metrópole constitui a área metropolitana ou '*Standard Metropolitan Area*' ou ainda região urbana.

<sup>1</sup> Tradução do texto publicado em Acta Geographica Lovaniensia, vol 34, 1994, pp.165-174 por Mário João Rodrigues.

De facto, metrópole designa frequentemente a cidade-mãe, a primeira cidade do país ou da região (R. Brunet, R. Ferras, H. Thery, 1992, p.301) o que implica automaticamente precisar o território de referência e distinguir pelo menos três níveis: metrópole internacional, nacional e regional.

Em França nos anos sessenta, este termo foi associado a uma determinada política de ordenamento do território que usou a expressão "metrópole de equilíbrio", isto é uma cidade ou uma aglomeração importante susceptível de constituir um pólo de desenvolvimento capaz de atrair actividades e habitantes, escapando assim à atracção da região urbana dominante, isto é, a região parisiense (P. Merlin, F. Choay, 1988, p.404). De facto, trata-se de oito grandes cidades ou grupos de cidades (Lyon-Saint-Etienne-Grenoble; Marseille-Aix; Lille-Roubaix-Tourcoing, Bordeaux; Toulouse; Strasbourg; Nancy-Metz; Nantes-Saint-Nazaire), que constituem o nível superior da estrutura urbana francesa os quais deviam assegurar um 'desenvolvimento harmonioso do território' difundindo à sua volta 'o progresso' (R. Brunet, R. Ferras, H. Thery, 1992, p.301).

O contexto de crise dos anos 70 e dos princípios dos anos 80 não foi nada favorável às metrópoles, quer nacionais, quer regionais. A sua população praticamente não cresceu, por vezes decresceu mesmo, tal como as suas actividades, em particular as industriais. Para além disso, a prioridade em matéria de ordenamento do território voltou-se então para as cidades médias e para as pequenas regiões (os *pays*).

Mas depois de 1985, tudo muda de novo com a recuperação económica e a intensificação das relações internacionais. O termo metrópole readquire posição de destaque e é cada vez mais associado a uma grande cidade de serviços, a uma cidade que abriga as actividades de comando e desempenha um papel de centro para um território exterior mais ou menos vasto (F. Ascher et al., 1993, p.15). Paralelamente emergem as 'funções metropolitanas' que já não englobam só, como nos anos sessenta, os serviços à população, mas dizem respeito principalmente aos serviços às empresas tanto a montante (pesquisa, concepção, inovação, ...) como a jusante (marketing, comercialização, comunicação, ...) (*Ibidem*, p.15).

É a este processo novo que corresponde o conceito de metropolização recente. Com efeito, se para certos autores o termo é geral e traduz o forte movimento praticamente mundial de concentração de população nas metrópoles (R. Brunet, R. Ferras, H. Thery, 1992, p.301), para outros, o termo é específico e refere-se à concentração das actividades metropolitanas em certas grandes cidades, não apenas nos bairros centrais, mas ainda nos pólos especializados do território metropolitano (F. Ascher et al., 1993, p.15), donde as ligações muito estreitas entre metropolização e o novo contexto económico e social.

## 2. O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

O processo de metropolização é a consequência directa de **uma nova lógica de organização das empresas**, ela mesmo ligada a importantes mutações tecnológicas e económicas que têm perturbado o mundo industrial desde há uns vinte anos: inovação

continua, automatização da produção, terciarização da economia, internacionalização dos negócios, concorrência exacerbada (B. Mérenne Shoumaker, 1991, pp. 14-34).

Face a esta turbulência e à imprevisibilidade das coisas, as empresas tiveram de se tornar cada vez mais flexíveis, capazes de moldar a produção em volume e sobretudo em variedade, de reagir a tempo às variações do ambiente produtivo, de antecipar e de inovar (F. Ascher, 1993, p.19). Para isto elas jogaram e jogam ainda sobre a disjunção funcional (instalando os vários estabelecimentos nos sítios mais adequados), sobre a externalização dos serviços e sobre a gestão otimizada dos fluxos.

Num tal contexto, as localizações óptimas rarefazem-se: só algumas cidades grandes são capazes de aguentar o desafio por possuírem a gama variada dos serviços às empresas e disporem das redes e dos nós de transportes que permitem captar os fluxos e organizar as trocas. Por isto o processo de metropolização é cada vez mais claro nalgumas grandes cidades e nas estratégias desenvolvidas por outras para participar nesta “nova geografia do desenvolvimento” (quadro 1) (C. Gachelin, 1993, p.4).

Quadro 1 - Os dez mandamentos da metropolização

**1- Os efeitos dos limiares**

Limiares qualitativos e quantitativos desencadeiam processos cumulativos. Noção de massa crítica

**2. A escolha da qualidade**

Procurar atingir a excelência. É o investimento do topo da gama que faz a metrópole.

**3. Uma nova imagem urbana**

Criação de símbolos urbanos de início do processo. Tornar-se uma metrópole é mudar de imagem.

**4. A acessibilidade**

Investir o necessário para se tornar uma porta de entrada.

**5. Organizar uma nova estrutura espacial**

Criação da área da metropolização

**6. Capacidade de gerir grandes acontecimentos**

Capacidade para atrair e gerir um grande acontecimento. Fazer conhecer a metrópole ao mundo.

**7. Existência de consenso e emergência dum poder metropolitano**

Permitir o desencadear dos processos e assegurar a gestão da estrutura metropolitana.

**8. A Função internacional**

Desenvolver funções de excepção e pôr a cidade na trama das metrópoles internacionais

**9. As dinâmicas**

Apoiar-se sobre partenariados e assegurar um desenvolvimento multifuncional.

**10. Gestão da metropolização**

Acompanhar a metropolização com esquemas de evolução e gerir o crescimento.

Fonte: C.Gachelin (1993),p.5.

Um tal modelo de desenvolvimento só pôde emergir sem contestação num quadro neo-liberal na Europa dos anos 80. Este quadro construiu-se sobre algumas ideias-chave: a preponderância da economia como condição primeira do desenvolvimento, a coesão social



como condição do dinamismo económico, a qualidade metropolitana como factor central na concorrências urbana internacional (F.Ascher, 1993, p.83).

As intervenções do Estado central foram no geral limitadas, enquanto cresceu o papel das colectividades locais ou regionais, especialmente na criação de condições favoráveis aos investimentos, e na definição de estratégias de desenvolvimento (B. Mérenne-Shoumaker, 1993). Com mais ou menos êxito segundo os casos, certas cidades quiseram tornar-se os actores do seu desenvolvimento elaborando planos , lançando-se no *marketing* urbano e confiando o seu futuro a verdadeiros gestores políticos.

Infelizmente, este desenvolvimento aumentou bastante as desigualdades não somente entre as cidades ou regiões “ganhadoras” e as outras, mas também no seio das próprias cidades ou regiões ganhadoras. Como bem demonstrou F. Ascher et al. (1993, pp. 85-86), a metropolização produz uma estrutura ternária ao nível dos grupos sociais, dos modos de vida e dos sistemas de valor: as camadas mais favorecidas directamente ligadas à economia internacional, as populações em dificuldade, correspondendo frequentemente aos excluídos do novo sistema, concentram-se maioritariamente nos territórios metropolitanos, e um grupo intermédio, não inserido nas dinâmicas metropolitanas internacionais mas que conseguiu um lugar, fixando-se em determinadas actividades ou nichos de mercado que lhe garantem uma inserção (produções locais, economia do lazer, etc.). Por vezes, os próprios territórios possuem a marca crescente das desigualdades, e ao lado de centros renovados, de novos pólos de negócios, quantos bairros ou sítios não estão em declínio ou em vias de abandono?

### 3. A METROPOLIZAÇÃO E OS SISTEMAS DAS CIDADES

Nos anos sessenta, o sistema urbano de um país era geralmente assimilado a uma **rede urbana**<sup>2</sup>, isto é, um conjunto de cidades hierarquizadas e as respectivas áreas de influência. As cidades tinham por missão “emalhar”, isto é, estruturar e sustentar o país (R. Brunet, R. Ferras, H. Thery, 1992, p.40). Afirmava-se assim uma correspondência entre a dimensão demográficas das cidades (ou da sua área de influência) e o nível das funções exercidas num sistema único, hierarquizado e piramidal, em que todas as cidades do mesmo nível asseguravam as mesmas funções, as cidades de um nível superior asseguravam todas as funções do nível inferior mais algumas funções mais raras (N. May, 1993, p.824). As cidades e os espaços rurais que as cercam estavam portanto ligados e esse todo estruturava-se em áreas de polarização que podiam variar com a hierarquia das funções, funções essencialmente baseadas nos serviços e nos bens de consumo destinados às famílias. As relações entre as cidades eram sempre hierárquicas ascendentes, uma cidade não podia estabelecer relações senão com cidades de nível superior; as relações entre cidades do mesmo nível e as relações hierárquicas descendentes não eram consideradas (N. May, 1993, p.824).

Suporte de numerosas pesquisas, este quadro geral tornou-se rapidamente num quadro normativo definindo a boa gestão do território, donde a aplicação de políticas para corrigir as

---

<sup>2</sup> Para *armature urbaine*.

redes existentes, designadamente por meio da instalação de funções mais específicas e mais raras e pelo desenvolvimento de especializações regionais e locais.

Mas estes quadros gerais, estes modelos de organização das cidades do tipo territorial ou do tipo competitivo revelaram-se rapidamente pouco eficazes. As mutações sócio-económicas recentes aí estão para mostrar a incapacidade dos modelos em levar em conta o papel da inovação, o importante desenvolvimento dos serviços às empresas, ou ainda os laços cada vez mais numerosos que se estabelecem entre as cidades. Tudo isto obrigou à emergência de um novo quadro conceptual (quadro 2) contruído em torno da noção de **rede de cidades**, o qual permite também integrar o conceito de metropolização. De facto, a noção de rede implica a de relações, de fluxos simultaneamente materiais e imateriais, e nos leva a crer que o crescimento urbano actual está fortemente correlacionado com estes fluxos que se estabelecem não apenas com os territórios mais próximos mas também com outras cidades ou outros territórios mais distantes. A cidade tem então menos necessidade da sua área de influência directa para assegurar o seu desenvolvimento, e cada vez mais necessita de alianças ou partenariados com outras cidades, ligações não somente económicas mas ainda culturais, sociais ou políticas.

Não é de estranhar portanto ver progredir a metropolização associada ao crescimento das cidades que têm os fluxos mais importantes. Como não é de estranhar que este movimento uma vez engrenado prossiga e que os mais fortes fiquem ainda mais fortes, com os consequentes reflexos na manutenção duma certa hierarquia urbana. Nestes fluxos, a dimensão internacional é cada vez mais determinante (NICE, 1991) o que provoca um pouco por todo o lado significativas reclassificações urbanas, pois uma cidade pode ser importante à escala nacional e não ter nenhum peso ou um peso muito fraco à escala internacional. Devemos acrescentar que esta dimensão internacional é determinante para as cidades fronteiriças, que têm muitas vezes interesse em desenvolver sinergias nos espaços transfronteiriços.

#### 4. QUE METROPOLIZAÇÃO NA EUROPA E NA BÉLGICA?

Desde há alguns anos que diversos investigadores tentam classificar as **cidades europeias** com base no seu peso económico. De entre estes trabalhos, o estudo pioneiro de R. Brunet feito para a DATAR (1989) é sem dúvida o mais conhecido. Tomando em conta todas as aglomerações com mais de 200 000 habitantes dos 12 países da União Europeia, Suíça e Austria, propõe uma classificação das cidades segundo uma tipologia em doze perfis principais com base nas pontuações obtidas segundo os critérios usados.

Um outro estudo, conduzido por D. Pumain et T. Saint-Julien (1993) tentou ir mais longe ainda, precisando os limites das aglomerações para as tornar realmente comparáveis (183 aglomerações de mais de 200 000 habitantes das quais 160 na União Europeia e 6 na Bélgica: Bruxelas, Anvers, Liège, Gand, Charleroi et Mons) e procurando, para lá da classificação, definir modelos de evolução. Estes baseiam-se principalmente sobre parâmetros de posição económica e sobre trajectórias demográficas recentes. Estes modelos são oito mas podem ser reagrupados em quatro tipos principais (quadro 3):



Quadro 2: As três lógicas da organização espacial

| Lógica da organização<br>Níveis e aspectos | Territorial                                                             | Competitiva                                                                                                                              | Em rede                                                        |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>Empresa</b><br>Natureza                 | Empresa p <sup>a</sup> mercado local                                    | Empresa de mercado internacional                                                                                                         | Empresa em rede                                                |
| Função principal                           | Produção                                                                | Marketing                                                                                                                                | Inovação                                                       |
| Estratégia                                 | Controlo das áreas de mercado                                           | Controlo de quotas de mercado                                                                                                            | Controlo dos factores de inovação e das suas trajectórias      |
| Estrutura interna                          | Empresa monolocalizada                                                  | Unidade funcionais especializadas                                                                                                        | Unidades funcionalmente integradas                             |
| Barreiras à entrada                        | Fricção espacial                                                        | Competitividade                                                                                                                          | Inovação continua                                              |
| <b>Sistema urbano</b><br>Princípios        | Dominação                                                               | Competitividade                                                                                                                          | Cooperação                                                     |
| Estrutura                                  | Hierarquia encaixada (Cristaller)                                       | Especialização                                                                                                                           | Redes de cidades                                               |
| Sectores                                   | Agricultura, administração pública, actividades terciárias tradicionais | Indústrias, distritos industriais e fileiras de especialização                                                                           | Actividades terciárias avançadas                               |
| Eficácia                                   | Economias de escala                                                     | Integração vertical/horizontal                                                                                                           | Externalidades da rede                                         |
| Estratégias de intervenção pública         | Nenhuma: o tamanho determina a função                                   | Tradicionalmente nenhuma: a base da exportação determina o crescimento<br>Actualmente: reforço das vantagens competitivas de cada centro | Cooperação interurbana: construção de redes de infraestruturas |
| Objectivos: cooperações interurbanas       | Nenhum (à excepção dos objectos militares ou diplomáticos)              | Divisão interurbana do trabalho                                                                                                          | Colaboração económica, tecnológica e infra-estrutural          |
| Redes de cidades                           | Redes hierarquizadas verticais                                          | 'Redes de complementaridade'                                                                                                             | 'Redes de sinergias' e 'redes de inovação'                     |
| <b>Cidade</b><br>Natureza                  | Cidade tradicional                                                      | Cidade fordista                                                                                                                          | Cidade informacional                                           |
| Forma                                      | Homogeneidade interna relativa                                          | Zonamento monofuncional                                                                                                                  | Zonamento multifuncional, cidade policêntrica                  |
| Objectivos de política urbana              | Poder e imagem                                                          | Eficácia interna (cidade relógio?)                                                                                                       | Eficácia exterior e atractividade                              |
| Símbolos                                   | Palácio, catedral, mercado                                              | Chaminés, arranha-céus                                                                                                                   | Aeroporto, feira?                                              |

Fonte: R. Camagni (1993), p.112

1. as metrópoles internacionais dominantes - Paris e Londres - que têm resistido bem às perturbações económicas recentes;
2. as grandes cidades com papel crescente: algumas são já metrópoles internacionais mas com função especializada ou incompleta (por exemplo, Frankfurt ou Bruxelas); outras são metrópoles regionais com forte influência internacional (por exemplo, Anvers), enquanto outras ainda são metrópoles nacionais que beneficiam duma influência internacional considerável ou dispõem de potencialidades que lhes permitem aceder a esta influência (por exemplo, Barcelona ou Dublin);
3. as metrópoles regionais periféricas com fraca influência internacional: não são mais do que nós de segunda ordem devido ao seu fraco peso tanto demográfico como económico, apesar de terem registado durante muito tempo um crescimento demográfico superior à média europeia;
4. as outras metrópoles regionais de influência internacional fraca e muito especializada.

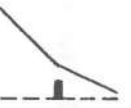
Para D. Pumain e T. Saint-Julien (1993, p.25), só sessenta das 160 cidades de mais de 200 000 habitantes que conta a União Europeia podem esperar ter um papel importante no futuro de concorrências entre cidades. De entre elas encontram-se, sem dúvida, as 40 cidades dos dois primeiros tipos e mais uma vintena de outras. Note-se, aliás, que de entre as 160 aglomerações europeias, 60 contam mais de 500 000 habitantes, o que poderá deixar subentender que a metropolização impõe um limiar crítico à volta de 500 000 habitantes.

Na Bélgica apenas as aglomerações de Bruxelas e de Anvers se posicionam nos dois primeiros grupos, indo aliás ao encontro do resultado de outras pesquisas como as de G. Allaert. De facto, segundo este autor (quadro 4), podemos estimar em 1.1647 biliões de francos belgas o valor acrescentado pela região de Bruxelas em 1991 de (valor ao qual se devia acrescentar os réditos da periferia flamenga e valona ou seja de 161.7 e 36.9 mil milhões de francos belgas para medir o peso real de Bruxelas) sendo de 562 mil milhões de francos belgas o valor acrescentado de Anvers. Liège e Gand apenas atingem 143.1 e 124.9 mil milhões de francos belgas e a sua importância está em declínio desde 1988.

A Bélgica do futuro apenas possuirá duas verdadeiras metrópoles internacionais? É um cenário possível excepto se Liège, a única outra aglomeração belga com mais de 500 000 habitantes conseguir lá chegar, apostando especialmente nas suas potencialidades intrínsecas e/ou nas oportunidades oferecidas pelo Euroregio Meuse-Rhin, esta região transfronteiriça de mais de 3.5 milhões de habitantes, que agrupa as províncias belgas de Liège e do Limbourg, o Limbourg holandês e o Kreiss d'Aix-la-Chapelle.

Quadro 3: Principais modelos urbanos europeus com base em parâmetros de posição económica e em trajetórias demográficas recentes

| Bases de<br>l'attraction<br>Statut<br>métropolitain          | Pouvoir de<br>décision | Concentration<br>de sièges<br>d'entreprises<br>multinationales       | Importance<br>des institutions<br>internationales | Base<br>économique<br>diversifiée                                                                       | Base<br>économique<br>spécialisée               | Faiblesse de<br>l'équipement<br>tertiaire et du<br>niveau de vie | Médiocre<br>accessibilité<br>aérienne | Trajectoires<br>de croissance<br>1970 1980 1990<br>moyenne                            |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Métropoles inter-<br>nationales dominantes                   | London<br>Paris        |                                                                      |                                                   |                                                                                                         |                                                 |                                                                  |                                       |    |
| Métropoles<br>internationales à<br>fonction spécialisée      |                        | Amsterdam<br>Düsseldorf<br>Frankfurt<br>Hamburg<br>München<br>Zurich |                                                   |                                                                                                         |                                                 |                                                                  |                                       |    |
| Métropoles<br>internationales à<br>fonction incomplète       |                        | Bruxelles                                                            | Genève<br>Strasbourg                              | Berlin<br>Kobenhavn<br>Wien                                                                             |                                                 |                                                                  |                                       |    |
| Métropoles régionales<br>à fort rayonnement<br>international |                        | Basel                                                                | Luxembourg                                        | Antwerpen<br>Bremen<br>Hannover<br>Köln-Bonn<br>Lyon<br>Marseille<br>Nürnberg<br>Rotterdam<br>Stuttgart | Berne<br>Bologna<br>Bristol<br>Nice<br>Salzburg | Firenze<br>Manchester<br>Napoli<br>Roma<br>The Midlands          |                                       |                                                                                       |
| Métropoles nationales<br>en voie<br>d'internationalisation   |                        |                                                                      |                                                   |                                                                                                         |                                                 |                                                                  | Barcelona<br>Madrid<br>Milano         |  |
| Métropoles nationales<br>isolées                             |                        |                                                                      |                                                   |                                                                                                         |                                                 |                                                                  | Dublin<br>Belfast                     |  |

|                                                                                      |                                   |                                |                                                  |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                              |                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Métropoles régionales<br>périphériques à faible<br>rayonnement<br>international      | Eindhoven<br>Clermont-<br>Ferrand | Bordeaux<br>Nantes<br>Toulouse | Edinburgh<br>Innsbruck<br>Munster<br>Southampton | Athinaï<br>Bilbao<br>Graz<br>Lille<br>Lisboa<br>Palermo<br>Porto<br>Sevilla<br>Thassaloniki<br>Genova<br>Glasgow<br>Linz<br>Malaga<br>Torino<br>Tyneside<br>Valencia<br>Venezia | Montpellier<br>Plymouth<br>Granada<br>Grenoble                                                                                               |  |
| Métropoles régionales<br>à rayonnement<br>international faible et<br>très spécialisé |                                   |                                | Cardiff                                          | Alicante<br>Bari<br>Catana<br>Liège<br>West-<br>Yorkshire<br>Zaragoza                                                                                                           | Murcia<br>Pamplona<br>Rennes<br>Saint-Etienne<br>Valladolid<br>Toulon<br>Kiel<br>La Coruna<br>Le Havre<br>San Sebastian<br>Santander<br>Vigo |  |

N.B. Le tableau ne reprend qu'une partie des villes étudiées.

Source: D. Pumain, T. Saint-Julien (1993), p. 24.

Quadro 4: Evolução do valor acrescentado para as regiões urbanas belgas de 1988 a 1991  
(mil milhões de francos belgas)

| REGIONS URBAINES             | 1988           | 1991           |
|------------------------------|----------------|----------------|
| <b>FLANDRE</b>               | <b>1 085</b>   | <b>1 261</b>   |
| Oostende                     | 13,0           | 15,9           |
| Brugge                       | 34,2           | 38,7           |
| Kortrijk-Roeselare           | 126,0          | 135,0          |
| Gent                         | 113,3          | 124,9          |
| Antwerpen                    | 499,3          | 562,2          |
| Mechelen                     | 35,7           | 42,6           |
| Leuven                       | 22,2           | 24,0           |
| Hasselt-Genk                 | 72,6           | 83,2           |
| Périphérie flamande Bxl      | 107,8          | 161,7          |
| Aalst                        | 24,6           | 29,8           |
| Turnhout                     | 36,3           | 42,4           |
| <b>WALLONIE</b>              | <b>303,0</b>   | <b>346,8</b>   |
| Charleroi                    | 66,5           | 93,9           |
| La Louvière                  | 12,6           | 10,5           |
| Liège                        | 147,8          | 143,1          |
| Mons                         | 25,5           | 29,3           |
| Namur                        | 12,0           | 16,2           |
| Verviers                     | 15,2           | 16,9           |
| Périphérie wallonne Bxl      | 23,4           | 36,9           |
| <b>BRUXELLES 19 communes</b> | <b>1 077,6</b> | <b>1 164,7</b> |

Fonte: Morgen, 16-10-1993 (estudo de G. Allaert, U.G.).

## 5. CONCLUSÃO

As mutações tecnológicas e económicas não transformaram apenas a organização das empresas mas também dos sistemas urbanos. Às hierarquias encaixadas sucederam-se as redes de cidades sempre hierarquizadas mas com classificações menos rígidas e mais ligadas às funções internacionais e aos múltiplos laços formais e informais que as cidades estabelecem umas com as outras.

As cidades em crescimento - as metrópoles - são assim cada vez mais aquelas que concentram os fluxos e as relações, por isso a metropolização é selectiva e impõe um certo limiar de massa crítica que podemos estimar em 500 000 habitantes no mínimo.

## BIBLIOGRAFIA

- Ascher, F., Brams, L., Delamarre, A., Loinger, G., Rochefort, M., de Romefort, A., Theys, J., Wachter, S., (1993) *Les territoires du futur*, Série Prospective e territoires, La Tour d'Aignes, DATAR et Editions de l'Aube, 182 p.
- Brunet, R. (sous la direction de) (1989), *Les villes européennes*, DATAR - La Documentation Française, Paris, 80 p.
- Brunet, R., Ferras, R., Thery, H. (1992), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Collection Dynamiques du territoire, Reclus - La Documentation française, Paris, 470 p.
- Chabot, G. (1970), *Vocabulaire franco-anglo-allemand de géographie urbaine*, Ophrys, Paris, 69 p.
- Camagni, R. (1993) Organisation économique et réseaux de ville, in: Salley, A. (ed.), *Les Villes, lieux d'Europe*, Les territoires du futur. Série Prospective et territoire, La Tour d'Aignes, pp. 107-128.
- Gachelin, C. (1993), Métropolisation. Une nouvelle géographie du développement, *Urbanisme*, Hors série n°2.
- May, N. (1993) L'aménagement du territoire et le système national urbain: l'armature urbaine aux réseaux de villes. Questions pour la recherche et l'action, *RERU*, n°5, pp. 823-832.
- Mérenne-Shoumaker, B. (1991), *La localisation des industries, Mutations récentes et méthodes d'analyse*, Collection Géographie d'Aujourd'hui, Nathan Université, Paris, 192 p.
- Mérenne-Shoumaker, B. (1993), Les stratégies de développement des villes européennes. Essai de bilan, *Cahiers de géographie du Québec*, vol.37, n° 100, pp. 165-168.
- Merlin, P., Choay, F. (dir.) (1988), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, P.U.F., Paris, 723 p.
- NICE (bonneville M., Buisson M.A., Commerçon N., Rousier N.) (1991), *Villes européennes et internationales*, Programme Rhône-Alpes de Recherches en Sciences Humaines, C.N.R.S., Lyon, 198 p.
- Pumain, D., Saint-Julien, T. (1993), Le reseau des villes de dimension européenne, *Hommes et Terres du Nord*, 1, pp. 15-25.
- Van der Haegen, H., Pattyn, M. (1979), Les regions urbaines belges, *Bulletin de Statistique*, 3, pp. 235-249.





## 2. METRÓPOLE E GLOBALIZAÇÃO. REFLETINDO SOBRE SÃO PAULO

Maria Adélia Aparecida de Souza  
Departamento de Geografia  
Universidade de São Paulo

### INTRODUÇÃO

Este texto procura retratar uma reflexão sobre a metrópole nesta contemporaneidade. Este exercício será feito a partir dos estudos que vimos realizando sobre a cidade de São Paulo. Esta cidade se constitui no núcleo de uma das maiores regiões metropolitanas do planeta, impregnada de problemas e por mais paradoxal que possa parecer, pertence à décima economia do mundo, que é a economia brasileira hoje.

No entanto, para compreendê-la é preciso além de dominar o conhecimento do processo da sua formação socioespacial, refletir sobre as características desta contemporaneidade dominada pelo chamado processo de globalização.<sup>1</sup>

A configuração metropolitana, significa um conjunto de lugares ou espaço de múltiplas conexões geográficas (SOUZA, 1994), cuja compreensão e análise passa pelo entendimento do processo de globalização, do meio técnico científico e informacional e da formação sócio espacial<sup>2</sup>. As velhas abordagens teórico-metodológicas não dão mais conta do mundo e não resistem mais a esta *aceleração contemporânea*.

Lidar com o espaço e especialmente com o espaço metropolitano é matéria de extrema complexidade, cuja compreensão está cada vez mais distante da lógica racional-funcionalista com a qual temos insistentemente lidado para a compreensão dos fenômenos da urbanização.

Porém, cada vez mais nos aproximamos da dialética do concreto (o processo de produção dos objetos geográficos) ou de uma dialética do discurso (a informação flexibilizando a produção e a apropriação do espaço), ou seja a antecipação, pelo discurso, do poder sobre o espaço.

---

<sup>1</sup> GLOBALIZAÇÃO é aqui entendida como a característica fundamental deste período da história denominado de técnico científico e informacional, implicando na possibilidade da instantaneidade (sobreposição espaço/tempo) que aqui se distingue da MUNDIALIZAÇÃO (disseminação mundial das culturas e mercadorias, em tempos diferentes).

<sup>2</sup> O conceito de formação socioespacial proposto por SANTOS (1977) traduz com clareza a necessidade de considerar o espaço como uma totalidade, exorcizando o dualismo espaço humano e formação social, também ainda amplamente difundido. *As noções de totalidade e de estrutura, de universal e de particular, deverão ser unificadas em um mesmo movimento conjunto no qual a sociedade seria reconhecida em seu diálogo com a natureza transformada, não apenas como agente transformador mas também como um dos seus resultados* (SANTOS, 1978:195).

Antes, portanto, de aprofundar a discussão teórica sobre a metrópole no mundo da globalização, torna-se necessário conhecer, no âmbito deste breve texto esta fascinante metrópole latino-americana, sem dúvida nenhuma uma metrópole global.

Estes serão os temas que rapidamente serão desenvolvidos aqui.

## 1. SÃO PAULO - METRÓPOLE DO III MILÊNIO

Indiscutivelmente São Paulo<sup>3</sup> se constitui num cadinho para o estudo da metropolização nesta contemporaneidade. Torna-se também um campo fértil para a discussão do processo de globalização. Procuraremos aqui apresentar, ainda que rapidamente esta fantástica metrópole e revelar a perversidade daquele processo nas megacidades dos países pobres.

São Paulo cresce assustadoramente neste século: apresenta uma das mais extensas periferias e um dos mais curiosos e inusitados processos de produção do espaço, revelador de uma campo aberto para a reprodução capitalista através do processo de verticalização (SOUZA, 1994).

### São Paulo e sua identidade

São Paulo sempre foi chamada de *Nova York dos Trópicos*. No entanto, além da dominância da pobreza são vários os processos que vão lhe dando identidade, distinguindo-a, e muito, da capital americana.

1) o seu ritmo de crescimento, juntamente com a Cidade do México, a destaca das demais metrópoles mundiais. Em, 60 anos passa de 750 mil para cerca de 9 milhões de habitantes, ou seja, nesse período teve um acréscimo médio anual de 150 000 habitantes por ano. Sabemos, no entanto, que esse crescimento foi desigual e houve décadas em que a cidade chegou a receber cerca de 400 000 habitantes por ano! Hoje (1996) possui aproximadamente 10 milhões de habitantes (9,6 milhões de acordo com o censo demográfico de 1991). E pensar que, em 1890 São Paulo tinha cerca de 65 000 *almas* e em 1900 em torno de 240 000. Somente na década de 30 chega a 1 milhão de habitantes. É justamente a partir daí que seu crescimento vai explodir, sempre explicado pelo processo industrialização. Mas na realidade não havia na indústria trabalho para todos e o enorme exército de reserva que vai se formando gera uma economia informal com enorme vitalidade e joga milhões para níveis inadmissíveis de pobreza. Esta é São Paulo.

<sup>3</sup> A cidade de São Paulo, é a sede administrativa do município de São Paulo. É também o núcleo da Região Metropolitana de São Paulo, constituída por 39 (trinta e nove municípios), com uma área de 8 051 km<sup>2</sup> e uma população de 16,6 milhões de habitantes (Censo Demográfico de 1991). Aproximadamente 95% dessa população metropolitana concentra-se em 40% dessa área, formando uma enorme zona urbana contínua, cujo centro é a cidade de São Paulo. A Região Metropolitana de São Paulo ocupa 0,1% do território brasileiro, concentra 11% da população brasileira e gera 25% das receitas do país. Essa região metropolitana é o principal centro econômico e financeiro do Brasil.

Desnecessário destacar o que esse acelerado aumento populacional significa para a desestruturação do atendimento dos equipamentos e serviços urbanos de interesse coletivo, para toda a população, mais muito especialmente para a população pobre.

2) a cidade de São Paulo conheceu um inusitado processo de verticalização que explodirá especialmente na década de 70. Daí ser denominada a Nova York dos Trópicos. No entanto, o que lhe dará identidade é que cerca de 90% dos edifícios lançados no mercado imobiliário, se destinam a habitação da classe média e alta.

3) a aceleração no processo de formação das periferias e o processo de espoliação urbana estimulado pelos denominados *loteamentos clandestinos*<sup>4</sup>.

À partida desses elementos de identidade esboçou-se a explicação da geografia metropolitana relevante de São Paulo que é o processo de verticalização. Nesta explicação, fica evidente a estratégia adotada pelas diferentes *aparências* do capital, uma viabilizando a outra na produção do espaço urbano. A forma (vertical) realizando com máxima eficiência e eficácia um desígnio do homem metropolitano: morar em edifício - e do capital - aproveitando-se de uma aceleração espaço/tempo oferecida pelos lugares na metrópole, definidos pelo mercado e pela disponibilidade de renda. Nesse processo de produção e apropriação do espaço, estão perfeitamente relacionados, numa estratégia perfeita de reprodução, o capital fundiário, produtivo, imobiliário e o financeiro. Nesta perspectiva, para a compreensão da formação metropolitana, a análise refinada do capital e seus agentes se constitui em uma excelente pista para o estudo das transformações intrametropolitanas.

Num esforço para a compreensão da formação socioespacial de São Paulo, identificamos sete períodos:

1. *A vila fulgurante (1554-1640)*. Trata-se da fixação e consolidação da Vila de São Paulo e de seus arredores.

2. *A capital provincial (1640-1840)*. São Paulo se inicia como centro político administrativo e econômico. Termina o período colonial.

3. *Metrópole prenunciada (1840-1889)*. A cidade começa a conhecer a implantação da infraestrutura urbana, apesar da oscilação da população urbana diante das calamidades que a assolam.

4. *Metrópole Locomotiva Nacional (1889-1945)*. São Paulo consolida sua importância econômica e acelera seu processo de urbanização. Surgem os primeiros planos urbanísticos.

5. *Metrópole vertical (1945-1964)*. Inicia-se a verticalização (residencial) em função do surgimento da incorporação imobiliária. A cidade ganha *ares* de metrópole.

6. *Metrópole Moderna (1964-1992)*. Aumento da intervenção do Estado, implicando na modernização e reciclagem dos serviços públicos de consumo coletivo. É

<sup>4</sup> Insistimos na correção deste significado. Temos lidado com o conceito de loteadores clandestinos.

definida a primeira política urbana brasileira que terá enormes implicações para todas as cidades e muito especialmente para São Paulo. Constroeu-se a primeira linha do metro.

*7. Metrópole da gestão democrática (desde 1982).* O Brasil se democratiza e surge a oportunidade rara da democratização da gestão urbana, especialmente com a gestão da prefeita Luiza Erundina. Há uma reversão na política de gestão da cidade. Os pobres são pela primeira vez, efectivamente, na história de São Paulo, considerados prioridade de Governo. Este processo no entanto é interrompido em 1992, quando assume a Prefeitura Paulo Maluf, grande aliado do regime militar. Mas, a cidade continua a crescer e os inusitados processos contra as inúmeras carências urbanas começam a pipocar aqui e ali. As invasões urbanas se multiplicam e a cidade vai intensificando a violência. Os pobres começam a tomar conta dos espaços públicos, dos marginais ao camelô (vendedores que montam pequenas barracas para vender, de tudo, nas ruas).

### **São Paulo, hoje**

São Paulo é hoje uma das três maiores cidades do mundo, com cerca de 10 milhões de habitantes. Sua área urbanizada compreende 45 970 logradouros com cerca de 16 000 Km de extensão, dos quais 40% pavimentados. Concentra 62,5% da população da região metropolitana e 72,8 % dos seus empregados.

São Paulo localiza os centros de decisão empresarial, as sedes dos sistemas financeiros e da prestação dos serviços especializados: publicidade, moda, design, saúde e educação superior. É sem dúvida nenhuma o mais importante elo de ligação entre a economia nacional e a economia internacional.

Incorpora toda atividade terciária de ponta muito concentrada no espaço, aliás, juntamente com as classes de renda mais alta, no sul e oeste da cidade. Nestas duas regiões, o setor imobiliário lançou três milhões de metros quadrados construídos de área residencial entre 1986 e 1991. Essa população de alta renda recebe por mês entre 12 e 20 salários mínimos<sup>5</sup>, enquanto que a média do município é de 7 salários e na periferia é de 3 salários.

É bom lembrar que a taxa de desemprego desde 1993 tem estado em torno dos 13%.

A população assalariada vem insistentemente perdendo seu poder aquisitivo (que constante dos rendimentos reais), com reflexos visíveis no espaço geográfico: aumento significativo de pessoas vivendo em habitações sub-normais. O número de pessoas vivendo em favelas passou de 815 452 em 1987 para 1 901 894 em 1993 e as pessoas morando em cortiços (habitações coletivas deterioradas localizadas especialmente no centro da cidade) chegam a 1 500 000 pessoas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Um salário mínimo no Brasil hoje é igual a US\$ 100 (cem dólares).

<sup>6</sup> Os dados aqui utilizados foram retirados do DOSSIÊ SÃO PAULO, editado pela Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo. Julho 1995.

Sem dúvida alguma a habitação é um problema crônico da metrópole. No entanto, com recursos próprios (orçamentários) e com empréstimos internacionais, a Prefeitura de São Paulo, de Fevereiro de 1988 a Dezembro de 1994, através do Programa Direito a Moradia, doou 8654 habitações! Esta questão enfrenta sérios problemas com a questão fundiária na metrópole, tanto aqueles relativos a posse da terra quanto a ociosidade e quantidade de terrenos vazios.

A resultante desse processo é o aumento da violência que se manifesta sob todas as formas, num cotidiano de menosprezo pela pessoa humana: os assaltos em qualquer hora do dia e em qualquer lugar e arrogância do poder público impedindo os cidadãos de encontrarem meios (informais) para conseguir o ganho mínimo para a sobrevivência. Temos vivido recentemente a repressão da Prefeitura de São Paulo sobre os camelôs, sobre as populações da rua de quem é exigida a mesma postura e moralidade dos bem nascidos. A cidadania é cotidianamente aviltada.

Um outro grave problema da metrópole é aquele diretamente relacionado ao desempenho das funções econômicas e sociais: o sistema viário e de transportes.

A rede de metrô, com duas linhas operando e uma terceira com parte em operação, tem um total de 43,6 km e transportou 608 617 000 de passageiros, em 1993, ou seja apenas 23% da demanda total de viagens por transportes coletivos. 70% dessa demanda é atendida pela rede de ônibus e apenas 7% pelas ferrovias.

A cidade, no entanto, nos últimos meses tem tido problemas graves com a circulação, conhecendo, nas horas de *rush* ou quando um problema qualquer ocorre em um ponto da cidade, congestionamentos que atingem até 177 quilômetros de extensão, implicando, conseqüentemente em um congestionamento geral do sistema de circulação da cidade. São Paulo atende 95 % da demanda de água e 75% da demanda por rede de esgoto.

Preocupante ainda em São Paulo é o índice de mortalidade infantil: 25,67 por 1000 nascidos vivos, muito alto quando comparado aquele das cidades do mundo desenvolvido. O índice geral de mortalidade, no entanto é de 6,82 por 1000, análogo àquele dos países desenvolvidos.

Esse processo caótico da formação metropolitana, conseqüentemente, terá repercussões sérias no meio ambiente, rompendo evidentemente a relação homem natureza. Esta aliás é a perversidade maior deste processo contemporâneo na cidade: a cidade se impermeabiliza implicando numa ocorrência cada vez maior de calamidades ligadas as enchentes, o ar se torna cada vez mais e mais poluído e a população pobre é permanentemente rechaçada para aquelas áreas sem interesse para o processo de especulação e produção da cidade: as áreas inundáveis e de alta declividade, ocupadas pelas favelas ou loteamentos ( loteadores ) clandestinos

Apesar do seu orçamento ser um dos maiores do país, a Prefeitura de São Paulo, evidentemente não consegue dar conta desse ritmo de crescimento e de todos esses problemas que, evidentemente não serão resolvidos, como dissemos anteriormente,



através de uma postura funcionalista e de uma compreensão equivocada do espaço geográfico e da dura realidade caracterizada pelo processo de globalização. É preciso estar atento à Geografia do Capitalismo, produtora de desigualdades.

Seu reflexo sobre a cidade, como vemos é extremamente perverso: desemprego, falta de manutenção urbana, enfim, aquilo que a atual *reengenharia* neoliberal não se ocupa: do social, isto é, do cidadão.

## 2. METRÓPOLE E GLOBALIZAÇÃO

Como então repensar a metrópole na globalização?

Este é o grande desafio da nova epistemologia que precisamos construir.

*As metrópoles contemporâneas são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem. Nas últimas décadas - não importa onde se situem - elas trabalham em compasso com o ritmo do mundo, na medida em que a realidade da globalização se impõe sobre o processo secular de internacionalização. Desse modo, essas metrópoles funcionam e evoluem segundo parâmetros globais. Mas elas têm especificidades, que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local. O mundo e o lugar, intermediados pela formação socioeconômica e territorial de um país, eis aí um princípio de método a adotar, se quisermos apreender o significado de cada caso particular* (SANTOS, 1990:09).

Na metrópole, conseqüentemente, há que se distinguir o mundial do global, o geral do particular e identificar nela os diferentes tempos do mundo.

Através dessa proposta de formação socioespacial é possível, portanto, aprofundar algo que ainda é incipiente na metodologia geográfica, quer seja a distinção entre a aparência (ditada pelo global) e a essência (construída diferentemente nos lugares, em cada lugar).

### Globalização e espaço geográfico

Característica fundamental deste período histórico denominado *técnico, científico e informacional*, a globalização permite a mais nova revolução da humanidade.

Pierre Levy, Paul Virilio, Bruno Latour nos sugerem que esta aceleração contemporânea nos afeta a todos, de maneira brutal.

*Nossos corpos, nossas inteligências, as mensagens e os bens que trocamos são afetados por um movimento de virtualidade rápida e generalizada.*

*Essa evolução atinge mesmo nossas maneiras de estarmos juntos; comunidades virtuais, empresas virtuais, democracias virtuais.*

*O ciberespaço tem um papel crucial nas transformações em curso. Trata-se de uma onda que ultrapassa a informatização.*

Então, para onde vamos: para o apocalipse, para a desrealização?

*É preciso compreender a mutação contemporânea para que se possa ter a chance de nela poder intervir* (LEVY, 1995).

O mundo tal como o vemos, está passando. *L'être du trajet*. Há um quarto de século, segundo VIRILIO (1995), a *trajetografia* substitui a Geografia.

Mas, se esta é a verdade do mundo da globalização, do mundo do mercado global, é preciso lembrar que o global se dá nos lugares, lá onde as pessoas estão. O mercado global, portanto é uma abstração. Real é o lugar. É no lugar, portanto, onde se dá a construção da história, através das práticas cotidianas felizmente, ainda, impregnadas de solidariedade.

Este é o grande e novo tema das geografias metropolitanas: o estudo dos lugares, colocando o homem como centro e não a economia. E, estes homens são os homens pobres e lentos das zonas opacas que apenas observam o que se passa nas zonas luminosas do mundo da globalização. E, somos milhões na face da terra.

A economia global interessa à empresa, não ao cidadão. O cidadão não existe nesse mundo. O consumidor assume seu lugar.

Precisamos, portanto, construir a nossa própria epistemologia, nós os homens pobres do planeta.

E, é exatamente nesta perspectiva que o espaço geográfico assume uma importância fundamental. Considerado como *um sistema de objetos e um sistema de ações regulado por normas* (SANTOS, 1994), estas nos ajudam a compreender e produzir objetos híbridos (que pertencem a natureza e a cultura ao mesmo tempo), que determinam as ações hegemônicas vorazes. Estas normas visam os mercados globais e os consumidores (por exemplo as ISOs, verdadeiras carteiras para entrada no mundo da globalização).

Mas lá nos lugares existem os cidadãos, definindo e construindo as suas próprias normas para sobreviver. E, para tanto eles tem absoluto conhecimento dos lugares.

### **Globalização perversa e cidadania**

Insistimos na diferenciação entre as formações sociais que na globalização vai distinguir a cidadania, massacrada pela cultura importada, pela informação massificada que faz da virtualidade o alimento do não indivíduo, seu produto maior.

O espaço geográfico tem sido secularmente revelador de exclusão e segregação permanentes. A exclusão, revelada pela eliminação de muitos do próprio processo de produção. A segregação jogando milhões de cidadãos em espaços de risco, em espaços circunscritos e violentos da cidade.



*E, afinal os pobres nem mesmo permanecem nas casas que fazem. E, não podem manter por muito tempo os terrenos que adquirem ou que lhes dão na cidade corporativa à lei do lucro... Como morar na periferia é, na maioria das cidades brasileiras, não dispor de serviços sociais ou a utiliza-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos (SANTOS, 1987:46-47).*

A compreensão das estratégias de vida dos pobres nesta contemporaneidade se constitui em um fértil filão para a compreensão e construção de uma nova epistemologia da metropolização: a fome, a dominação pela religião, a violência características destes tempos onde o Estado, em nome da globalização e da reengenharia, abdica dos pobres e se volta totalmente para as empresas.

Os pentecostais, por exemplo, que se transformam a cada dia numa massa incalculável de não cidadãos, pelo mundo afora são produtos acabados dessa urbanização perversa, pois instituídos a partir da técnica e da informação. Seus líderes dia a dia se consolidam como detentores do poder político e econômico (GOUVEIA, 1993). Em 1988, no Congresso Nacional Brasileiro existiam 33 deputados pentecostais!

O mundo mudou, a sociedade mudou e consequentemente a geografia mudou. O conhecimento, portanto, do mundo e do lugar se faz imperativo. Cada lugar é também o mundo neste período histórico.

E, é preciso estar atento também aos movimentos dos lugares, lá onde os homens estão.

E, atenção: o modelo político e o modelo cívico precisam ser instrumentais ao modelo econômico. Faz-se urgente, nesta contemporaneidade uma discussão sobre o economicismo. Precisamos fazer expandir a ideia do modelo cívico autônomo não mais subordinado ao modelo econômico (SANTOS, 1987).

Numa democracia verdadeira é o modelo cívico que subordina o econômico. Deve-se partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão.

Na globalização, os interesses econômicos dos agentes hegemônicos massacram o cidadão. Basta olhar atentamente para a América Latina hoje e, muito especialmente para o Brasil hoje.

O modelo cívico forma-se a partir de dois elementos: a cultura e o território. O salário mínimo, por exemplo, pago no Brasil hoje é um desrespeito à cultura, mas é do interesse da economia. Isto, porém, transforma a cidade.

O território supõe a disseminação para todos os habitantes de bens e serviços indispensáveis à sua vida digna, lá onde eles estiverem e supõe também a gestão, ou seja a distribuição assegurada, a todos, dos bens e serviços públicos.

Mas, este não é o entendimento do mundo da globalização.

Eu os convido a conhecer a miséria de São Paulo, o desmonte do serviço e do patrimônio público do Brasil. Tudo em nome da nova ordem mundial.

## BIBLIOGRAFIA

- GOUVEIA, Gualberto L. Nunes (1993) *A Cidadania dos Despossuídos. Segregação e Pentecostalismo*. Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP. Departamento de Geografia. São Paulo.
- LATOUR, Bruno (1994) *Jamais fomos modernos*. Editora 34. Rio de Janeiro.
- LEVY, Pierre (1995) *Qu'est-ce le virtuel?* Editions La Decouverte, Paris.
- SANTOS, Milton (1987) *O Espaço do Cidadão*. Nobel. São Paulo.
- SANTOS, Milton (1990) *Metrópole Corporativa e Fragmentada. O caso de São Paulo*. Nobel e Secretaria de Estado da Cultura. São Paulo.
- SANTOS, Milton (1977) Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, nº 54. AGB. São Paulo.
- SANTOS, Milton (1994) *Espaço/Tempo/Técnica-Globalização e meio técnico científico informacional*. São Paulo. HUCITEC.
- SANTOS, Milton (1994) *A Aceleração Contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. Globalização e Fim de Século*. Coleção "O Novo Mapa do Mundo". HUCITEC-ANPUR. São Paulo.
- SOUZA, Maria Adélia (1995). Conexões geográficas. Um ensaio crítico ao conceito de rede e hierarquias urbanas. *Boletim Paulista de Geografia* nº75. AGB. São Paulo.
- SOUZA, Maria Adélia (1994) *A identidade da metrópole. O processo de verticalização em São Paulo*. EDUSP/ HUCITEC. São Paulo.
- VIRILIO, Paul (1995) *La vitesse de Liberation*. Galilée. Paris.



### 3. PLANEJAMENTO TERRITORIAL FRANCÊS: IMPASSES DA BUSCA POR UMA DEMOCRACIA SOCIOESPACIAL NA ERA DA ECONOMIA LIBERAL GLOBALIZADA

Georges Benko

Université de Panthéon-Sorbonne

Ricardo Castillo

Universidade de São Paulo

#### INTRODUÇÃO

Igualdade de oportunidades e de acesso a bens, serviços e informações, distribuídas de maneira equitativa pelo território, respeitando as diferenças culturais e físicas de cada lugar; possibilidade de deslocamento rápido e eficaz, permitindo a todos estar onde querem estar e dirigir-se ao lugar onde querem ir. Esta utopia de liberdade bem poderia ser adotada como um princípio condutor das políticas públicas de cunho territorial, porque é de uma democracia socioespacial que se trata. Mas, até que ponto as condições do mundo atual permitem avançar neste caminho? Quais as contradições e armadilhas, insuspeitadas, que se impõem a este processo, e que aparecem à medida em que se procura implantar uma política territorial descentralizada, supostamente visando a democracia através do "reequilíbrio do território"?

Não temos respostas a estas questões, mas oferecemos um panorama de uma política desta natureza, que vem sendo implantada no território francês desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar das descontinuidades e mudanças de rumo, ao longo das décadas, destas políticas territoriais, um traço comum pode ser identificado, de 1945 aos nossos dias: o planejamento territorial<sup>1</sup> explícito e as ações e discursos da desconcentração econômica e descentralização política e de decisões, de Paris para o resto do território.

Várias escalas entram em jogo, marcadas por territórios solidários quanto a seu aspecto político-institucional. A formação socioespacial posiciona-se como a escala de referência mais importante: i) abrigando dentro de suas fronteiras um mosaico de subterritórios políticos mais ou menos cambiantes, que se fragmentam e se reagrupam, acompanhados por uma complexa normalização de alcance territorial bem definido, em função de projectos de desenvolvimento que atravessam todas as coletividades territoriais oficialmente reconhecidas, até o Estado-Nação; ii) este ocupa a posição principal como representante territorial face à União Europeia e à competitividade global, em razão do caráter inevitavelmente centralizado de aspectos básicos da política

---

<sup>1</sup> Planejamento territorial aparece aqui, e ao longo de todo o texto, como versão de *aménagement du territoire*.

externa e interna e, em última instância, da soberania nacional e da normatização do território.

Apresenta-se à geografia, assim, um velho debate que ganha um novo impulso diante das transformações recentes do mundo, do que SANTOS (1994) chamou aceleração contemporânea<sup>2</sup>. É preciso, pois, sair do âmbito restritivo da análise economicista, observando que a geografia poderia aparecer, às vezes, como a má consciência da economia, uma vez que está sempre lembrando a esta última que os fenômenos ou os atos econômicos se concretizam não somente nos preços ou em escalas temporais, mas também espacialmente, nos lugares. A geografia impõe à economia um espaço não-neutro, não-homogêneo.

Assim, se o planejamento territorial pode ser definido como a arte, a um só tempo, de dispor justamente de um território e de maneira eficaz para atingir um fim encontrando nisto a dialética eficácia-equidade que funda toda a política econômica parece-nos pertinente uma análise geográfica da questão, procurando fazer emergir seus fundamentos, suas razões, seus interesses, seus limites, seus objetivos. Está claro que a compreensão do espaço como instância social é fundamental para uma prática de planejamento territorial de cunho democrático e transformador; de outra forma, o planejamento assume um caráter setorial ou contábil<sup>3</sup> (SOUZA, 1995:4). A prática do planejamento territorial francês parece estar a meio caminho deste objetivo, pelo menos em suas proposições e intenções.

O que apresentamos em seguida é um pequeno passo nesta discussão, alinhando alguns aspectos do planejamento territorial na França e esboçando algumas intenções, implícitas ou explícitas, destas políticas nesta segunda metade do século XX. O tema da democracia e sua flagrante contradição com o mundo atual é recorrente e quase pedagógico no que tange a uma certa compreensão da história do presente.

## **1. HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA FRANÇA**

### **Fundamentos e evolução da experiência francesa 1945-1981**

É durante os anos 1945-1960 que a política de planejamento territorial nasce na França, os dirigentes e a opinião pública tendo então tomado consciência mais clara dos

---

<sup>2</sup> Interpretamos a aceleração contemporânea de nossa época como diferenciando-se das demais pela rapidez dos processos em curso, pela quantidade alucinante de objetos, que tendem a organizar-se em sistema unificado mundialmente, pela velocidade dos meios de transporte e a instantaneidade e expansão dos meios de comunicação, pelo papel da informação no mundo de hoje, enfim, pelas mudanças sem precedentes de caráter político, econômico, social e geográfico.

<sup>3</sup> Segundo SOUZA (1995:17) a tradicional visão do espaço como receptáculo das ações compromete e coloca em risco qualquer postura crítica e democrática de sociedade, por meio de um planejamento influenciado por doutrinas racional-funcionalistas. "Os planejadores juntam a esta racionalidade do espaço mecanicista, a racionalidade da economia urbana e regional, regidas pela tecnocracia e pelo pragmatismo hoje denominado neo-liberalismo, campo fértil para a modelagem que até hoje é proposta por cabeças neoclássicas que não conseguem entender o mundo".

desequilíbrios espaciais da economia, dos perigos das disparidades regionais excessivas nos rendimentos e níveis de vida dos franceses.

Esta política desenvolveu-se em duas fases: a primeira cobre a década de 1945-1954; esta caracteriza-se pela gênese da idéia de planejamento territorial e pela passagem de uma concepção de planejamento ordenador (*aménagement ordonnateur*) à de planejamento criador (*aménagement créateur*). A segunda fase (1955-1960) marca uma virada decisiva na política de desenvolvimento regional. A França se empenha em substituir os esforços empíricos e parciais, por uma política sistemática e coerente, implicando meios técnicos e financeiros mais importantes. Depois da descentralização industrial, o país entra na fase de uma expansão descentralizada, com dois objetivos essenciais: favorecer a conversão das empresas inadaptadas e assegurar a valorização das regiões subdesenvolvidas. Para tal realização, uma série de medidas serão tomadas: obrigatoriedade de autorização prévia para a criação de empresas em região parisiense, destinada a freiar o crescimento industrial em Paris; criação de comitês de expansão e de programas de ação regional, para ajudar à reflexão e compilar a documentação sobre os problemas regionais; criação de organismos privados ou semi-públicos, em vista da ação regional; ajudas financeiras do Estado Nacional à expansão descentralizada (Fundos de desenvolvimento econômico e social, FDES, e indenizações pela instalação de equipamentos); e, enfim, descentralizarão administrativa, científica e técnica.

Nesta segunda fase os esforços para a harmonização das estruturas administrativas da política regional são traduzidos pela reorganização das administrações centrais e a delimitação de circunscrições de ação regional. Esta decupagem do território nacional se substituiu àquela das "regiões de programa" de 1956. Duas importantes reformas administrativas se sucederam num intervalo de oito anos. Em 1964, um prefeito de região foi colocado à frente de cada circunscrição de ação regional. Ele tinha por missão colocar em prática a política governamental concernente ao desenvolvimento econômico e planejamento do território e destacadamente preparar os "capítulos regionais" do plano e seguir sua execução. Ajudado por uma missão permanente, o prefeito presidia a "Conferência Administrativa Regional". A "Comissão de Desenvolvimento Econômico Regional" (CODER) era composta por eleitos locais, representantes socioprofissionais e "personalidades qualificadas"; ela exercia um papel puramente consultativo. O essencial da função da região era então econômica.

A lei de 1972 não retomou a solução da coletividade territorial do projeto de descentralização de 1969, submetida ao referendun e rejeitada pelo povo francês. A região tomou-se um simples estabelecimento público tendo essencialmente por missão "contribuir ao desenvolvimento econômico e social da região" através de estudos, proposições visando coordenar e racionalizar a escolha dos investimentos, o financiamento dos equipamentos coletivos de interesse regional e sua realização por conta das coletividades públicas.

Além disso o Estado nacional transferiu às regiões e às coletividades locais certas atribuições. O órgão deliberativo da região era o Conselho Regional; um "Comitê



Econômico e Social" (CES) tinha tomado o lugar da CODER de 1964 e o prefeito de região continuava a ser o executivo.

Para coordenar as operações conduzidas pelos diversos ministérios e assegurar uma adaptação permanente das decisões à evolução da situação, o governo passou a confiar o conjunto destas funções à DATAR (Delegação para o Planejamento do Território e Ação Régional), em 1963. Esta tinha por missão, a partir dos objetivos gerais definidos pelo Plano (econômico nacional), de preparar os elementos necessários às decisões governamentais, coordenando a ação das administrações técnicas. Estas responsabilidades eram operacionais. Este organismo foi - e continua sendo - a instituição pública fundamental da promoção da política de planejamento do território na França.

A descentralização industrial tinha se tornado uma necessidade, afim de melhor repartir o dinamismo da economia do país, e ela foi largamente bem sucedida. Mas ela não era suficiente, pois as atividades terciárias tendiam a se concentrar em Paris. Assim, a DATAR lançou uma política de descentralização do terciário e da pesquisa. Esta política se apoiava sobre os esforços de modernização das metrópoles de equilíbrio<sup>4</sup>, destinadas a ser as principais beneficiárias desta descentralização. Mas, durante os anos 1960 e 1970, ela foi pouco coerente; as ajudas foram em primeiro lugar concentradas sobre as oito metrópoles de equilíbrio, depois modificadas em benefício das cidades médias e, em último lugar, as pequenas cidades puderam beneficiar-se no quadro da política dos *pays*.

A ajuda financeira do Estado nacional, inicialmente prevista para a descentralização, foi progressivamente estendida às zonas deixadas à margem do desenvolvimento industrial, onde dominava a economia rural, e sobretudo às zonas de montanha. Tais ajudas tinham por finalidade facilitar a modernização das atividades agrícolas e também diversificá-las mantendo uma presença humana e preservando o caráter rural, senão natural, destas regiões.

A experiência francesa de planificação, antiga e rica, não podia deixar a política regional se desenvolver como um domínio autônomo. A integração da política regional à política nacional se fez por intermédio da DATAR; essencialmente, a planificação regional permaneceu como uma simples "localização da planificação nacional".

A regionalização do Plano nacional foi esboçado quando da entrada em vigor do IV Plano, no início dos anos 1960. Ela foi marcada pela repartição regional dos projetos previstos no plano, sobre a base das recomendações formuladas pela administração regional. O V Plano marcou um progresso no domínio: pela primeira vez, as regiões foram associadas à preparação do Plano pelas relações de orientação dos prefeitos. Uma etapa importante foi vencida no VI Plano, quando a repartição regional dos créditos de investimento foram efetuados. A partir dos esquemas propostos pelas regiões, o VII

---

<sup>4</sup> As metrópoles de equilíbrio são cidades designadas pela política regional para contrabalançar o peso de Paris, possuindo equipamentos superiores (universidade, aeroporto internacional etc) e atraindo as atividades terciárias.

Plano portava os signos da crise da planificação francesa. Os programas regionais de desenvolvimento e de planejamento não foram mais do que um glossário de projetos a realizar e os programas de ação prioritária de iniciativa regional foram reduzidos a proposições feitas ao Estado nacional, para solicitar sua participação financeira. Quanto ao VIII Plano, ele fez somente uma rápida aparição "antes de ser substituído por um Plano interino (1982-1983) e o IX Plano (1984-1988).

### **Os princípios da planificação regional de 1981-1992**

O novo período político que se abriu em 1981 com a chegada ao poder dos socialistas, foi marcado por uma evolução divergente em relação à tendência anterior.

A história da forte centralização política, administrativa, econômica e cultural na França remonta ao século XV. Também não deixa de ser verdade que há cinco séculos fluxos descentralizadores, sustentados por diversas forças sociais, atravessam a vida política do país. A idéia de descentralização ocupa um lugar primordial no projeto de sociedade da esquerda francesa. O país foi engajado de maneira irreversível na via da descentralização desde 1981.

A lei da descentralização adotada trata essencialmente das instituições e de seu funcionamento. Porém, graças a uma série de medidas (supressão das tutelas a priori, transferência do poder executivo departamental e regional às assembleias eleitas em sufrágio universal, extensão das competências econômicas dos municípios, dos departamentos e das regiões), ela modifica fundamentalmente a repartição do poder. Segundo a Lei de 2 de Março de 1982, relativa aos direitos e liberdades dos municípios, dos departamentos e das regiões, "os municípios, os departamentos e as regiões administram-se livremente pelos conselhos eleitos" (Art 1), o que rompe deliberadamente com as práticas de centralismo, sempre criticados porém mantidas, desde o fim do Antigo Regime. Estas coletividades - lembra o texto da Lei de 7 de Janeiro de 1983 sobre a transferência das competências - "constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos à vida local e garantem a expressão de sua diversidade". O Presidente do Conselho Regional torna-se o responsável pelo executivo; e este conselho tem por competência "promover o desenvolvimento econômico, social, sanitário, cultural e científico da região e o planejamento de seu território, para assegurar a preservação de sua identidade no respeito das atribuições e da autonomia dos departamentos e dos municípios". O Conselho pode engajar ações complementares àquela do Estado nacional e das outras coletividades no quadro das competências que lhe fornece a Lei de 1983.

Cabe notar que as regiões não são objeto de uma reforma isolada, mas são inseridas num projeto concernente ao conjunto das coletividades territoriais, como o mostra o título da Lei de 1982. As missões da região são numerosas e importantes. Uma das mais importantes é a preservação da identidade regional (Art. 59). É a primeira vez que esta noção aparece num texto legislativo na França, marcando assim a evolução das mentalidades. Constata-se a emergência da região no sistema francês de administração

territorial. Além disso, a região tem por missão contribuir ao desenvolvimento económico, social e cultural de seu território; a realização de estudos interessando o desenvolvimento regional; a formulação de proposições tendendo a coordenar as escolhas dos investimentos a realizar pelas coletividades públicas; a participação voluntária ao financiamento de equipamentos coletivos públicos; toda a participação às despesas de funcionamento ligadas às operações de interesse regional; a atribuição por conta do Estado nacional de ajudas financeiras aos investimentos das empresas e ao emprego; a participação no capital das Sociedades de Desenvolvimento Regional (SDR) existentes ou a criar, assim como nas sociedades de economia mista.

A Lei de 1982 define então as novas regras de funcionamento das coletividades territoriais, apoiando-se sobre um duplo princípio:

- a) a livre administração das coletividades territoriais,
- b) a supressão das tutelas administrativa, financeira e técnica.

A efetivação das leis sobre a descentralização estendeu-se por um período relativamente longo, por causa de dois tipos de obstáculos: um de ordem legislativa e outro concernente às finanças locais. Os problemas legislativos foram tratados em duas etapas: a primeira serviu para afirmar os "direitos e liberdades" das coletividades territoriais, visando assim a tornar irreversível o processo de descentralização e o segundo somente definiu competências, os meios e as modalidades de cooperação destas coletividades. A segunda etapa era inevitável, a atribuição de competência fazendo sentido no contexto francês somente se ela é combinada com uma reorganização sensível das modalidades de financiamento das coletividades locais. Para as reformas das finanças locais, duas vias foram traçadas: de um lado, os engajamentos do Estado nacional em proveito das coletividades locais foram redefinidos e aumentados e, por outro lado, as responsabilidades das coletividades locais foram, também, replanejadas.

### **Algumas realizações no período de 1981-1992**

#### *Política de reconversão*

A reconversão das zonas industriais em declínio não data dos anos 1980, mas com a agravação da crise estrutural que conhecem as economias desenvolvidas, ela toca atualmente quase todos os países e setores industriais cada vez mais numerosos. Nos anos 1960, o problema estava limitado geograficamente aos sítios monoindustriais; a partir dos anos 1970, regiões de indústria tradicional foram atingidas. Nos anos 1980, o fenómeno concerne zonas cada vez mais vastas, de atividades diversificados. É neste contexto que foi colocado em prática, em Fevereiro de 1984, o dispositivo dos polos de conversão. O futuro parece ser bastante sombrio apesar dos progressos sensíveis no domínio da inflação e do comércio exterior. As grandes empresas (na maioria nas mãos do Estado, mas frequentemente em vias de privatização) anunciam supressão de empregos, destacadamente na siderurgia, têxtil, extração de carvão. O Estado está então

diretamente na origem do processo de desindustrialização de certas regiões, sem poder, como antes, se entrenchear atrás das autoridades europeias ou da estratégia de grupos privados.

A ligação entre as zonas em questão e os setores de atividade designa bem claramente qual é a ideia implícita do projeto. Os "polos de conversão" são em número de quatorze, eles recobrem as zonas potencialmente mais explosivas no domínio social e integram-se num plano de reestruturação industrial e de transformação do emprego, que concerne cinco setores "sensíveis" à concorrência mundial: siderurgia, extração de carvão, estaleiros, indústria automobilística, telefone. Em lugar de uma simples conversão, tenta-se uma reconversão. Lembremos a diferença entre os dois conceitos. A conversão de uma zona apoia-se sobre uma reequilibragem das atividades da zona, mantendo as atividades tradicionais, eventualmente reorientadas; por outro lado, a reconversão opera-se sobre a base de retirada total, ou quase total, das atividades tradicionais da zona atingida, buscando atrair novas atividades.

As principais características das zonas de conversão são: taxa de desemprego elevado, enfraquecimento do ritmo de crescimento da população no período recente, presença massiva do setor público industrial e de grupos privados. Os polos de conversão beneficiam-se de medidas nacionais de ajuda ao desenvolvimento e à criação de empresas.

Esta política de reconversão apresenta certas lacunas. Ela repousa sobre a implantação de novas empresas, sem levar em consideração o objetivo da reindustrialização coerente das zonas atingidas pela crise; o poder tecnocrata é reforçado e os interesses diretos não são associados às tomadas de decisão; e enfim, os meios não são diversificados segundo as zonas que apresentam perfis diferentes. Os aspectos positivos situam-se sobretudo ao nível social: o plano de formação profissional, o reconhecimento dos direitos dos assalariados a medidas sociais decentes; a incitação à redução do tempo de trabalho para limitar as demissões e finalmente as medidas em favor do investimento em zonas pelos grupos públicos. Falta originalidade nas medidas da política de reconversão e, a longo prazo, teme-se que os resultados sejam decepcionantes. Uma política de reconversão deve ter como objetivo uma reindustrialização coerente das regiões em crise, e não unicamente a gestão a posteriori dos efeitos sociais engendrados pela reorganização dos grupos industriais.

### *Política de pesquisa e desenvolvimento*

Entre as novas ações neste domínio - que são numerosas - é preciso reter a criação do esquema diretor de desenvolvimento dos institutos universitários de tecnologia (IUT)<sup>5</sup>, que responde a um duplo objetivo: formar mais técnicos superiores

---

<sup>5</sup> Escolas profissionais de nível superior e de curta duração, formando técnicos que, em geral, têm emprego garantido ao final do curso.



em tecnologias de ponta afim de responder às necessidades das indústrias do futuro, e ajudar as regiões menos favorecidas.

A reorientação das ações de desenvolvimento em direção às atividades de alta tecnologia é considerada como a arma absoluta pela maioria das regiões. Por exemplo, quase todos os projetos de planos de região preparados na França, em 1983, prevêm uma especialização em novas tecnologias. Assim, praticamente todas as regiões deram prioridade à criação de centros regionais de inovação e de transferência de tecnologia (CRITT). O objetivo é de desenvolver as trocas entre a pesquisa pública e a indústria, incitar as pequenas e médias empresas (PME) a adquirir o controle das novas tecnologias; e a utilizar os equipamentos inovantes. Os CRITT reagrupam diferentes parceiros regionais em questão pela transferência de tecnologia: universidades, escolas de engenheiros, IUT, grupos industriais. A maioria dos CRITT especializam-se num domínio tecnológico que responde às necessidades específicas de uma indústria regional. Os CRITT apoiam-se sobre redes de consultores tecnológicos destinados a assegurar as ligações necessárias entre os parceiros do polo. Em 1985, mais de quatrocentos consultores tecnológicos trabalhavam nas regiões para sensibilizar PME (Pequenas e Médias Empresas) e PMI (Pequenas e Médias Industrias) em novas tecnologias. Os tecnopolos ou os ZIRST (Zonas de Inovação e de Pesquisa Científico-Técnica) são parques de acolhimento para a pesquisa e as indústrias de ponta, que permitirão desenvolver as transferências tecnológicas.

Em volta destas zonas de inovação multiplicam-se as "encubadoras" de empresas, destinadas a acolher e a ajudar os criadores de empresas. Além disso, para difundir a cultura científica e tecnológica, as regiões previram a criação de lares de cultura científica e técnica nos contratos de plano.

#### *Valorização das zonas rurais, costeiras e de montanhas*

A política de planejamento rural continua ainda uma política de zonas, com programas que permanecem como competência da DATAR; mas ela se enriquece do conjunto dos dispositivos muito diversos preparados no seio das regiões e financiados seja pelos fundos próprios das regiões, seja pelo Estado nacional e uma região no quadro de um contrato de plano particular.

Pela primeira vez na França, com a "lei montanha" de 9 de Janeiro de 1985, uma política particular foi definida em proveito de zonas frágeis que representam um quinto do território. Esta lei pode ser considerada como a primeira lei de planejamento territorial na França, na medida em que ela constitui uma lei de aplicação territorial que engloba múltiplos domínios no espaço montanhoso. Ela se aplica sobre um território reconhecido como específico - a zona de montanha - e seus limites de maciços são fixados por portaria ministerial e decreto. Ela determina uma aproximação global de desenvolvimento e ela funda-se sobre o reconhecimento da generalização dos processos de perda de vitalidade econômica e demográfica, excetuadas certas áreas urbanizadas ou implicados em programas de equipamentos turísticos. Esta lei leva em consideração esta

especificidade territorial, define as ações que poderiam inverter os processos atuais, fixa as modalidades da colocação em prática de um caminho de auto-desenvolvimento. A lei possibilita enfim novos meios financeiros: o fundo de intervenção para o auto-desenvolvimento em montanha.

Um programa foi colocado em prática para planejar e proteger o litoral, em função das evoluções econômicas. Este programa concerne as atividades específicas ao litoral: a modernização da frota de pesca artesanal e industrial, as pesquisas em matéria de gestão dos recursos costeiros e a qualidade das produções. Em acordo com as coletividades locais, o Conservatório do Litoral prossegue sua política de aquisição fundiária dos espaços mais notáveis e mais sensíveis.

A DATAR empreendeu também a renovação da política de turismo, que é uma das alavancas de desenvolvimento local.

### *Infraestruturas urbanas e de comunicações*

O quadro de vida tornou-se um fator determinante da localização de novas atividades. Várias ações foram retidas no quadro da "política de bairros" degradados: a formação de jovens, a criação e animação de equipamentos diversos, a reabilitação de moradias, o melhoramento da segurança. A operação "URBA 2000" prepara a cidade de amanhã: ela é o lugar de experimentação social e económica das novas tecnologias e um laboratório em tamanho real sobre as realidades locais.

As operações de comunicação previstas nos contratos de plano têm objetivos precisos: reduzir as disparidades entre o meio rural e urbano; desenvolver a produção audiovisual regional; formar jovens em novas profissões da comunicação; ajudar a efetivação de uma informação de proximidade e de redes telemáticas.

O "esquema diretor das estradas", de 1983, fixa, depois de consulta junto às regiões, prolongamentos de estradas a longo prazo onde se integrarão os programas plurianuais. Para a rede ferroviária, os últimos anos são marcados pelo lançamento dos trabalhos do TGV-Atlântico. Os efeitos esperados do plano de desenclavamento de certas regiões e de encurtamento das distâncias tempo entre lugares de decisão e a realização dos TGV permitem vislumbrar uma rede internacional europeia.

O "esquema diretor das vias navegáveis", por sua vez, prevê a modernização da rede existente e a construção de ligações de grande gabarito afim de poder efetuar uma conexão às redes europeias. Em matéria de comunicação por via aérea, os esforços são concentrados sobre o melhoramento de certas ligações, particularmente as transversais.

Como pode ser constatado, os anos 1980 foram, na França, de uma grande vitalidade em matéria de política regional e de planeamento do território. A visão que se tinha da ação regional evoluiu consideravelmente. Novas vias foram abertas com a descentralização, que ganhará todo o sentido somente quando ela obtiver sucesso em favorecer o desenvolvimento regional.



Quadro 1 - Os períodos de planejamento do território na França

| <b>Período</b> | <b>Principais acontecimentos e realizações</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1945-1960      | A gênese do planejamento territorial<br>Criação de regiões administrativas (1956)<br>Descentralização industrial                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1961-1981      | Criação da DATAR (1963)<br>Reforma regional de 1964 - Prefeito de região<br>Reforma regional de 1972 - a região como estabelecimento público<br>As metrópoles de equilíbrio<br>Política de cidades médias, zonas rurais e montanhas<br>Relações reforçadas entre a planificação nacional e regional                                                                                                                                               |
| 1982-1992      | Descentralização administrativa (transferência de competências)<br>Reforma da planificação nacional<br>Contratos Estado nacional - regiões<br>Política de reconversão<br>Política industrial, de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico<br>Política de zonas rurais, costeiras e de montanha<br>Nova política urbana e de comunicações<br>Debate sobre o planejamento da Ile-de-France (Regiões parisienses), redação do "Livro Branco" (1990) |
| 1993-          | Debate Nacional para o Planejamento Territorial (1993/94)<br>Lei de orientação de 1995 (Política global de planejamento territorial)<br>Criação de zonas francas (1996) (política local de periferias)                                                                                                                                                                                                                                            |

### **Contratos de plano Estado nacional-Regiões**

Tais contratos constituem a síntese de três grandes orientações seguidas na França desde 1955: a planificação, o planejamento territorial e a descentralização, com sua acompanhante, a desconcentração administrativa. Os contratos concluídos entre o Estado nacional e as regiões agrupam estas diferentes orientações, antes levadas de maneira separada e, a partir de então, reunidas no quadro da planificação descentralizada.

Instituídos pela lei de 29 de Julho de 1982, reformando a planificação, os contratos de plano, a partir de então, podem ser concluídos entre o Estado nacional e as coletividades territoriais, as regiões, as empresas privadas e públicas e, eventualmente, outros participantes. Eles visam a execução do Plano Nacional e dos programas prioritários. O decreto de 21 de Janeiro de 1983, precisando os objetivos e procedimentos de elaboração, confia ao presidente do Conselho Regional e ao prefeito da região (Comissário da República de Região) a responsabilidade de sua elaboração. Cabe ao Comitê Interministerial de Planeamento do Território (CIAT) examinar os pré-projetos de contratos e, numa segunda etapa, aprovar os projetos.

Em termos de procedimento, esta primeira geração de contratos (1984-1988) estabeleceu um princípio forte: o de uma parceria entre o Estado nacional e as coletividades para as questões de planificação e planeamento territorial. Além disso, a descentralização entrou imediatamente em fase ativa, em consonância com seu corolário, a desconcentração. Mesmo se, de fato, o Estado nacional impõe uma regra do jogo e se a predominância na escolha dos objetivos e dos meios permanece fortemente imposta, o processo foi lançado.

Para além deste diálogo entre Estado nacional e regiões, os atores do desenvolvimento regional, departamentos, municípios, mas também Câmaras Consulares e sindicais, são fortemente mobilizados. O objetivo de democratização socio-espacial foi, pelo menos, vislumbrado, senão, de certo modo, atingido, a despeito de seu caráter ainda insuficiente. Enfim, a eficiência deste procedimento pode aparecer reforçada na medida em que houve efetivamente concentração de meios sobre um número limitado de objetivos, contribuindo ao desenvolvimento económico e social das regiões.

A primeira geração de contratos, assim, engajando as 22 regiões (além de centenas de contratos particulares), caracteriza-se por temas tais como a formação (básica, profissional e superior), sistema viário e de transporte coletivo, reorganização de portos, saúde. O Estado nacional participou com aproximadamente 60% dos financiamentos dos contratos, em média, cabendo às regiões o restante; as regiões mais desfavorecidas ou em dificuldade industrial receberam ajuda financeira mais importante do Estado nacional.

Concebidos como documentos de valor jurídico, os contratos de plano deixaram no entanto uma grande margem de manobra a seus signatários. Mais do que sua natureza de atos administrativos, é seu caráter de engajamento político que é, mais frequentemente, sublinhado. De fato, aparecem como um elemento forte da política nacional de planeamento do território. Estes contratos de primeira geração deram um passo adiante no ajustamento das ações e estratégias do Estado nacional e das regiões em matéria de desenvolvimento. Com o X Plano, uma segunda geração de contratos de plano iria confirmar estas tendências.

*Segunda geração de contratos de plano Estado nacional-regiões (1989-1993)*

Por ocasião do CIAT de 1987, decidiu-se dar continuidade aos contratos de plano, aperfeiçoando os aspectos jurídicos e aqueles concernentes à organização, tais como os meios financeiros e o lugar respectivo das regiões e demais coletividades territoriais. O objetivo era de reforçar o caráter desconcentrado e descentralizado de sua elaboração e simplificar os procedimentos de execução.

O lançamento da segunda geração de contratos de plano (1989-1993) é moldado por três diretivas inspirando-se na experiência da primeira:

- os novos contratos serão mais seletivos que os precedentes, eles corresponderão aos programas estratégicos para o Estado nacional e as regiões, e eles deverão integrar a dimensão europeia;
- os procedimentos de execução serão simplificados e, em particular, será proscrito o recurso aos contratos particulares múltiplos que sucediam a um contrato de conjunto; as ações pontuais serão reagrupadas no seio de contratos de conjunto com um financiamento globalizado;
- a desconcentração deverá ser reforçada, confiando ao prefeito de região um papel mais importante.

As principais preocupações presentes nesta segunda geração de contratos de plano giram em torno da demanda por infra-estruturas de comunicação, formação e pesquisa, dinamização das PME, planejamento rural, conversão industrial e o que se convencionou chamar de urbanismo social<sup>6</sup>. Um novo CIAT, em 1988 (isto é, após a mudança de governo), acrescenta às prioridades anteriores, a criação de empregos (instituinto-se um fundo especial) e um reforço em favor do urbanismo social.

A segunda geração marca, assim, a dissociação do exercício nacional de planificação do exercício nacional de contratualização, colocando-se o acento principal sobre as regiões. Estas conhecem um alargamento de seu papel, engajando-se diretamente na elaboração dos planos regionais, mais do que simplesmente preparando os contratos de plano. Os contratos de plano tornam-se uma ferramenta da política de planejamento territorial, eles são o eco de grandes prioridades que, definidas no escalão central, vão ao encontro das demandas emanando das regiões.

Por meio dos PACT (Programas de Planejamento Combinados<sup>7</sup> do Território), lêem-se as alterações da política nacional de planejamento territorial. Uma abordagem mais territorializada e integrada das ações de desenvolvimento impõe-se. Com os PACT, o Estado nacional consegue promover novas políticas: ações em favor do urbanismo social (PACT urbanos, que representam aproximadamente um quarto dos financiamentos

<sup>6</sup> Compreende-se por urbanismo social as ações voltadas para tentar resolver os problemas das periferias das grandes cidades, através de criação de empregos, construção de habitações populares, promoção de atividades esportivas, criação de "zonas francas" para isentar de impostos por algum tempo aos comerciantes e industriais que ali se instalem.

<sup>7</sup> *Concertés* : preparação em comum da execução de um objetivo.

do Estado nacional para estes programas em seu conjunto), operações sobre os polos de conversão industrial ou, ainda, ações inter-regionais.

As regiões definem, por sua vez, as zonas prioritárias de seu território para receber investimentos. Tais escolhas sofrem a influência da evolução da política regional europeia. A Comunidade Europeia torna-se um terceiro parceiro no financiamento do planejamento regional, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e outros fundos. A localização das regiões francesas em relação ao conjunto europeu orienta as escolhas de itinerários rodoviários. A adaptação da economia, o aparelho de formação e de pesquisa referem-se diretamente aos *enjeux* europeus.

Uma avaliação dos resultados desta segunda geração dos contratos de plano é dificultada por uma série de razões, principalmente a insuficiência de homogeneidade entre os diferentes sistemas de avaliação estabelecidos pelas regiões e os ministérios e, ainda a ausência de uma quantificação dos objetivos. Esta situação conduziria a prover para a geração seguinte um dispositivo de avaliação integrado desde sua assinatura de contratos.

### *Terceira geração: o planejamento do território sob contrato (1994-1998)*

Esta terceira geração corresponde ao XI Plano, lançado sob um governo e prosseguido por outro, demonstrando assim o profundo enraizamento institucional deste exercício.

Uma circular de 31 de Março de 1992 especifica as modalidades de elaboração do XI Plano e o quadro da planificação descentralizada. Esta circular expõe o contexto: "A mundialização da economia, a construção europeia e as novas divisões de competências que ela engendra, a multiplicação dos centros de decisão, a descentralização são fatores que impõem hoje a renovação profunda da maneira de construir e de traduzir esta ambição coletiva que é o Plano". Ela fixa o calendário de elaboração do plano e institui um novo dispositivo para a planificação descentralizada.

O debate sobre o projeto de lei de orientação para o planejamento e desenvolvimento territorial organizado em Dezembro de 1994, na Assembleia Nacional, veio aumentar a sensibilização às questões de planejamento e dar aos procedimentos contratuais um novo atrativo. A abertura europeia e a renegociação dos fundos europeus juntaram-se às considerações do novo período.

O CIAT de 23 de Julho de 1992 define as modalidades de preparação dos novos contratos de plano Estado nacional-regiões. Ele fixa quatro grandes orientações:

- harmonizar melhor as intervenções dos diferentes atores sobre objetivos prioritários, em primeiro lugar o emprego, o desenvolvimento económico regional, o planejamento equilibrado do território e uma melhor consideração do meio ambiente;

- concentrar o campo da contratualização às zonas geográficas ou aos setores econômicos prioritários afim de reforçar a coerência destes contratos com os futuros programas europeus de ajuda às regiões suportando *handicaps* estruturais;

- reduzir de maneira significativa as desigualdades por uma forte modulação da taxa de intervenções financeiras do Estado nacional em função da riqueza das regiões;
- estender o diálogo a um grande leque das coletividades territoriais e de seus agrupamentos assim como às instâncias socio-profissionais, em primeiro lugar o Conselho económico e social regional.

Já o CIAT de 12 de Julho de 1993 prevê a preparação de uma lei de orientação do território e a organização de um debate nacional. Em seguida, ele seleciona cinco tipos de ações dizendo respeito ao relançamento, renovação e acompanhamento da política de planeamento territorial:

- a reequilibragem entre as regiões e, em primeiro lugar, entre Ile-de-France e a província;
- a solidariedade entre as coletividades;
- a valorização dos recursos e das potencialidades do mundo rural;
- a implantação das administrações e dos serviços públicos sobre todo o território.

Os contratos de plano Estado nacional-regiões são definidos como uma ferramenta privilegiada de planeamento territorial e um meio de afirmar uma solidariedade entre as regiões. Estes princípios encontram imediatamente sua tradução nas decisões do CIAT sobre a modulação do esforço de intervenção do Estado entre as regiões. De agora em diante, os contratos de plano Estado nacional-regiões tornam-se de maneira primordial um instrumento da política de planeamento territorial.

O CIAT de 1993 compreendia várias inovações quanto ao procedimento dos contratos de plano. Em primeiro lugar, o montante global do engajamento do Estado nacional nos financiamentos contratuais foi fixado e acrescido de 32% em relação à geração precedente. Em segundo lugar, uma repartição destes créditos por região foi em seguida anunciado aos prefeitos de região afim de que eles pudessem construir seu pré-projeto de mandato de negociação. Em terceiro lugar, esta repartição efetuou-se modulando a quota do Estado nacional em função da situação económica de cada uma das regiões afim de afirmar uma solidariedade entre as regiões mais desfavorecidas, aquelas que se situam na média e aquelas que estão acima da média.

Para fazê-lo, três critérios foram retidos: taxa de desemprego, evolução da situação de emprego e do potencial fiscal, a partir das quais as regiões foram reagrupadas em três grupos dispondo de uma taxa de crescimento distinto. Uma reserva é constituída para introduzir uma certa flexibilidade, afim de levar em conta as evoluções regionais que não teriam podido aparecer através da leitura de critérios, mas igualmente para compensar as tendências registradas sobre os precedentes contratos de plano.



Assim estes novos contratos se distinguem das gerações precedentes por três aspectos principais:

- eles recobrem o conjunto das intervenções contratuais do Estado nacional com as regiões, integrando os contratos de cidade e o plano Universidade 2000, e não são susceptíveis de sofrerem modificações dos termos do contrato em vigor; nisto eles representam um instrumento importante para tomar coerentes as intervenções públicas em favor do planeamento territorial. Neste espírito, eles antecipam igualmente sobre as afetações de créditos europeus e prefiguram a realização dos "Documentos únicos de programação" europeus (DOCUP);
- eles afirmam os princípios de descentralização e desconcentração, por sua concepção chamando grandes consultas junto às coletividades, colocando o prefeito da região, único representante do Estado nacional, no centro da negociação. A região torna-se efetivamente o pivot da elaboração das estratégias do planeamento territorial;
- elas elevam ao primeiro rang a preocupação de planejar o território de maneira equilibrada buscando uma maior solidariedade entre as regiões.

## 2. QUESTÕES ABERTAS DESDE 1992

### O debate nacional e seus resultados

O "Debate Nacional para o Planeamento do Territorio" lançado no outono de 1993 pelo governo Balladur deu origem à lei de orientação para o Planeamento e o Desenvolvimento do Territorio promulgado em 4 de Fevereiro de 1995.

O documento de introdução<sup>8</sup> encontra os acentos gaulleanos dos começos do Planeamento do Territorio para afirmar uma vontade de reconquista do território nacional ameaçado de dispersão pela economia de mercado e os riscos da integração europeia. Busca-se desenhar uma nova arquitetura da França para 2015 por um desenvolvimento equilibrado de territórios bem identificados, mais solidários, por políticas mais coerentes valorizando o conjunto destes territórios. Aos atores locais cabe estimular seu território através de projetos precisos; ao Estado nacional cabe propor-lhes uma visão prospectiva, uma dinâmica performante e atrativa. Trata-se de passar de um território "disperso" a um território "reunido", de um planeamento outorgado a um planeamento interativo, afim de reconciliar a França consigo própria para melhor afirmar sua identidade no seio da Europa.

Sob a vigorosa impulsão de Charles Pasqua, Ministro do Interior e do Planeamento e de P. H. Paillet, responsável pela DATAR, o debate estabelecia-se em

<sup>8</sup> DATAR-Debate Nacional para o Planeamento do Território:

- Documento de introdução, 1993, 124 p.
- Documento de etapa, Abril 1994, 4 p.
- Resumo crítico da segunda fase do debate, Junho de 1994, 70 p.



cada departamento, frequentemente em cada distrito. Esta vasta consultação, que quer ser "a tribuna das inquietudes e das esperanças de todos os franceses", assume as formas mais diversas: comissões temáticas, colóquios ou mesas-redondas, contribuições de organismos ou de particulares, difusão de questionários, tudo amplamente mediatizado. O debate atinge um bom número de eleitos, de responsáveis profissionais, bem frequentemente as redes associativas e os jovens, fracamente o grande público. Cada coletividade ou organismo exprime suas interrogações e suas proposições para o conjunto nacional, mas sobretudo suas próprias urgências, esperanças e interesses: perto de 100 000 contribuições foram recebidas pela DATAR. Por seu lado, o Senado traz uma importante contribuição<sup>9</sup> que retoma as proposições da Missão de informação para o futuro do espaço rural; outras instituições trazem sua contribuição.

Em Abril de 1994, um documento anuncia as primeiras proposições afim de alimentar um debate que se amplifica. Isto supõe:

- a clarificação e o reforço das competências dos atores: aos cidadãos, mais iniciativas, democracia direta; ao Estado nacional, desconcentrar ainda mais suas intervenções e assegurar a continuidade do serviço público; às regiões, o papel estratégico na elaboração dos grandes equipamentos; aos departamentos, a gestão do desenvolvimento local e dos serviços essenciais; aos municípios, mais cooperação. Isto exigirá uma profunda reforma da fiscalidade, dos mecanismos de perequação;

- uma melhor coordenação das diferentes políticas: dar início às dinâmicas de desenvolvimento local; organizar os serviços ao público no quadro dos *pays* e assegurar o acesso a todos; solidificar as ações específicas para os espaços rurais, litorais, montanhosos; melhor repartir os fatores essenciais do desenvolvimento (ensino superior, pesquisa, cultura, meio ambiente); acelerar a realização das grandes infra-estruturas; restabelecer um urbanismo de perfil humano. Ao Estado nacional (governo e parlamento) e às coletividades territoriais, coordenar suas ações e seus projetos para construir esta França "sólida e equilibrada" antes de 2015.

O texto apresentado pelo governo em Junho de 1994 reúne em um único documento a lei que devia inicialmente desenhar os contornos geográficos da França de 2015 e o projeto de lei de orientação fixando as orientações e os meios desta grande política. Este projeto governamental é precisado e amplamente completado por numerosas emendas da Assembleia Nacional e sobretudo do Senado. Depois de dois exames por uma e por outra assembleias, a lei de orientação para o Planejamento e Desenvolvimento do Território é finalmente votada em 22 e 23 de Dezembro de 1994, depois promulgada em 4 de Fevereiro de 1995.

---

<sup>9</sup> Senado - Refazer a França, 1994, 467 p.

### A lei de orientação de 1995

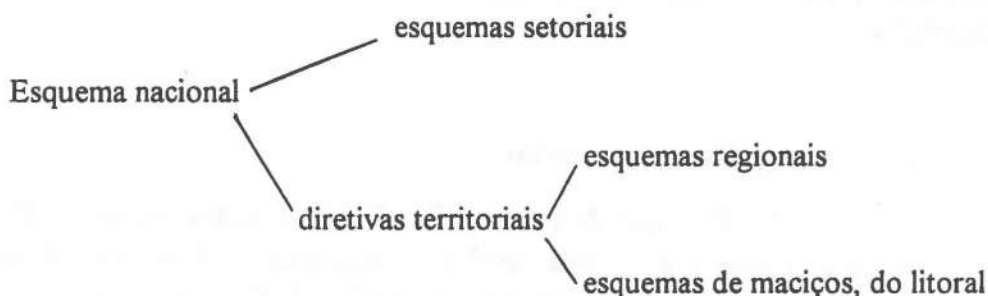
Esta lei (95-115 de 4 de Fevereiro de 1995) fixa os princípios, as vias e meios de uma política global de planeamento e de desenvolvimento do conjunto e de cada um dos territórios da nação.

Seu objetivo geral é de contribuir à unidade e à solidariedade nacionais, visando assegurar a cada cidadão a igualdade de oportunidades e de condições de acesso ao saber, sobre o conjunto do território, assegurando a valorização e o desenvolvimento equilibrado do território da República. Para realizar este objetivo, grandes orientações são definidas: corrigir as desigualdades das condições de vida ligadas à situação geográfica e a suas consequências, compensar os *handicaps* territoriais, reduzir as diferenças de recursos entre as coletividades territoriais levando em conta seus encargos. Assim, o legislador introduz o princípio da desigualdade nas medidas fiscais e incitações face à desigualdade das situações geográficas, buscando a igualdade territorial.

Esta política global deve ser aplicada de maneira transversal pelo conjunto das políticas públicas. Ela é determinada ao nível nacional pelo Estado e conduzido por ele, em associação com as coletividades territoriais no respeito a suas competências e princípios desta grande ambição. Para isto, a lei criou ou renovou as ferramentas de planificação; os instrumentos financeiros e fiscais; um novo nível: os *pays*<sup>10</sup>.

As ferramentas de planificação territorial partem de um esquema nacional, que se subdivide em esquemas setoriais e diretivas territoriais.

#### *O esquema de planeamento e desenvolvimento do território (ADT)*



Este esquema nacional será objeto de uma lei depois de consulta das coletividades territoriais e será reexaminada a cada cinco anos por ocasião das leis de

<sup>10</sup> O *pays* é definido como um espaço de interdependência cidade-campo organizando-se em território de projeto e solidariedade. Assume a função de estudo e diagnóstico, elaboração de um plano de desenvolvimento, de negociação e de engajamento com as instâncias superiores sob forma de uma convenção de desenvolvimento local.

programação e dos contratos de plano. Um Conselho Nacional ADT dá opiniões, faz propostas, é associado à elaboração dos projetos de esquemas.

Os esquemas inter-regionais do litoral, dos maciços montanhosos estão a cargo dos Conselhos Regionais respectivos; eles velam pela coerência dos projetos de equipamentos e de ações do Estado nacional e das coletividades territoriais que tenham uma incidência sobre o planejamento ou a proteção do meio.

Já os esquemas setoriais precisam as orientações do esquema nacional para:

- o ensino superior e a pesquisa a serem melhor repartidas: criar universidades temáticas, unidades de formação e de pesquisa nas cidades médias; estabelecer 65% dos pesquisadores fora da Ile-de-France; incitar os laboratórios privados a se realocar; reformar neste sentido o crédito imposto-pesquisa; - os equipamentos culturais a reequilibrar, os 2/3 dos créditos do Estado nacional indo para fora da Ile-de-France;
- as comunicações afim de tornar acessíveis todos os territórios (menos de 50 Km de uma via rápida ou TGV); para isto, rever os esquemas dos grandes eixos nacionais, das vias navegáveis, portos e aeroportos, telecomunicações para 2015, numa abordagem multimodal e uma perspectiva europeia;
- organização sanitária: equilibrar a oferta sanitária sobre o conjunto do território, conciliando a segurança de atendimento médico e a igualdade de condições de acesso.

Em vista de realizar esta grande política de planejamento equilibrado e de colocar em obra os diferentes esquemas participantes, a lei reorganiza seus fundos de intervenção, instrumentos financeiros e medidas fiscais de maneira mais global e polivalente, para lhes assegurar uma melhor flexibilidade e adaptação às necessidades de cada região.

### *Uma nova gestão dos territórios*

Dez anos de efetivação da descentralização torna necessário um esclarecimento das competências exercidas a cada nível de coletividades assim como transferências financeiras correspondentes. Em seguida às restrições do Conselho Constitucional, num prazo de um ano, uma outra lei precisará as competências claras atribuídas a cada categoria e as condições nas quais uma coletividade poderá desempenhar um papel de liderança para o exercício de competências provenientes de várias coletividades. Uma outra lei deverá simplificar os regimes jurídicos dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal (EPCI) e seu funcionamento, introduzir novas competências, flexibilizar as modalidades de representação dos municípios, precisar as modalidades de referendums de iniciativa popular.

A lei aborda timidamente o desafio da reforma da fiscalidade local. Ela afirma que a redução das diferenças de recursos entre as coletividades territoriais, em função de suas disparidades de riqueza e de encargos, constitui um objetivo fundamental da política de planeamento do território" (art. 68). Ela decide a efetivação progressiva até o ano 2010 de uma perequação: o conjunto dos recursos dos espaços regionais não poderá ser inferior a 80% nem exceder 120% da média nacional por habitante dos recursos das coletividades territoriais e de seus agrupamentos.

A lei prevê, ainda, a transferência, em 18 meses, de serviços das administrações centrais, a publicação de um esquema de reorganização destes serviços determinando os níveis geográficos de agrupamentos funcionais. Os sub-prefeitos terão reforçados seu poder de animação e de coordenação. A lei estende ao conjunto dos departamentos o papel da Comissão de organização e de modernização dos serviços públicos; um relatório sobre a polivalência dos serviços públicos será apresentada pelo governo. Os objetivos de planeamento e de igual acesso ao serviço público serão fixados pelos contratos aos grandes estabelecimentos dependentes da tutela do Estado nacional: Correios, Telecom, EDF-GDF (Électricité de France - Gaz de France), SNCF (Sistema Ferroviário Nacional); toda supressão ou reorganização destes serviços deverá ser precedida de um estudo de impacto precisando as consequências desta decisão e as medidas tomadas para compensá-la.

É no encontro deste crescimento de poderes desconcentrados e da incitação às ações de desenvolvimento local que se situa o reconhecimento dos *pays*, uma das inovações maiores desta lei. O legislador se defende de querer instituir um escalão administrativo suplementar podendo inquietar as estruturas departamentais; mas ele quer fundar um espaço de referência e de coerência para as políticas públicas. A lei o define como um território apresentando *"uma coesão geográfica, cultural, económica ou social"* (art. 22). *"O pays exprime a comunidade de interesses económicos e sociais assim que, dado o caso, as solidariedades recíprocas entre a cidade e o espaço rural. As coletividades territoriais e seus agrupamentos definem, no quadro no pays, em combinação com os atores concernidos, um projeto comum de desenvolvimento"* (art. 23). É então um território bem coerente e pertinente para conduzir uma ação global de desenvolvimento, fundada sobre uma comunidade de interesses e de solidariedades recíprocas entre a cidade e o espaço rural, então antes de tudo um território-projeto.

Inspirando-se na contribuição do Senado e de outros observadores, a lei confere ao *pays* duas funções distintas:

- ele é o lugar onde as coletividades territoriais e seus agrupamentos reconhecem seus interesses comuns e elaboram, com os atores concernidos, um projeto global de desenvolvimento (art. 22 e 23);
- ele é o quadro no qual o Estado coordena sua ação em favor do desenvolvimento local e urbano com aquela das coletividades territoriais e de seus



agrupamentos. Ele leva em conta a existência destes *pays* para a organização de seus serviços e a delimitação dos *arrondissements* <sup>11</sup> (art. 24).

### **Caminhos da intermunicipalidade**

Uma política voluntarista de planejamento do território não pode ser bem sucedida sem o concurso de estruturas adaptadas ao desenvolvimento local. A fragmentação do território francês e, muitas vezes, a resistência que oferecem pequenas coletividades territoriais a algum tipo de agrupamento significativo, pode ser problemático para políticas de planejamento do território. As iniciativas e propostas de relações intermunicipais multiplicam-se, conciliando o respeito da autonomia municipal e a cooperação necessária para abordar os problemas de desenvolvimento económico-territorial.

Foram criados, assim, Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal (EPCI), de diversas naturezas. Esta prática de agrupamentos de coletividades territoriais implica em uma série de transferências de competências e de políticas públicas comuns, que variam caso a caso, uma vez que são discutidas intensamente, obedecendo a diferentes combinações de critérios de competências. A gestão se dá por meio de um Conselho Comunitário, onde todos os municípios envolvidos são representados.

Esta nova forma de intermunicipalidade conhece um rápido impulso na maioria das regiões: contaram-se mais de 1200 comunidades no Outono de 1995, depois de um novo salto no dia seguinte às eleições municipais de Junho de 1995. Mas estas comunidades respondem aos objetivos do legislador e às necessidades de uma sociedade em mutação? Na maioria dos casos, os eleitos estão mais atentos às incitações financeiras importantes do que à vontade de elaborar um projeto global, uma dinâmica de desenvolvimento territorial. Estas comunidades reagrupam em média menos de 10 municípios, situam-se ao escalão de um *canton*<sup>12</sup> sem respeitar seus limites, têm geralmente uma dimensão e recursos demasiadamente fracos para exercer pesadas competências que elas adquirem. Passou-se realmente de uma cooperação de gestão de equipamentos para uma intermunicipalidade de projeto de desenvolvimento? Muitos municípios aceitaram há pouco tempo este nível solidário de proximidade, de tal maneira que é preciso abrir aos escalões mais vastos dos *pays*, novas disposições da lei ADT de Fevereiro de 1995: as comunidades serão uma etapa ou um obstáculo a esta reorganização fundamental dos territórios?

### **CONCLUSÃO**

O planejamento territorial portador do discurso do equilíbrio do território, visando democratizar a sociedade através de uma justa distribuição espacial de bens e

<sup>11</sup> Subdivisão administrativa de uma grande cidade ou de um departamento.

<sup>12</sup> Subdivisão de um *arrondissement*.



serviços, públicos e privados, encontra todo o seu sentido a nível de formação socioespacial. Políticas territoriais democratizantes não podem, evidentemente, projetar suas ações para além das fronteiras que delimitam uma dada solidariedade institucional<sup>13</sup>. O Estado-nação e o território nacional, pelo menos por enquanto, situam-se, assim, como o pivô entre os territórios sub-nacionais oficialmente reconhecidos e a Comunidade Europeia.

É pois na escala do território nacional que se estabelecem políticas que visam diminuir as desigualdades impostas pelo espaço geográfico contemporâneo, baseadas em leis e regulamentações de alcance territorial determinado. Esta regulação, porém, combina-se com a regulação em escala mundial ditada pelos sistemas organizacionais das grandes empresas, que tiram proveito justamente das desigualdades espaciais em todas as escalas. A "onda" neo-liberalizante que assola o mundo não nos deixa esquecer, como se fosse possível, que ainda vivemos numa economia de mercado, global porque tecnicamente unificado. Como, então, propor uma política de equilíbrio do território e, ao mesmo tempo, compactuar com a competitividade global? Se a regulação a nível nacional se dá também pelo planeamento territorial (SOUZA, 1995), a regulação mundial, por sua vez, tira proveito e perturba estas lógicas racionalizantes. O espaço geográfico é, assim, um dado fundamental desta competitividade e o planeamento territorial interfere nesta relação, de uma maneira ou de outra.

Esta mesma contradição pode ser formulada em outros termos: é possível reconciliar **região e território**? Se os novos fundamentos da região baseiam-se na solidariedade organizacional e abrigam, na maioria dos casos, interesses estranhos ao lugar (SANTOS, 1994a) e de cunho eminentemente económico; e, se o território é justamente baseado na contiguidade e na solidariedade institucional, política (de maneira nenhuma redentora ou necessariamente justa), é coerente acreditar que os dois recortes territoriais podem ser antagónicos no caso francês, atendendo, assim, a interesses divergentes?

A posição particular da França neste contexto ainda não é clara. Sabemos quais são suas "regiões políticas" (um outro nome para território ou sub-territórios), acabamos de fazer, nas páginas precedentes, uma breve descrição de sua formação recente e de seu papel no planeamento do território; conhecemos também alguns de seus "territórios organizacionais" (um outro nome para região) e não há, necessariamente, coincidência entre os dois. Isto vai implicar num fracasso das políticas territoriais francesas, significará um começo de mudança da regulação mundial, alguma coisa entre estes dois extremos? Ou, ainda, mesmo um planeamento que visa distribuir renda (num sentido amplo) esta sempre, direta ou indiretamente, promovendo a apropriação corporatista do território, já que se trata de uma "democracia de mercado"?

---

<sup>13</sup> Coesão sócio-territorial dada pelo conjunto de normas e leis que tem vigência sobre um território circunscrito politicamente e que condiciona a implantação de fixos e fluxos no território.

Se há, de fato, uma diferença entre o planejamento que se efetiva no Brasil, isto é, o planejamento das melhores condições de produção face à competitividade global<sup>14</sup>, e aquele que se pratica na França, em todo o caso, um acompanhamento de perto da evolução deste último será de um grande interesse para aqueles preocupados com a justiça socioespacial.

A planificação regional de hoje, assim, deve supor um conhecimento aprofundado do mundo e do lugar, e da relação entre os dois termos. Antes, porém, é preciso desvendar "o que somos" e decidir "o que desejamos ser". Como afirma, ainda, SANTOS (1994a: 116-117), "conhecendo os mecanismos do mundo, percebemos por que as intencionalidades estranhas vêm instalar-se em um dado lugar, e nos armamos para sugerir o que fazer no interesse social".

No mesmo sentido, SOUZA (1995:16) afirma que "o que precisamos é detectar e pôr em prática novas racionalidades, em outros níveis e regulações (daí a importância do conhecimento do espaço geográfico e do planejamento) mais consentâneas com a ordem desejada pelos homens lá onde eles vivem..."

O planejamento territorial é, lembramos, indissociável de um posicionamento político e de uma visão filosófica do mundo e da sociedade. A geografia que o conduz e que dele resulta é o testemunho irrecusável e a presença permanente destes engajamentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDELMALKI L., COURLET C., eds.(1996) *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, L'Harmattan.
- BECKOUCHE P.(1992) La Seine Amont, espace résiduel ou 'secteur stratégique' du Schéma Directeur d'Ile-de-France, *Sociétés Contemporaines*, 9, 159-175
- BECKOUCHE P.(1994a), Comprendre l'espace parisien. Fausses questions et vrais enjeux, *Le Débat*, 80, 97-110.
- BENKO G. B.(1987) La politique régionale en France au début des années quatre-vingt, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 112, 257-277 BENKO G. B., 1991, *Géographie des technopôles*, Paris, Masson.
- BENKO G. B.(1993) Spatial Dynamics in France during the 1990's, *GeoJournal*, 31, 3, 289-299.
- BENKO G. B.(1995) Les chemins du développement régional: du global au local, *Futur Antérieur*, 29, (3), 163-189.
- BENKO G. B., DUNFORD M., eds.(1991) *Industrial Change and Regional Development: the Transformation of New Industrial Spaces*, London, Belhaven Press/Pinter.

<sup>14</sup> Ver SANTOS (1994b, pp. 134-137).

- BENKO G. B. LIPIETZ A., eds.(1992) *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.(Tradução portuguesa: Celta, Lisboa, 1994).
- BENKO G. B., LIPIETZ A.(1995) De la régulation des espaces aux espaces de régulation, in BOYER R., SAILLARD Y., eds., *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 293-303.
- CHAIN P.(1995) Les contrats de plan Etat-région, *Regards sur l'actualité*, 215 (Novembre), 32-46.
- CHEREQUE J., ed.(1990), *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- CLAVAL P.(1993) *Géographie de la France*, Paris, PUF.
- CLAVAL P.(1994a) Les capitales à l'heure de la métropolisation, in VANDERMOTTEN C., ed., *Planification et stratégies de développement dans les capitales européennes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 21-27.
- CLAVAL P.(1994b) Quelle politique pour Paris?, in VANDERMOTTEN C., ed., *Planification et stratégies de développement dans les capitales européennes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 141-153.
- CLAVAL P.(1995) Les enjeux politiques de l'aménagement en France, *Revue Belge de Géographie*, 119, 3/4, (59), 465-474.
- CLAVAL P.(1996) L'environnement comme enjeu politique, in NEBOIT-GUILHOT R., DAVY L., eds., *Les Français dans leur environnement*, Paris, Nathan, 316-333.
- DAMETTE F.(1994) *La France en Ville*, Paris, La Documentation Française.
- DAMETTE F., SCHEIBLING J.(1992) *Le Bassin Parisien*, Paris, La Documentation Française.
- DAMETTE F., SCHEIBLING J.(1995) *La France*, Paris, Hachette.
- DATAR (1993) *Débat national pour l'aménagement du territoire. Document introductif*, Paris, La Documentation Française.
- DE ROO P., ed.(1988) *Atlas de l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- DUMONT G.-F.(1994) *L'aménagement du territoire*, Paris, Les Editions d'Organisation.
- GANNE B., 1992, Place et évolution des systèmes industriels locaux en France: économie politique d'une transformation, in BENKO G. B., LIPIETZ A., eds., *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 315- 345.
- GUICHARD O.(1986) *Propositions pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- GUIGOU J.-L.(1993) *France 2015*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- HOLTÉE P.(1996) *Les politiques de développement rural*, Paris, Economica.
- LABORIE J-P.(1994) La dynamique des territoires, *Le Courrier du CNRS (La ville)*, 81, 32-33.

- LACAZE J.-P.(1995) *L'aménagement du territoire*, Paris, Flammarion.
- LACOUR C.(1993) *La tectonique des territoires d'une métaphore à une théorisation*, Pessac, Université de Bordeaux I, Cahiers de la recherche de l'IERSO, Cahiers n°9301.
- LEBORGNE D., LIPIETZ A.(1990) Pour éviter l'Europe à deux vitesses, *Travail et Société*, 15, 2, 189-210.
- LEBORGNE D., LIPIETZ A.(1991) Idées fausses et questions ouvertes de l'après-fordisme, *Espaces et Sociétés*, 66/67, 39-68.
- LE DIASCORNY.(1995) *La France: un territoire à réaménager*, Paris, Ellipses.
- LIPIETZ A.(1993) *Vert espérance*, Paris, La Découverte.
- LIPIETZ A.(1994) De l'approche de la régulation à l'écologie politique: une mise en perspectiva historique, (interview de G. Cocco, F. Sebai, C. Vercellone), *Future Antérieur*, n° hors série, 71-99.
- MONTRICHER de N.(1995) *L'aménagement du territoire*, Paris, La Découverte.
- NEIERTZ N., ZEMBRI P.(1995) *L'aménagement du territoire*, Paris, Hatier.
- NEMERY J.-C., ed.(1994) *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica.
- PECQUEUR B.(1989) *Le développement local*, Paris, Syros.
- PITTE J.-R.(1996) *La France*, Paris, Nathan.
- RANDET P.(1994) *L'aménagement du territoire. Genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris, La Documentation Française.
- ROCHEFORT M.(1995) *Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan.
- SANTOS M.(1994a) *Técnica, espaço, tempo*, São Paulo, Hucitec.
- SANTOS M.(1994b) *Por uma economia política da cidade*, São Paulo, Hucitec.
- SOUBEYRAN O., 1993, Comment se fabrique un territoire de la prospective?, *Espaces et Sociétés*, 74/75, 137-163.
- SOULAGE B.(1994) La place du politique dans les systèmes productifs localisés, in COURLET C., SOULAGE B., eds., *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 223-243.
- SOUZA M. A. de (1995) *Geografia e planejamento. Uma estratégia espaço-tempo*, Aula Magistral, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo.
- VELTZ P.(1996) *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF.
- WACHTER S.(1985) L'aménagement du territoire et son institutionnalisation: des réseaux centraux et locaux, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 559-577.
- WACHTER S.(1987) *Etat, décentralisation et territoires*, Paris, L'Harmattan.

#### 4. UM OLHAR SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES NO COMÉRCIO: TEORIA E PRÁTICA

A.J. Parker

Department of Geography  
University College Dublin

##### INTRODUÇÃO

O comércio retalhista constitui a pedra angular da economia de muitas áreas urbanas. Desde as feiras medievais até aos modernos centros comerciais do findar do século XX, o comércio tem sido e continua ser uma das principais formas de uso da terra das cidades. Podem aparecer e desaparecer outras funções, mas o comércio é o sangue que alimenta a vida das cidades. Sem comércio não há atracção para a vinda de grande número de pessoas à cidade, e não afluindo pessoas, as actividades entram em decadência e acabam, e nessas condições, as cidades tornam-se no não-lugar, ninguém quer ir para lá e aí permanecer. Acresce que o comércio é, possivelmente, a função urbana mais passível de mudanças. Conta com essa capacidade de mudança como força impulsionadora, ao procurar oferecer novos produtos, de formas diferentes, em novos ambientes, a antigos e novos clientes.

O comércio era normalmente encarado como uma actividade parasita na economia urbana, mas na realidade pode presentemente ser encarado como uma actividade 'básica' (no sentido oposto a actividade 'não básica') (Williams, 1996). Constitui um contributo positivo para as economias urbanas, atraindo para as cidades proventos exteriores e restando a absorção pelo exterior dos réditos de uma região. Deve por isso ser encarado como um valioso instrumento do desenvolvimento económico local. Este argumento encontra considerável evidência quando pensamos que foi a maior actividade económica dos Estados Unidos da América, e em particular quando se considera o grande volume de emprego por si proporcionado face aos reduzidos investimentos públicos, em contraste com outros sectores da economia.

Este texto fornece uma visão geral sobre as mudanças do comércio e o seu significado como indicadores do dinamismo urbano e actualiza uma anterior comunicação (Parker, 1990/91). Na primeira parte analisam-se os efeitos das mudanças que ocorreram no ambiente externo da actividade, isto é, na demografia e nos comportamentos e atitudes dos consumidores, enquanto as mudanças na organização da actividade, no formato e localização dos estabelecimentos e a crescente internacionalização constituem o enfoque da segunda parte.



## AS MUDANÇAS NO AMBIENTE EXTERNO

O ambiente externo, tanto por via dos governos nacionais ou locais, como ainda da economia mundial, influencia inevitavelmente o funcionamento do sistema urbano e do comércio. De modo semelhante, o desenvolvimento do ciclo de investimento na propriedade e as políticas de crédito podem actuar seriamente sobre o comércio. O volume de rendimentos líquidos ao dispor dos consumidores para gastar em bens oferecidos pelo comércio flutua, por exemplo, com as variações da taxa de juro sobre hipotecas, com a taxa de juros dos empréstimos, e com as atitudes face às poupanças pessoais ou expectativas quanto a obtenção de facilidades especiais de crédito. Nos anos 80 verificou-se no Reino Unido uma subida real dos rendimentos e um aumento dos níveis de vida (Sparks, 1990) e embora isso tenha sido também geralmente válido para muitas pessoas na Irlanda, a realidade é que, em termos reais, os consumidores gastavam menos em 1990 do que em 1980 (Parker, 1990a).

Do mesmo modo, o conjunto de leis e regulamentos governamentais também condicionam a actividade comercial. Constitui um bom exemplo a legislação sobre grandes superfícies existente em certo número de países da Europa Ocidental ( ver Davies, 1995). Esta legislação contribui com frequência para abrandar o ritmo de desenvolvimento do comércio periférico do tipo grande superfície, como sucedeu em França com a Lei Royer. Na Irlanda a legislação tem sido utilizada para reforçar as políticas locais de planeamento no sentido da manutenção e aumento do potencial dos centros das cidades (Parker, 1994a, 1995).

## MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS

Um dos efeitos de maior influência no comércio tem sido o provocado pelas mudanças demográficas e socio-económicas ocorridas nos anos recentes. Tem-se assistido a um declínio da taxa de crescimento de muitas das populações europeias, o que se traduz em mudanças não só nos consumidores, mas também no mercado de trabalho do comércio. Ao mesmo tempo a população da Europa ocidental está a envelhecer, registando um crescimento importante dos grupos mais idosos. Na Irlanda estima-se que entre 1986 e 2011 haja um aumento de 52% no grupo de idades compreendido entre os 45-64 anos e uma diminuição de 35% no dos de menos de 30 anos (Davy, Kelleher e McCarthy, 1987). Este envelhecimento da população tem implicações importante para as áreas urbanas, com maior procura de serviços específicos para pessoas idosas, e também para comércio.

Pode muito bem suceder que este processo de envelhecimento conduza, por exemplo, à salvação do Grande Armazém (*department store*), esse pilar da paisagem comercial dos centros das cidades pois os consumidores idosos têm tendência para procurar aquilo em que confiam e lhes é familiar e rejeitar o último grito das novas ofertas comerciais. Outro dos resultados do envelhecimento da população pode traduzir-se num aumento da procura dos transportes públicos para ir às compras em detrimento do uso do automóvel próprio, o que seria favorável aos centros de compras tradicionais

das cidades sobre as novas localizações suburbanas ou peri-urbanas. Inversamente, o envelhecimento da população pode traduzir-se na existência de dois ou mais condutores no mesmo fogo, com as respectivas necessidade de utilização do carro da família, e portanto aumento do número de compradores potenciais de automóvel. Isto pode ser favorável ao desenvolvimento comercial das periferias, especialmente naquelas cidades em que os sistemas viários forem melhorados no sentido de facilitarem essas deslocações.

Uma outra influência demográfica sobre o comércio resulta do aumento do número de fogos apesar do desenvolvimento populacional ser praticamente estacionário. Esta situação deve-se à diminuição média de habitantes por fogo, por aumento das pessoas sós e das famílias mono parentais. Os jovens saem de casa dos pais para arranjar as suas próprias casas, enquanto os divórcios dão lugar a duas casas onde anteriormente havia só uma. Há por consequência uma expansão na procura de casas e consequentemente na procura de certos tipos de equipamento doméstico como televisões, electrodomésticos e mobiliário.

As mudanças sócio-económicas estão muito ligadas ao aumento do número de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho e, no caso da Irlanda, a taxa de ingresso deve continuar a crescer nos próximos vinte anos. Tem-se assistido a um substancial aumento do emprego no sector dos serviços, à custa da indústria. A participação acrescida das mulheres na força de trabalho, particularmente como aumento do número de mulheres casadas que trabalham fora de casa, é um fenómeno bem consolidado, tal como o é também o trabalho em *part-time* e à tarefa. No futuro não será difícil ter dois empregos em *part-time* para quem procure uma melhoria financeira e mais elevados níveis de vida. Por isso, para alguns consumidores, as maiores oportunidades de emprego vão traduzir-se em diminuição do tempo disponível para outras actividades e em acrescidas procuras em serviços e no comércio de proximidade.

Tem havido ainda outras mudanças relacionadas com o trabalho. A semana laboral mais curta e as reformas precoces constituem fenómenos internacionais que conduzem ao aumento dos tempos de lazer entre pessoas, simultaneamente com vida desafogada - em resultado de pensões de reforma ou poupanças - e activas, o que proporciona não apenas aumento da procura de certos tipos de bens, como ainda o incremento do uso das compras como actividade de lazer e entretenimento.

Ao mesmo tempo o desemprego continuará a constituir uma característica das economias ocidentais contribuindo para a polarização social entre os que 'têm' e os que 'não têm'. Os últimos têm baixos rendimentos disponíveis, mas apesar disso, e tendo em conta que vivem geralmente concentrados em determinadas áreas, constituem aí um número de consumidores potencialmente grande para certo tipo de bens essenciais.

A mudança geográfica mais importante foi provavelmente a suburbanização da população. Mudança potenciada ainda por um substancial aumento da mobilidade das pessoas: Na Irlanda em 1991, aproximadamente dois terços das famílias possuía pelo

menos um automóvel, contra menos de metade em 1975. Em conjunto, estes dois fenómenos encorajaram positivamente a descentralização do comércio.

A estrutura social das nossas cidades, tal como é mostrado, por exemplo, pelas ecologias factoriais, indica não só a existência de uma estrutura espacial dos grupos sociais baseada na posição das famílias no ciclo de vida (padrão em zonas concêntricas) e nível económico (padrão sectorial), mas revela ainda a existência de clientelas específicas em diferentes partes das nossas áreas urbanas.

## MUDANÇAS NOS CONSUMIDORES

As condições demográficas modificam o ambiente dos consumidores no qual o sistema comercial funciona, de acordo com os estilos de vida e das mudanças de atitudes. O estilo de vida dos indivíduos recolhe muitas influências externas - culturais, demográficas, sociais e familiares, e influências internas - psicográficas (Wilkie, 1986). A clientela é cada vez mais sofisticada, e a partir dos anos 80 os comerciantes orientados para determinados nichos de clientes ganharam suficiente autoconfiança para expressar a sua personalidade. Em resultado disso os produtos que os consumidores compram são tanto expressão da maneira como se veem a si próprios, como da sua funcionalidade intrínseca.

Estão a aparecer novas tipologias de consumidores para além da segmentação tradicional baseada no rendimento e na ocupação, os quais já não constituem, por si próprios, guias seguros. As novas tipologias incluem os "*thirtysomething*" que eram anteriormente os "*dinkies*"<sup>1</sup> mas agora constituem uma família com rendimento duplo mas com crianças. Mantendo elevadas capacidades de consumo, têm agora diferentes tipos de necessidades. Uma outra tipologia de consumos em crescimento relaciona-se com a "*secondsomething*": famílias com um segundo carro, o qual aumenta a sua mobilidade para as compras; com uma segunda residência, o que aumenta a procura de bens relativos à habitação; com um segundo emprego, o que aumenta o rendimento disponível, mas limita drasticamente o tempo disponível para compras; ou um/a segundo/a companheiro/a convergindo em diferentes tipos de procura de bens. Para os "Segundos qualquer coisa", e tendo em conta que os diversos membros da família, nestes casos, tratam independentemente da sua vida, aumentam as necessidades de duplicar certos produtos.

As preocupações com o ambiente levaram ao aparecimento de um outro grupo distinto de consumidores os "Verdes", enquanto outras tipologias de consumidores emergentes nos anos noventa incluem grupos relacionados com a idade. Aqui se encontram os "Herdeiros", beneficiários de um súbito influxo de capital, que não sendo indispensável aos gastos do dia a dia, se transforma em riqueza disponível; os "*Golds*", que tendo chegado à reforma, frequentemente adquirida na condição de reforma antecipada têm uma consequente compensação financeira extra que podem gastar; "Os

<sup>1</sup> double income no kids, i.e., casais com dois salários e sem filhos.

*Empty Nesters*”, aqueles que já não tendo as responsabilidades de manter e educar uma família, e muitas vezes também com as hipotecas já amortizadas, dispõem dos fundos libertados por tais mudanças; e os *“Greys”*, constituídos a partir do crescimento, tanto em termos numéricos como em capacidade de gastar, do mercado das pessoas com mais de 40 anos. Este último conjunto, tornar-se-á num dos grupos de consumidores mais numerosos e com maior poder de compra das próximas décadas, embora seja evidente que não constitui um grupo unificado nem homogéneo, mas antes um segmento de mercado muito polarizado e complexo em que a única característica comum é a idade. Os “Desempregados” e os “Sub empregados” são outros grupos sociais com diferentes tipos de procuras e de valores que se reflectem no comércio.

Os consumidores estão a tomar cada vez mais contacto com as tendências internacionais - quer a partir da informação obtida pela televisão, quer pelo contacto directo associado à crescente mobilidade, traduzida no aumento das viagens, tanto em férias, como em serviço e negócios. Nestas condições os consumidores ficam mais preparados para receber elementos de outras culturas - tal como é evidenciado pela proliferação dos restaurantes étnicos, em particular no sector do *fast food*. O exemplo mais clássico do internacionalismo dentro de cada sociedade é provavelmente o do grupo dos adolescentes e dos de 20 e poucos anos que tem sido apelidado de “Geração MTV”. O que usam, comem, vestem, ouvem e fazem, bem como as suas atitudes, são em larga medida pan-nacionais e até pan-continentais graças à televisão por satélite da MTV.

Há ainda a assinalar mudanças no papel social do género, com o aumento nalgumas sociedades das mulheres com responsabilidade em providenciar o sustento da família, encarregando-se o homem dos trabalhos de casa. Verificam-se também mudanças na atitude dos consumidores face à proximidade. As tarefas domésticas tem sido muito facilitadas com a aquisição com a aquisição de frigoríficos, arcas congeladoras e fornos de micro-ondas que reduzem substancialmente a necessidade de fazer compras frequentes e permitem que as pessoas comam o que querem e quando querem. A expansão dos alimentos congelados e em particular das refeições pré-preparadas resultará certamente numa redução cada vez maior do número de refeições tomadas em conjunto e num aumento crescente das refeições tomadas individualmente por cada um dos membros da família de acordo com as suas disponibilidades de horário.

As atitudes dos consumidores mudaram ainda na sua relação com o dinheiro: o que anteriormente era costume entender-se por dívida é hoje conhecido por crédito. As pessoas estão hoje muito mais preparadas para usar o crédito, e os cartões de crédito, o que liberalizou os hábitos de consumo, tanto no que respeita à compra de bens como de serviços.

## **TENDÊNCIAS ACTUAIS DO COMÉRCIO: MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO**

Uma das características mais notáveis das mudanças registadas no comércio foi a alteração verificada no número e escala das empresas - passou-se de uma situação dominada por muitas empresas de pequena dimensão e actuando em pequena escala,



para um número muito menor de organizações de grande dimensão operando a grande escala. A mudança organizacional e o crescimento dos grupos económicos, alguns dos quais se dedicam também a outras actividades económicas e estão envolvidos em diferentes tipos de comércio, é um fenómeno com importante dimensão internacional em desenvolvimento. O declínio das pequenas lojas de gestão familiar verifica-se nos Estados Unidos desde as primeiras décadas do nosso século e na Europa ocidental sensivelmente desde os últimos quarenta anos.

Esta alteração das forças do mercado acompanhada pelo desenvolvimento de cadeias foi documentada num contexto internacional, entre outros, por Dawson (1979), Dawson e Burt (1988) e por Parker (1979, 1990b) para o caso do comércio de mercearias na Irlanda.

Evidências da tendência para concentração neste último tipo de comércio encontra-se nos dados fornecidos pela Nielsen (1994). Em 1977 os 2% dos estabelecimentos maiores no domínio da mercearia realizaram 25.7% das vendas. Em 1993 o mesmo grupo das "2% do topo" contribuiu para 50% da facturação. Em Portugal, na década de 1984 -1994 as vendas nas pequenas mercearias diminuíram de cerca de 52% para menos de 23% (Barata Salgueiro e Cachinho, 1996).

As mudanças na organização do comércio têm sido acompanhadas por mudanças nos métodos de venda. A expansão do auto-serviço tem ocorrido não apenas nas lojas do ramo alimentar, mas também nas de outros ramos de comércio. Analogamente tem-se verificado um importante crescimento na dimensão e no formato das lojas. Isso é particularmente nítido no alimentar, onde surgem estabelecimentos com uma ou duas caixas (minimercados), passando pelos supermercados de 600 a 800 m<sup>2</sup> e pelos de 2.000 m<sup>2</sup> ou mais, pelas grandes lojas até 4.000m<sup>2</sup> até aos hipermercados de 5.000 a 10.000 m<sup>2</sup> ou mais. Em Portugal entre 1989 e 1993 os hipermercados cresceram de 9 para 29, quase triplicando a área total de vendas, que passou a ser de cerca de 177.000 m<sup>2</sup>.

Com a crescente internacionalização do comércio é provável que se continue a verificar o desenvolvimento das cadeias de lojas. O que é preocupante é pensar que, cada vez mais, as principais áreas comerciais das cidades ficarão parecidas, ficando as identidades locais e nacionais submersas pela onda das grandes empresas internacionais de comércio. É possível que a esperança de preservação da identidade individual das áreas urbanas resida no efeito de polarização, isto é, ficando as cadeias internacionais de lojas a abastecer os mercados das massas, mas coexistindo em cada país, ou em cada região, com pequenos comerciantes locais especializados nos gostos locais.

## **TENDÊNCIAS ACTUAIS DO COMÉRCIO: MUDANÇAS DE FORMATO**

A influência mais visível das mudanças do comércio no ambiente urbano foi talvez a correspondente à localização. Esta mudança foi geralmente acompanhada pela instalação de novas e inovadoras formas de comércio.



As mais recentes e inovadoras localizações comerciais estão a desenvolver-no pressuposto de que as pessoas comprem, a partir de casa, ou do emprego, e daí resultaram aberturas de lojas nos aeroportos, estações de caminho de ferro e postos de abastecimento de combustíveis, locais que registam uma passagem regular da clientela potencial. Os quiosques e tabacarias de proximidade têm agora, com frequência, para além dos jornais, revistas, e outros produtos habituais, chocolates e doces, aluguer de vídeos e funcionando também como entrepostos de lavandarias.

A mudança de atitude dos consumidores face à gestão do tempo e à procura de facilidades próximas levaram ao crescimento dos estabelecimentos de *fast food*, incluindo os da última palavra em comodidade e rapidez que são os McDonalds de atravessamento com o carro (*drive-through*). Estas novas procuras explicam ainda o aparecimento das lojas de conveniência tais como as 7-11 e as "*Spar 8 till Lates*" que constituem uma das respostas dos merceiros independentes ao crescimento das cadeias de supermercados. Uma das maiores tendências que se está a observar nos anos 90 na Irlanda é o comércio *forecourt* (Parker 1990c) que era já um dos formatos com maior crescimento em Inglaterra. Trata-se de lojas de conveniência instaladas junto dos postos de abastecimento de gasolina, com 150 a 200 m<sup>2</sup> que estão a progredir rapidamente no sentido de maximizarem as potencialidades da sua excelente localização fornecendo uma vasta gama de bens e serviços a um determinado segmento de consumidores.

A procura de conveniência por parte dos consumidores tem ainda consequências na alterações dos horários dos estabelecimentos, que procuraram adaptar-se a essas necessidades. A um período de abertura de 24 horas nos Estados Unidos corresponde um horário um pouco mais curto na Europa. A Inglaterra aumentou recentemente o horário de abertura aos domingos, a Alemanha liberalizou os horários, enquanto na Holanda foi introduzido um regime que contempla horários mais alargados no geral, mas limitações à abertura aos domingos. Na Irlanda, para certos locais e certos tipos de comércio, tornou-se vulgar a abertura aos domingos, mas em Espanha, verificou-se o interessante fenómeno da inversão da tendência liberalizadora com a restrições nos horários de abertura do comércio. Tem no entanto sido dito que esta medida legal, que se manterá em vigor até 2001, se destina a permitir a modernização do pequeno comércio.

Está a aparecer uma grande variedade de novas formas de comércio. Poderosos distribuidores como a IKEA, que controla uma quota substancial do mercado do seu sector, organizações como as chamadas "*category killers*", exemplificada pela Toys 'R' Us que mal aparece toma rapidamente conta de 20 a 40% do negócio dos brinquedos de um país; lojas de desconto que se estão a expandir a nível internacional, como acontece com a Aldi e a Netto e o desenvolvimento dos chamados "*warehouse clubs*", um fenómeno americano que está a progredir actualmente no Reino Unido, são exemplos dessas novas formas de comércio. O *hard discount* de que a Lidl é um exemplo, está a fixar-se bem em países onde os consumidores são sensíveis aos preços, como são os casos da Itália e da França.

As inovações dentro do próprio espaço das lojas incluem, para além do desenvolvimento das concessões, outras, como, por exemplo, uma esquadra de polícia num hipermercado de Estrasburgo.

## **TENDÊNCIAS ACTUAIS DO MERCADO: MUDANÇAS NA LOCALIZAÇÃO**

Os novos formatos de lojas traduzem métodos inovadores de atrair os consumidores, mas têm sucesso apenas por causa das mudanças na localização que ocorreram nas últimas décadas, as quais reflectem não apenas as mudanças verificadas na localização dos consumidores, mas também mudanças que ocorreram na própria actividade comercial. As novas ideias e os novos formatos de lojas encontraram expressão nas novas localizações, que constituem um dos aspectos mais familiares da geografia das médias e grandes cidades modernas. O aparecimento de centros comerciais planeados, tanto nos subúrbios, como em zonas franja ou nos centros das cidades, não é surpresa para a maioria dos consumidores do mundo ocidental. O desenvolvimento de hipermercados e outras grandes superfícies comerciais estão em parte ligados à emergência dos grupos de distribuição e das cadeias e ao declínio do comércio independente.

Uma das mudanças de maior significado nas localizações dos estabelecimentos comerciais nos últimos anos foi a descentralização a partir das cidades e dos seus centros. O centro tradicional do comércio, localizado na Baixa, está há décadas submetido a forte pressão. Em Dublin foram construídos neste último quartel do século, mais de 350.000 m<sup>2</sup> de área comercial, a maior parte da qual nos subúrbios (Parker, Kyne e Cunningham, 1993). Este fenómeno ocorreu também noutras cidades irlandesas, tanto da República da Irlanda como da Irlanda do Norte (Parker, 1982, 1994b; Brown, 1990).

A saída para os subúrbios, e para lá deles, foi apelidada por Schiller (1986) como *The Three Waves of Retail Decentralization in Britain*. A primeira vaga viu o encerramento das pequenas mercearias, coincidindo com o crescimento da suburbanização da população e o aparecimento das cadeias de supermercados. A segunda vaga formou-se com a descentralização do DIY, grandes lojas de mobiliário e artigos eléctricos, enquanto a terceira vaga foi marcada pela saída das lojas especializadas, nomeadamente as de vestuário. Neste último período assistiu-se, em Inglaterra, a desenvolvimentos conjuntos entre a Tesco e a Marks and Spencer e à localização deste último no Parque Comercial Sprucefield, nos arredores de Lisburn na Irlanda do Norte, em companhia da Texas DIY, do estabelecimento de mobiliário MFI e duma grande superfície de material de desporto. Nas proximidades, outros desenvolvimentos adicionais incluíram uma unidade de material eléctrico e uma grande loja de computadores.

As duas últimas vagas coincidiram com o desenvolvimento, do *retail warehouse*, grande superfície especializada e, depois, dos *retail warehouse park* (parques de actividades comerciais). Já não se limitam a DIY e comércio de móveis porque incluem

também lojas de sapatos, brinquedos e restaurantes. Embora estes formatos se tivessem desenvolvido bastante Inglaterra e noutros países europeus, na Irlanda penetraram um pouco mais tarde. Contudo, neste momento o país tem quatro parques de actividades comerciais e tudo indica que este tipo de associação comercial inovador se vai expandir para outros sítios. As lojas fábricas já comuns EUAe nalguns países da Europa Ocidental, constituem agora outra inovação comercial, tanto em termos de formato como de localização em vários países. E havendo já algumas em Inglaterra, há planos para uma em Killarney que é um importante centro de turismo na região sudoeste da Irlanda.

As dimensões das áreas comerciais planeadas têm vindo a aumentar. Em Inglaterra estão já em funcionamento quatro centros comerciais regionais com áreas superiores a 100.000 m<sup>2</sup>: o Metro Centre em Gateshead; Merry Hill em Dudley; Meadowhall em Sheffield; e Lakeside em Thurrock, e outras estão em diferentes fases do processo de planeamento e aprovação, tendo sido recentemente autorizado um nos arredores da grande Manchester. Na República da Irlanda nos finais de 1997 haverá três centros comerciais de nível regional na periferia de Dublin, adicionando cerca de 200.000 m<sup>2</sup> de área comercial à cidade, dos quais, 70.000 m<sup>2</sup> já estão em funcionamento. O centro da cidade, entretanto, terá o seu terceiro grande centro comercial, o qual acrescentará 50.000 m<sup>2</sup> a esta área comercial. Estes desenvolvimentos podem provocar efeitos muito importantes nos padrões de consumo de Dublin, particularmente se for construído uma auto-estrada circular em torno da cidade que permita aos consumidores um deslocamento fácil para as zonas comerciais da periferia (Parker, 1994c). O maior impacto será provavelmente o que se fará sentir nos pequenos e antigos centros comerciais suburbanos.

Embora estes desenvolvimentos ilustrem bem o aumento da escala em que opera a distribuição, tanto dentro como fora da cidade, devemos ainda reflectir sobre o "Mall of America" considerado a derradeira experiência em centros comerciais. Situado nos arredores de Minneapolis é um centro comercial com cerca de 400.000 m<sup>2</sup>. O *Mall* tem um parque temático no centro da área comercial coberta, o que revela bem a importância das compras como actividade de tempos livres.

Se pensarmos que a partir da Europa, do Japão e das diversas regiões da Américas se organizam excursões a Minneapolis propositadamente para as pessoas passarem três dias no "Mall of America" podemos dizer que verdadeiramente "as compras são um grande turismo de entretenimento". Por toda a parte os centros comerciais regionais estão a constituir-se em atracção turística autónoma e os ingleses não fogem a esta regra.

O centro comercial de Meadowhall em Sheffield organiza excursões de autocarros com pessoas provenientes de locais que se situam a distâncias superiores a 400 quilómetros

As actividades de tempos livres estão cada vez mais a ser incorporadas nos grandes centros comerciais em parte por apresentarem o mesmo tipo de requisitos

locacionais: precisam de clientela relativamente grande para serem lucrativos, um acesso fácil, boas condições de estacionamento, tudo contributos para o sucesso tanto das lojas como das actividades de tempos livres - e também porque estes esquemas diversificados oferecem aos diferentes membros da família a oportunidade de indo para o mesmo local exercerem diferentes actividades. Acontece ainda que estas grandes superfícies comerciais, quando localizadas nos subúrbios, oferecem a ampla gama de serviços e divertimentos que tradicionalmente só se encontram no centro das cidades, intensificando a competição entre as antigas e estas novas áreas de comércio e lazer. Esta oferta de serviços e divertimentos pode incluir cinemas multiplex, pistas de gelo, instalações de *bowling*, parques de jogos para crianças. Nos centros regionais, que se baseiam na atracção dos visitantes de distâncias consideráveis, as actividades de tempos livres são particularmente importantes se as áreas comerciais forem projectadas para que os visitantes passem lá um dia inteiro. Tal é o caso do Metro Centre em Gatheshead que criou o Metroland de 6.000 m<sup>2</sup> com uma ampla gama de atractivos para adultos e crianças.

Neste quadro, a disponibilidade de sítios para comer e beber assume grande importância. Os grandes armazéns desde sempre têm sempre reconhecido a importância da existência de um café ou restaurante. Se as necessidades dos clientes puderem ser satisfeitas dentro do estabelecimento eles permanecerão aí mais tempo, e se estiverem mais tempo, estarão disponíveis para gastar mais. O aparecimento de uma série diversificada de estabelecimentos de *fast food* nas ruas principais de comércio responde às mesmas necessidades humanas e contribui para fixar as pessoas mais tempo na área comercial. Nos centros comerciais planeados, esta tendência culminou na criação da praça da restauração, uma zona especial de alimentação, que permite aos frequentadores escolher diferentes tipos de comida, embora se sentem em conjunto para comer, partilhando uma mesma área comum.

Muitas das novas formas comerciais estão a ocorrer tanto no centro da cidade como nos subúrbios. O centro das cidades tem a vantagem de ser o centro tradicional de compras para muitas pessoas e de ser também o centro histórico da cidade. As atitudes favoráveis às compras na área central da cidade continuam positivas, não obstante as oportunidades oferecidas pelas localizações suburbanas e de franja. Nos últimos anos tem-se verificado uma tendência no sentido de dar mais importância e melhorar as zonas comerciais do centro das cidades. Neste movimento, a melhoria dos acessos tanto do ponto de vista do estacionamento automóvel, como dos transportes colectivos tem constituído um ponto crítico, bem como a pedonização, tendo-se procedido em muitas cidades à vedação de certas vias nas zonas comerciais ao trânsito automóvel com a criação de espaços reservados a peões. A melhoria das condições ambientais incluem a adaptação de edifícios antigos a espaços comerciais na linha do *Boston's Quincy Market*, e os chamados *Festival Shopping Catering* vocacionados para determinados nichos de consumidores, incluindo o mercado turístico. A melhoria do ambiente das áreas comerciais tem passado ainda, em certas cidades da Europa, pela construção de coberturas nalgumas das principais ruas comerciais.



Ao mesmo tempo, as ruas comerciais de segundo e terceiro níveis tendem a ser áreas comerciais pouco atractivas por causa da intensidade de trânsito automóvel, atraindo apenas os comerciantes de artigos de baixa qualidade. Os alugueres são baixos, em particular quando comparados com os das ruas principais, resultando daí pouco investimento na melhoria dos edificios e na sua adaptação a actividades comerciais modernas. Verifica-se por isso uma estagnação que não propicia a renovação e o progresso do comércio.

A adopção de políticas financeiras especiais para estas áreas, tanto por parte dos governos centrais como das autoridades locais, pode ajudar à sua melhoria e regeneração, tal como tem acontecido com as *Designated Areas* de Dublin e de outras áreas urbanas irlandesas. A renovação da população local com a afluência de famílias mais jovens e de maior capacidade económica e o desenvolvimento de novos e mais modernas formas comércio constituíram um forte estímulo à melhoria de algumas destas áreas meio abandonadas.

Uma apreciação mais geral do assunto sugere que actualmente se está em presença de uma nova hierarquia do comércio que combina os efeitos das mudanças na organização, nas formas, e particularmente na localização. A hierarquia tradicional incluía o centro da cidade, o centro regional, o centro de bairro e loja de esquina. A nova hierarquia poderá provavelmente incluir o centro comercial regional em competição com o centro da cidade, a disputa entre um centro comercial especialmente projectado e o centro de compras tradicional do bairro, um *superstore* (pequeno hipermercado) conquistando os clientes do centro tradicional de vizinhança e uma loja de conveniência captando a clientela das lojas de esquina.

Neste mundo cada vez mais competitivo, a questão que se coloca às áreas urbanas é a de saber como é que os centros das cidades enfrentarão com êxito os desafios que lhe são colocados pelos centros comerciais construídos em áreas suburbanas ou da periferia das cidades, onde é mais agradável comprar. A gestão da cidade centro é cada vez mais importante na manutenção e desenvolvimento da sua actividade comercial. A cooperação entre os diversos intervenientes na área urbana, os comerciantes, as câmaras municipais, os responsáveis pelo planeamento, a polícia e outras instituições é essencial para o bem estar não só da zona central, mas de toda a cidade. A gestão do centro da cidade deve ser entendida como um processo de cooperação e reforço das acções tendentes a tornar a cidade mais atractiva tanto em termos de negócios como de ambiente, e desta maneira, também como um positivo contributo para toda a área urbana, os cidadãos em geral, e os visitantes.

## **TENDÊNCIAS ACTUAIS: A INTERNACIONALIZAÇÃO DO COMÉRCIO**

A principal mudança que ocorre presentemente no comércio é a da sua internacionalização. Não se trata de um fenómeno novo, pois grupos como a Spar têm uma presença internacional há muitas décadas. O que é novo, é a escala da internacionalização da distribuição. As ruas principais das cidades irlandesas albergam



agora muitas empresas internacionais, predominantemente do Reino Unido, como a Marks and Spencer, Monsoon, Miss Selfridge, Wallis, Clarks Shoes, River Island, Mothercare, HMV, Our Price, Virgin Records, Tie Rack, Argos (lojas mostruário de catálogos) e as ópticas francesas Lynx Optique. Face à saturação dos mercados nacionais os distribuidores têm de optar entre uma expansão para outros mercados conservando o mesmo tipo de sortido (tal como está a acontecer com a alemã Aldi e a dinamarquesa Netto em Inglaterra) ou o alargamento da gama de produtos no seu próprio mercado nacional (como é o caso da W.H. Smith, uma cadeia distribuidora de revistas e livros inglesa que está a promover lojas de DIY, ou a *Boots* de produtos farmacêuticos que criou o *Children's World*. As alianças além fronteiras constituem-se quando as empresas procuram apoiar-se mutuamente em termos de informação, desenvolvimento de produtos, ou mesmo penetrar no mercado umas das outras. São exemplos destas situações os casos da empresa Irlandesa de supermercados Surperquinn que se uniu a um consórcio internacional liderado pela Argyl do Reino Unido, a Ahold holandesa e a Casino francesa, que inclui ainda empresas italianas e finlandesas. Há notícias recentes de que a Sintesi, central de compras dos cinco maiores elementos do grupo italiano de supermercados Despar se uniu com a central de compras da Carrefour/Metro.

Deve ainda considerar-se a expansão para o estrangeiro das cadeias da Marks and Spencer por exemplo, com presença em Inglaterra, Irlanda França, Espanha, Hungria, Grécia, Canadá e Estados Unidos da América, entre outros países, abrirá dentro de pouco tempo lojas em Pequim e Praga. A cadeia francesa de vestuário feminino Promod, tem já lojas em Espanha, Bélgica Itália, Alemanha e Reino Unido, e abrirá a sua primeira loja em Portugal em 1995. No comércio alimentar a francesa Leclerc abriu lojas em Espanha, Portugal, e Polónia, embora tenha abandonado o mercado dos Estados Unidos. *Joint ventures* com empresas locais são com frequência o modo adoptado pelos distribuidores na sua internacionalização; um exemplo é dado pelo grupo de supermercados holandês Ahold que estabeleceu uma *joint venture* em Portugal com a Jerónimo Martins Retalho (JMR) e opera a cadeia de supermercados Pingo Doce e a cadeia de hipermercados Feira Nova.

Como exemplo de expansão da Europa do Sul para a do Norte deve citar-se a recente aquisição da empresa inglesa de artigos desportivos Lilliwites pela Jerónimo Martins (JRM). Um outro exemplo português é o da aliança da Sonae com a empresa de venda postal alemã Quelle a fim de efectuar um estudo das potencialidades nacionais para introdução desta modalidade de vendas. A Sonae já detinha importante posição no comércio português associada com a empresa francesa Promodés nos seus hipermercados Continente. Mais longe, na Argentina, a companhia francesa Carrefour está presente no sector alimentar, bem como um certo número de grupos chilenos, enquanto a das lojas de desconto americana Wal-Mart anunciou planos para abrir pontos de venda nesse país nos próximos anos, alargando a presença internacional ,que já contava com o C&A.

## CONCLUSÕES

Grande parte dos assuntos referidos neste texto foram extraídos da experiência anglo-americana. Há ainda outros aspectos que não considerei, como sejam os relativos à venda electrónica e à Internet. Os processos de desenvolvimento comercial passam por fases semelhantes nos diversos países, mas não ocorrem em todos ao mesmo tempo. Por exemplo a experiência irlandesa está a reproduzir em grande parte a inglesa, mas com atraso. Em Portugal estão a verificar-se algumas das principais tendências já observadas anteriormente na Irlanda, enquanto outros países da Europa já passaram por essas experiências. Em contraste, países do antigo bloco de Leste, como a República Checa e provavelmente também a Hungria, estão a experimentar muito rapidamente as mudanças que fazem parte da reestruturação do comércio.

Gostaria de concluir colocando duas questões que podem servir de reflexão no âmbito do programa ALFA. A primeira que deve talvez entender-se como um argumento, leva-nos a sugerir que, tal como o processo de urbanização se verificou tanto mais rapidamente quanto aconteceu historicamente mais tarde, assim também as mudanças no comércio ocorrem tanto mais rapidamente quanto mais tarde se verificar o seu desenvolvimento. A minha segunda questão é uma interrogação, em que medida as mudanças descritas estão a ter impactos semelhantes nas áreas urbanas na América do Sul?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barata Salgueiro, T. and H. Cachinho (1996) "Retail Modernisation in Portugal, *The European Retail Digest*, 9, pp.27-32.
- Brown, S. (1990) "Twenty years of change: retailing in the Belfast region, 1969-89", in P. Doherty, ed., *Geographical Perspectives on the Belfast Region*, Geographical Society of Ireland Special Publication No.5, Newtownabbey.
- Davies, R.L. (1995) *Retail Planning Policies within Western Europe*, Routledge, London.
- Davy, Kelleher and McCarthy (1987) *Ireland's Changing Population Structure*, DKM, Dublin.
- Dawson, J. (1979) "Retail trends in the EEC", in R.L. Davies, ed., *Retail Planning in the European Community*, Saxon House, Farnborough, pp.21-49.
- Dawson, J. and Burt, S. (1988) *The Evolution of European Retailing*, ICL, Slough.
- Nielsen, A.C. (1994) *Retail Census 1994*, Nielsen, Dublin.
- Parker, A.J. (1979) "A volatile year for Irish grocers", *Retail and Distribution Management*, 7(6), pp.25-28.
- Parker, A.J. (1982) "The development of planned shopping centres in the Republic of Ireland", *Retail and Distribution Management*, 10(2), pp.25-29.
- Parker, A.J. (1990a) "Retailing - the rocky road to ruin ?", paper presented to the *Marketing Society*, Dublin.

- Parker, A.J. (1990b) "The changing nature of Irish retailing", in R.W.G. Carter and A.J. Parker, eds., *Ireland : A Contemporary Geographical Perspective*, Routledge, London, pp.237-270.
- Parker, A.J. (1990c) "The advent of forecourt retailing", *Forecourt Retailer*, 1(1), pp. 7-9.
- Parker, A.J. (1994a) "Government Regulatory Legislation on the Operation of the Retail System in Ireland", presented to the Geography of Commercial Activities Commission Symposium at the International Geographical Union Regional Conference, Prague, Centre for Retail Studies Conference Paper, University College Dublin.
- Parker, A.J. (1994b) "The Development of Purpose-Built Shopping Centres: a Case Study of the Republic of Ireland", *Proceedings of the International Geographical Union Regional Conference*, Prague, 1994, CD-ROM.
- Parker, A.J. (1994c) "Strategic Planning in Dublin : a Case Study of Retail Location and Organisation", in C. Vandermotten (ed.) *Planification et Stratégies de Développement dans les Capitales Européennes*, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels, pp.113-26 + refs.
- Parker, A.J. (1995) "Retail Planning Policies in the Irish Republic' in R.L. Davies (ed.) *Retail Planning Policies within Western Europe*, Routledge, London, 1995, pp. 120-43.
- Parker, A.J., Kyne, D.M and N. Cunningham (1993) *Dublin Shopping Centres : Statistical Digest 1993*, Centre for Retail Studies, Dublin.
- Schiller, R. (1986) "Retail decentralisation - the coming of the third wave", *The Planner*, 72(7), pp.13-15.
- Sparks, L. (1990) "Responding to Tomorrow's Consumers", paper presented at the Centre for Retail Studies and Dublin Chamber of Commerce Conference 'Retailing - the Pace of Change', Dublin.
- Wilkie, W. (1986) *Consumer Behaviour*, Wiley & Sons.
- Williams, C.C. (1996) "Rethinking the role of retailing and consumer services in local economic development: a British perspective", *Journal of Retailing and Consumer Services*, 3(1), pp. 53-56.

## **OS IMIGRANTES E O MERCADO DE TRABALHO: ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO, VULNERABILIDADE E ILEGALIDADE NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

Jorge Macaísta Malheiros  
Departamento de Geografia  
Universidade de Lisboa

Esta texto discute o papel dos activos estrangeiros no mercado de trabalho português, relacionando as alterações que nele ocorrem com as necessidades de importação de mão-de-obra para satisfazer a procura de determinados sectores.

Centrando-se no mercado de trabalho secundário, nomeadamente nos ramos de actividade que requerem mão de obra flexível e temporária (como por exemplo a construção civil e as obras públicas), será apresentada uma análise global das estratégias que, directa ou indirectamente, contribuem para sustentar o trabalho clandestino.

Neste âmbito, coloca-se como hipótese que a existência de imigrantes pouco qualificados envolvidos em actividades clandestinas, não só contribui directamente para facilitar as estratégias de acumulação das empresas de sectores como a construção civil, como facilita o próprio funcionamento do mercado de trabalho secundário formal. Com o intuito de desenvolver esta hipótese, procedeu-se à análise de informação relativa à presença de estrangeiros no mercado de emprego português e a uma breve discussão dos papéis desempenhados pelos diferentes agentes envolvidos no sector da construção - empresas, empreiteiros, subempreiteiros, trabalhadores, instituições estatais e sindicatos.

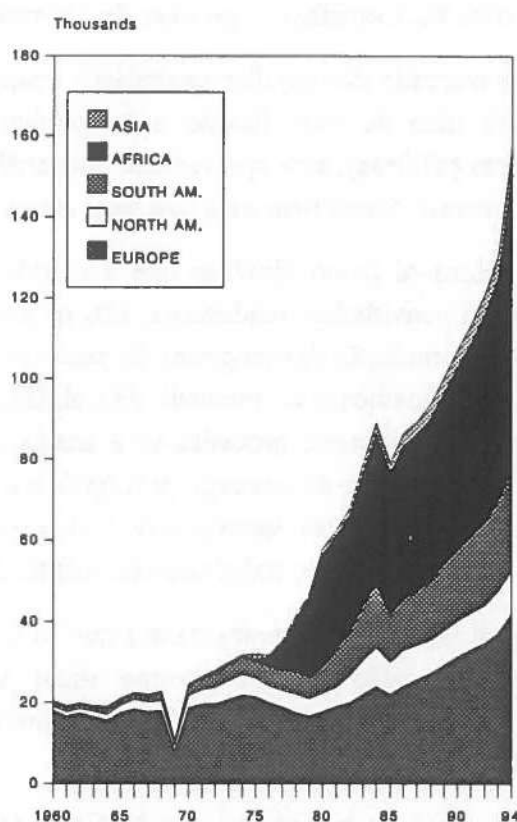
Uma síntese das situações de vulnerabilidade a que os trabalhadores clandestinos, nomeadamente estrangeiros, estão sujeitos permite situar melhor um conjunto de sugestões que podem contribuir para reduzir alguns dos problemas laborais com que estes se defrontam em Portugal.

A relevância da Área Metropolitana de Lisboa (AML) no contexto desta comunicação prende-se com o facto de ser aqui que se concentram quase dois terços dos estrangeiros com residência legal em Portugal. Para além desta questão, a AML têm experimentado uma grande dinâmica do sector da construção e obras públicas, que é utilizado neste texto como exemplo de referência. Finalmente, as características cosmopolitanas de Lisboa e a progressiva instalação das comunidades imigradas com as suas redes específicas de contactos sociais também facilitam o desenvolvimento dos canais de informação e contacto que suportam o trabalho clandestino.

## 1. A POSIÇÃO DE PORTUGAL NA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E O PAPEL DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE EMPREGO

Apesar da presença de trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho português datar dos finais dos anos 60, quando a emigração e a guerra colonial reduziram o número de trabalhadores não qualificados em sectores como a construção civil, a visibilidade das comunidades estrangeiras só começou a ser significativa após a segunda metade dos anos 70 (Fig.1 ).

Figure 1  
Evolution of the number of foreigners with residence permits - 1960-1994



Source: INE, Estatísticas Demográficas  
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O processo de descolonização que ocorreu na sequência da Revolução de 1974, originou um “boom” na chegada de africanos das antigas colónias portuguesas. Regressando, inicialmente, em conjunto com os retornados, estes indivíduos constituíram o núcleo-base das grandes comunidades africanas que se iriam estabelecer nos anos subsequentes. Assim, entre 1975 e inícios dos anos 80, a imigração estrangeira para Portugal ficou mais a dever-se ao processo de repulsão gerado pela repentina e desorganizada transferência da administração nas colónias, do que às pressões internas dos mercados sectoriais de trabalho portugueses. Os conflitos armados que se iniciaram



em Angola e em Moçambique na sequência dos processos de independência contribuíram para alimentar o fluxo de imigrantes que chegaram a Portugal nos anos seguintes.

Após o início dos anos 80, é possível considerar a existência de uma segunda fase no ciclo de imigração português. O número de estrangeiros continuou a aumentar a um ritmo razoável, mas o crescimento relativo dos asiáticos (principalmente, indianos, paquistaneses e chineses) e dos sul-americanos (designadamente brasileiros) tornou-se mais relevante (Quadro 1). Concomitantemente, o número de nacionalidades de estrangeiros residentes registado pelo SEF, passou de 102 em 1981, para 129 em 1991. Esta diversificação das origens dos imigrantes salienta uma alteração na posição de Portugal no contexto da migrações internacionais e aponta para um papel mais relevante das condições do mercado de trabalho português no processo de recrutamento de trabalhadores estrangeiros. O papel desempenhado pelo mercado de trabalho informal neste contexto assume, também, grande relevância.

Quadro 1 - Taxas de variação da população estrangeira com autorização de residência, por continentes (1960-1994)

|                             | 1960 A<br>65 | 1965 A<br>70 | 1970A<br>75  | 1975 A<br>80 | 1980 A<br>85 | 1985 A<br>90 | 1990 A<br>94 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Europa                      | -3.08        | 6.70         | 14.46        | -17.32       | 24.59        | 42.38        | 33.14        |
| América Nor.                | 76.88        | 57.34        | 51.07        | 2.38         | 65.67        | 12.60        | 19.42        |
| América Sul                 | 34.65        | 85.15        | 90.63        | 56.67        | 80.65        | 50.22        | 42.81        |
| África                      | 75.00        | 31.55        | 127.60       | 5416.5       | 26.06        | 29.38        | 60.49        |
| Ásia                        | 11.54        | 68.10        | 205.38       | -3.19        | 122.38       | 62.01        | 52.19        |
| Oceânia                     | 510.00       | -1.64        | 106.67       | 20.16        | 83.22        | 30.77        | 33.61        |
| Duplanacion.<br>e apátridas | -26.56       | -34.04       | -27.42       | 146.67       | 48.65        | 34.55        | 22.07        |
| <b>TOTAL</b>                | <b>3.49</b>  | <b>16.36</b> | <b>29.83</b> | <b>81.12</b> | <b>37.02</b> | <b>35.40</b> | <b>45.75</b> |

FONTE: Serviço de Estrangeiros e fronteiras

Apesar das alterações políticas e económicas ocorridas após o início dos anos 80, Portugal deve ser encarado como um País Intermédio no contexto da teoria da Nova Divisão Internacional do Trabalho. De uma forma simplificada, esta teoria divide os países em três grupos de acordo com a qualificação das funções dominantes no mercado de trabalho. Consequentemente, os Países Desenvolvidos organizam os mercados internacionais de trabalho e concentram as funções de concepção e controlo; os Países Intermédios desenvolvem principalmente as tarefas de produção qualificada, ao passo

que as funções de execução são realizadas nos Países Menos Desenvolvidos (BENKO e LIPIETZ, 1994:8-9). O processo de segmentação e subsequente transferência das fases de execução do ciclo produtivo para países periféricos levado a cabo por empresas transnacionais ao longo das duas últimas décadas contribuiu, naturalmente, para esta Nova Divisão do Trabalho.

No que diz respeito à economia portuguesa, o período entre meados da década de 80 e meados da década seguinte, foi marcado por duas importantes opções de política económica: liberalismo e crescente abertura ao exterior. O desenvolvimento de diversas estratégias (contratos temporários, generalização dos recibos verdes, alguma flexibilização da regulamentação dos despedimentos, entre outros) visando aumentar a flexibilidade das regras do mercado de trabalho acompanhou os dois princípios fundamentais atrás enunciados<sup>1</sup>.

As duas opções políticas principais foram suportadas por um conjunto de medidas e iniciativas com repercussões importantes nas variáveis económicas e obviamente nas características do mercado de trabalho. O processo de reprivatização das empresas nacionalizadas no período imediatamente posterior à Revolução associado a um clima de estabilidade política com um partido de tendência liberal no governo, possibilitou uma expansão do investimento, num contexto económico internacional favorável. Além disso, a adesão formal à CEE, em Janeiro de 1986, contribuiu para acelerar o processo de internacionalização da economia portuguesa. Por um lado, as empresas de capitais estrangeiros começaram a assumir Portugal como parte de um mercado alargado. Por outro lado, os fluxos de milhões de ECUs vindos da Comunidade Europeia no âmbito dos fundos estruturais alimentaram alguns sectores de actividade económica como a construção e obras públicas. O dinamismo da economia, principalmente no final dos anos 80, justificou a existência de uma taxa de desemprego muito reduzida (em média, próximo dos 4%) e, em conjugação com outros factores, a necessidade de recrutar mão-de-obra estrangeira em alguns sectores de actividade.

A posição de Portugal na Nova Divisão Internacional do Trabalho e a evolução da economia, especialmente durante o período dourado entre 1986 e 1992, clarificam o padrão imigratório de Portugal, no que diz respeito à população activa estrangeira. Este padrão mostra uma polarização entre profissionais muito qualificados vindos principalmente de países europeus e de trabalhadores pouco e nada qualificados oriundos, na sua maioria, dos PALOP, com excepção de Moçambique (MALHEIROS, 1996; PENA PIRES, 1994).

Uma análise dos dados do Quadro 2 mostra uma maior taxa de crescimento dos trabalhadores qualificados em relação à taxa de crescimento dos trabalhadores não qualificados da indústria, dos serviços pessoais e, principalmente, da construção civil, durante os anos 80.

---

<sup>1</sup> A promulgação da Lei da Polivalência, já durante a vigência do actual Governo Socialista, pode também ser inserida nesta lógica.

Quadro 2 - Evolução da população activa estrangeira com autorização de residência, por grupos profissionais (1983, 1990 E 1996)

| GRUPOS PROFISSIONAIS    | Número de indivíduos | Número de indivíduos | Número de indivíduos | Taxa de variação | Taxa de variação | Taxa de variação |
|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|------------------|------------------|
|                         | 1983                 | 1990                 | 1996                 | 83-90 (%)        | 90-96 (%)        | 83-96 (%)        |
| <b>I</b>                | 4082                 | 12743                | 20571                | 212.2            | 61.4             | 403.9            |
| <b>II</b>               | 1483                 | 3465                 | 4991                 | 133.7            | 44.0             | 236.5            |
| <b>III</b>              | 1508                 | 2592                 | 3429                 | 71.9             | 32.2             | 127.4            |
| <b>IV</b>               | 2743                 | 4100                 | 7088                 | 49.5             | 72.9             | 158.4            |
| <b>V</b>                | 1363                 | 1824                 | 7210                 | 33.8             | 295.3            | 428.9            |
| <b>VI</b>               | 895                  | 910                  | 1093                 | 1.7              | 20.1             | 22.1             |
| <b>VII</b>              | 10916                | 23552                | 42428                | 115.8            | 80.1             | 288.7            |
| <b>TOTAL DE ACTIVOS</b> | 22990                | 49186                | 86810                | 114.0            | 76.5             | 277.6            |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

(GRUPOS PROFISSIONAIS: I = Profissões científicas, técnicas e similares; II= Directores e quadros superiores; III= Administrativos e similares; IV= Comerciantes, trabalhadores do comércio e vendedores; V= Serviços Pessoais, Domésticos e de Segurança; VI= Agricultores e trabalhadores agrícolas; VII= Operários da indústria e construção civil)

Esta situação está certamente relacionada com uma primeira etapa do processo de internacionalização contemporâneo da economia portuguesa que permitiu, em simultâneo, um aumento nos fluxos de capital e uma maior penetração de empresas estrangeiras<sup>2</sup>. Também o processo de modernização do tecido empresarial português, parcialmente apoiado pela entrada de fundos da UE, reforçou as necessidades de especialistas em áreas (design, marketing e outras), até então com um nível de desenvolvimento relativamente reduzido em Portugal. Deve referir-se que é precisamente no grupo profissional mais qualificado que se encontram as percentagens mais elevadas de estrangeiros (Quadro 3).

O início dos anos 90 evidencia uma redução na tendência de crescimento de trabalhadores qualificados (Quadro 2). De facto, após a fase inicial de abertura da economia portuguesa, não só o ritmo de instalação de empresas estrangeiras diminuiu, como as estratégias de educação e formação profissional nacionais passaram a incorporar as áreas ocupacionais em défice. Pelo contrário, o dinamismo da construção civil e das obras públicas no mesmo período contribuíram para suportar o crescimento do número

<sup>2</sup> Tal como mostram FERRÃO e FONSECA (1989: 256) e DUARTE, G. (1994), a taxa de crescimento do investimento estrangeiro neste período atingiu níveis muito elevados.

de trabalhadores pouco e nada qualificados de origem estrangeira, não apenas no mercado de trabalho formal (Quadro 2), mas igualmente no informal.

Quadro 3 - Relação entre a população activa estrangeira com situação regularizada e a população activa total em Portugal, por grupos profissionais - 1991

| GRUPOS PROFISSIONAIS                              | População activa total | Estrangeiros em situação regular | Percent. de estrangeiros |
|---------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Profissões científicas técnicas e similares       | 467000                 | 13927                            | 2,98                     |
| Directores e quadros superiores                   | 101100                 | 3839                             | 3,80                     |
| Administrativos e similares                       | 623400                 | 2682                             | 0,43                     |
| Empregados de comércio, comerciantes e vendedores | 478200                 | 4285                             | 0,90                     |
| Serviços pessoais, domésticos e de segurança      | 597400                 | 2148                             | 0,36                     |
| Agricultura                                       | 808200                 | 902                              | 0,11                     |
| Indústria e Construção civil                      | 1488100                | 24517                            | 1,65                     |
| Não classificados                                 | 66100                  | 2639                             | -----                    |
| Total                                             | 4629500                | 54939                            | 1,19                     |

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 1991 e INE, Inquérito Permanente ao Emprego (4º trimestre de 1991)

Contudo, foi o sector dos serviços pessoais que demonstrou maior dinâmica na criação de emprego para imigrantes, designadamente na presente década. Este processo é o resultado da presença de mulheres africanas nos ramos da limpeza industrial e doméstica, e reflecte interessantes modificações de carácter regulatório e económico. Por um lado, os processos de regularização de 1992 e 1996 e a difusão das vantagens de vínculos contratuais mais estáveis e do registo na Segurança Social implicaram a "formalização" de diversas trabalhadoras clandestinas. Por outro lado, diversas empresas privadas e serviços públicos externalizaram serviços como a limpeza, fenómeno que possibilitou a expansão das firmas dedicadas a esta actividade e das trabalhadoras nela envolvidas.

## 2. VULNERABILIDADE E PRECARIDADE DOS MIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO SECUNDÁRIO: A FORMAÇÃO DE UM MERCADO INFORMAL DE EMPREGO

Apesar do desenvolvimento de estratégias informais no mercado de trabalho afectar todos os imigrantes, esta situação é mais relevante entre os trabalhadores não qualificados. Assim, a discussão da existência de um mercado de trabalho informal deve ser colocada no quadro analítico do mercado de trabalho secundário.

De acordo com a teoria dual do emprego (MALLET, 1980; GAMBIER E VERNIÈRES, 1982), o conceito de mercado de trabalho secundário corresponde ao segmento do emprego caracterizado pela sua vulnerabilidade em termos de salário, contratos e possibilidades de carreira profissional. Dentro deste mercado, a oferta de potenciais trabalhadores não qualificados deve ser diversificada e mantida a um nível elevado com o objectivo de introduzir diferenciais nos salários em função de factores não laborais como a idade, o sexo ou a origem étnica (JACKSON, 1991: 27).

Efectivamente, os estrangeiros não qualificados apresentam várias desvantagens quando competem com os nacionais no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, há a questão das restrições formais (necessidade de vistos, limitações na atribuição de autorizações de trabalho, etc.). Depois, existem um conjunto de desvantagens inerentes à própria condição de estrangeiro (falta de domínio da língua, pouca familiaridade com os circuitos do mercado de trabalho, etc.), para além destes estarem, frequentemente, sujeitos aos preconceitos e, por vezes, à hostilidade de alguns grupos da população local.

Para ultrapassar estas limitações, os migrantes estrangeiros implementam, frequentemente, estratégias informais, particularmente se as instituições formais (Estado, autoridades locais, sindicatos) mostram uma capacidade muito limitada para ajudar a integração de estrangeiros não qualificados no mercado de trabalho. Entre as estratégias acima mencionadas, há duas que se inter-relacionam e desempenham papéis privilegiados: *a mobilização de redes familiares e de parentesco e o desenvolvimento de actividades clandestinas*.

Funcionando como um canal de contactos fundamental entre imigrantes e empregadores, as redes sociais dos migrantes fornecem informações essenciais para os que procuram trabalho ou necessitam de qualquer outro tipo de apoio (habitação temporária, assistência social, etc.). Tal como POHJOLA (1991: 440) afirma, estas redes assumem um papel principal na “reorganização das vidas dos migrantes após a deslocação”. O desenvolvimento de actividades clandestinas é frequentemente a resposta às restrições legais que resultam de uma efectiva situação de ilegalidade ou de uma incorrecta interpretação dos benefícios e limitações associados à prática de um trabalho formal. Frequentemente orientados através dos circuitos de trabalho clandestino, os novos migrantes não qualificados aceitam muitas vezes as regras do mercado informal de trabalho, não apenas porque não possuem documentos, mas também porque as suas estratégias de aforramento rápido são aparentemente de mais fácil satisfação se



seguirem este percurso. Contudo, se a curto prazo os lucros são elevados (não pagam impostos, não efectuam descontos para a segurança social), a longo prazo a consciência da vulnerabilidade aumenta e os problemas tornam-se reais (salários inferiores, inexistência de férias pagas, ausência de benefícios sociais em caso de despedimento e, frequentemente, de acidente).

A relevância das situações de irregularidade entre os imigrantes oriundos dos PALOP, bem como o seu envolvimento em situações de trabalho clandestino são observáveis através dos dados da Regularização Extraordinária de 1996. De acordo com esta, dos cerca de 35.000 processos aceites pelo SEF<sup>3</sup>, mais de 1/4 pertencia a cabo-verdianos que, conjuntamente com os nacionais de Angola, Guiné-Bissau e S.Tomé e Príncipe, perfaziam cerca de 66% das solicitações apresentadas. Para além destes PALOP, os principais estados do subcontinente indiano (Índia, Paquistão e Bangladesh) e a China emergem também como fornecedores de imigrantes irregulares. Neste casos, antigos sistemas de contacto assumem novo protagonismo, uma vez mais com o auxílio de redes de algum modo herdadas do antigo império colonial (via Moçambique, Goa e Diu, ou mesmo Macau).

Não obstante este Processo de Regularização, ainda existe um número indeterminado de imigrantes irregulares em Portugal, não só em virtude de chegadas recentes, mas também devido ao facto de alguns estrangeiros não terem beneficiado, porque não puderam ou não quiseram, da última regularização extraordinária. Por último, o número de trabalhadores clandestinos imigrados é certamente superior ao número de imigrantes irregulares, uma vez que há bastantes imigrantes em situação legal que trabalham sem contratos válidos.

Estas situações de ilegalidade entre os trabalhadores imigrados contribuem para a estruturação de uma mão-de-obra que desempenha um papel fundamental no contexto da segmentação do mercado de trabalho secundário de alguns sectores da economia portuguesa (ESTEVES *et al*, 1991: 49).

Se a incorporação nas redes de trabalho informal comporta aparentes vantagens imediatas para todos os agentes (patrões, trabalhadores e, indirectamente, instituições públicas), a exposição dos trabalhadores estrangeiros a certas situações é reveladora de uma grande vulnerabilidade. De acordo com investigações relativas à participação de estrangeiros no mercado de trabalho em Portugal (por exemplo, FRANÇA *et al*, 1992, para os Cabo-verdianos ou MALHEIROS, 1995 para um grupo de Angolanos), bem como a opinião de responsáveis por organizações não governamentais como a Associação Guineense ou o Conselho Português para os Refugiados, as situações mais comuns de vulnerabilidade enfrentadas pelos trabalhadores estrangeiros em Portugal são as seguintes:

- salário inferior ao dos nacionais e à sua efectiva categoria profissional;
- ausência de férias pagas e de 13º mês;

<sup>3</sup> SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do Ministério da Administração Interna.

- frequentes recusas de pagamento após terminar o acordo de trabalho (nestes casos, não costuma existir um contrato legal e formal);
- ausência de assistência social e, frequentemente, de seguro contra acidentes de trabalho;
- possibilidades de despedimento agravadas devido à falta de documentos e à ausência de contrato de trabalho.

A combinação destas situações mostra as condições nada favoráveis vividas pelos trabalhadores estrangeiros clandestinos. Contudo, o exemplo da construção civil, provavelmente o sector onde o sistema de trabalho informal se encontra mais desenvolvido em Portugal, pode ilustrar as relações, as vantagens e as consequências económicas resultantes de tal circuito.

### **3. AS RELAÇÕES INFORMAIS E O DESENVOLVIMENTO DE UM MERCADO DE TRABALHO PARALELO PARA IMIGRANTES: O EXEMPLO DA CONSTRUÇÃO CIVIL**

A partir de 1990 e, especialmente após 1992, o sector da construção civil e obras públicas tem experimentado uma importante dinâmica (taxas de crescimento do volume de negócios próximas dos 10% anuais, de acordo com a AECOPS- Associação das Empresas de Construção Civil e Obras Públicas). Este processo resulta da existência de importantes investimentos privados (bancos, promotores imobiliários, grandes empresas...) e públicos que conduziram à execução de diversos mega-projectos de construção (Ponte Vasco da Gama, CRIL, CREL, EXPO 98, sede da Caixa Geral de Depósitos, Centro Comercial Colombo e outros), bastante concentrados na Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Para satisfazer este incremento na procura, as construtoras reforçaram as suas estratégias de externalização e subcontratação e o número total de empresas do sector instaladas na AML aumentou de 2704 em 1986 para 4867 em 1993, tendo o peso relativo das pequenas firmas (entre 1 e 9 empregados) passado de 66,5 para 72,8%, no mesmo período. Deve frisar-se que uma parte destas últimas empresas tem um carácter efémero, nalguns casos associado à execução de um único projecto, noutros correspondendo a empresários individuais que actuam exclusivamente na área do recrutamento de trabalhadores (BARATA SALGUEIRO *et al.*, 1997).

Este processo de "estilhaçamento" do tecido empresarial do sector da construção civil está associado a um crescimento do número de trabalhadores envolvido no ramo, no caso da Área Metropolitana de Lisboa. Efectivamente, a construção civil é dos ramos de actividade que registou maiores taxas de crescimento do emprego (23%) na AML, entre 1986 e 1994. Apenas alguns ramos do comércio e dos serviços às empresas observaram uma maior dinâmica.

Mais empresas, mais trabalhadores e maior precaridade. De acordo com a Federação Nacional dos Sindicatos da Construção, Madeira e Mármore da CGTP, o problema dos trabalhadores clandestinos e precários agravou-se no final dos anos 80 devido à implementação de estratégias que têm como objectivo reduzir os custos e as responsabilidades sociais das empresas de construção e dos subempreiteiros. Por exemplo, o Quadro 4 permite identificar o progressivo crescimento do número de trabalhadores com contratos a termo certo. Também os trabalhadores em regime de Recibo Verde mostram um aumento contínuo na primeira metade desta década.

QUADRO 4 - - EVOLUÇÃO DOS TIPOS DE SITUAÇÃO CONTRATUAL DA MÃO-DE-OBRA DA CONSTRUÇÃO CIVIL EM PORTUGAL (1991 A 1994)

|                                              | 1991   |       | 1992   |       | 1994   |       |
|----------------------------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                                              | Abs.   | %     | Abs.   | %     | Abs.   | %     |
| <b>Trabalhadores com contrato</b>            | 186376 | 54.2  | 192954 | 58.9  | 179973 | 53.2  |
| .com contratos a prazo (termo certo)         | 127194 | 68.2  | 137815 | 71.4  | 130173 | 72.3  |
| .com contratos permanentes                   | 59182  | 31.8  | 55022  | 28.6  | 49800  | 27.7  |
| <b>Trabalhadores clandestinos</b>            | 81824  | 23.8  | 57146  | 17.4  | 62527  | 19.4  |
| <b>Total de trabalhadores</b>                | 268200 | 78.0  | 250100 | 76.3  | 245500 | 72.6  |
| <b>Trab. com recibo verde (independente)</b> | 75615  | 22.0  | 77663  | 23.7  | 92600  | 27.4  |
| <b>TOTAL GERAL</b>                           | 343815 | 100.0 | 327763 | 100.0 | 338100 | 100.0 |
| Relação entre trab. Clandestinos e legais    | 0.44   | ----- | 0.30   | ----- | 0.35   | ----- |

Fontes: Relatórios Anuais do Banco de Portugal ;Quadros de Pessoal do Ministério do Emprego; Dados da Federação Nacional dos Sindicatos da Construção, Mármore e Madeiras (CGTP)

Porque o sector da construção exige mão de obra muito flexível, não apenas devido à mobilidade dos estaleiros, mas principalmente devido às fortes variações na procura de novos edificios e infra-estruturas, as empresas encontram algumas vantagens na implementação das estratégias acima mencionadas.

Assumindo que os trabalhadores imigrantes são uma percentagem relevante da força de trabalho deste sector<sup>4</sup>, é fácil concluir que estão muito expostos a este processo de precarização das relações contratuais. Além disso, níveis relativamente elevados de oferta de trabalho estrangeiro bem como a ausência de documentos e o reduzido conhecimento dos circuitos do mercado de trabalho português, levam os trabalhadores estrangeiros a aceitarem condições de trabalho mais precárias e vulneráveis. Esta questão, referida por um responsável do Sindicato já tem sido mencionada noutras análises, tal como revela uma comunicação sobre as condições de trabalho dos imigrantes, efectuado em 1985 (FRANÇA *et al.*, 1992: 80).

Apesar da redução do trabalho clandestino no início dos anos 90<sup>5</sup>, o número de activos nesta situação continua a ser muito relevante (a sua relação com os trabalhadores declarados era de 1 para 3 em 1994 – Quadro 4). Certamente, o número de estrangeiros entre os clandestinos é mais relevante que a percentagem global de trabalhadores estrangeiros no sector da construção em Portugal.

No sentido de obter uma perspectiva mais clara destas questões, é interessante abordar sucintamente o papel dos diferentes agentes na rede que suporta o trabalho clandestino na construção.

Com o intuito de reduzir custos, as empresas de construção desenvolveram progressivamente um sistema de contratos com empreiteiros e subempreiteiros que são responsáveis pelo recrutamento de trabalhadores e pela sua contratação directa. Devido à irregularidade do ritmo de construção, as necessidades de mão de obra sofrem flutuações de curto prazo e os subempreiteiros têm de estar preparados para contratar novos trabalhadores numa ou duas semanas (por vezes, num ou dois dias). Assim, os subempreiteiros, frequentemente de origem Cabo-verdiana ou Guineense, estabelecem redes de recrutamento directas ou indirectas (através dos engajadores). Além de manterem contactos directos com África, os engajadores desenvolvem sistemas de recrutamento nos bairros periféricos onde a população africana reside, bem como em alguns pontos de encontro específicos, localizados em determinados locais de Lisboa, que funcionam como bolsas informais de “intercâmbio de trabalho”.

Este sistema de recrutamento tipo cascata (empresas de construção – empreiteiros – subempreiteiros – engajadores – trabalhadores) contribui para aumentar a vulnerabilidade de contratação dos trabalhadores estrangeiros. Por um lado, nesta rede de agentes as responsabilidades diluem-se e tornam-se menos claras e por outro lado, cada um dos agentes tenta acumular tanto capital quanto possível, multiplicando-se os

<sup>4</sup> De acordo com o Sindicato referido, o número de Africanos, principalmente dos PALOPs, no sector da construção está próximo dos 50% na Área Metropolitana de Lisboa. Como curiosidade, é interessante notar que 5 dos 20 membros da Direcção da secção de Lisboa deste sindicato são Africanos, sendo também importante o número de activistas Caboverdianos em várias empresas e estaleiros da construção (fonte sindical).

<sup>5</sup> Tanto as campanhas dos sindicatos como a substituição de situações clandestinas por outros tipos de procedimentos semi-legais, como os recibos verdes, contribuíram para esta situação. Contudo, a necessidade de terminar diversos projectos nos anos de 1997 e 1998 terá provavelmente travado este processo, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa. Contudo, ainda não estão disponíveis dados que permitam confirmar esta suposição.



procedimentos ilegais (ausência de pagamento da Segurança Social, fuga às obrigações fiscais, banalização das formas de trabalho sem contrato). Com alguma frequência, o preço acordado entre as empresas de construção e os subempreiteiros por cada hora de trabalho não é respeitado. Há exemplos de salários quase 60% abaixo do acordo estabelecido, situação que significa um lucro limpo de 40% para o subempreiteiro (*Grande Reportagem*, Janeiro 1996).

O trabalho clandestino na construção beneficia em primeiro lugar as empresas, os empreiteiros e os subempreiteiros. Contudo, os trabalhadores imigrantes clandestinos também retiram algumas vantagens aparentes desta situação. Em primeiro lugar, se não possuem a documentação exigida, não é possível assinarem um contrato legal de trabalho. Em segundo lugar, se têm uma estratégia de carácter temporário ou se pretendem aforrar rapidamente, a ausência de impostos ou de contribuições para a segurança social permite-lhes ter um maior ganho directo imediato. Alguns dos trabalhadores desconhecem as vantagens dos contratos legais (13º mês com salário pago, férias remuneradas, limitações ao despedimento e ao atraso nos salários) e dos descontos para a Segurança Social (remuneração em caso de acidente, benefícios em caso de desemprego), fenómeno que contribui para este tipo de atitude. Finalmente, há um desajuste entre as regras associadas às práticas do trabalho na sociedade ocidental (por exemplo, respeitar os horários, manter um ritmo de produção regular) e a percepção que alguns africanos têm do trabalho. De acordo com responsáveis de algumas Organizações Não Governamentais, os empreiteiros queixam-se frequentemente do absentismo dos trabalhadores clandestinos, constituindo isto uma das desculpas para as situações de recusa de pagamento.

Além destes agentes directamente envolvidos no processo de recrutamento, organismos estatais e sindicatos desempenham também papéis indirectos importantes. O balanço de ganhos/perdas dos organismos estatais com o trabalho clandestino é provavelmente positivo. A presença de trabalhadores estrangeiros reduz a tensão potencial num sector com algumas carências internas de mão de obra e contribui para manter a força de trabalho com custos baixos. Assim, o governo pode poupar algum dinheiro nas diversas obras públicas que têm sido executadas nos últimos anos. É, no entanto, verdade que as Finanças Públicas e particularmente a Segurança Social (a curto prazo) são negativamente afectadas por esta situação. Contudo, o balanço global é provavelmente positivo.

Pelo seu lado, os sindicatos tentam levar a cabo iniciativas com o intuito de melhorar as relações contratuais e as condições de trabalho dos trabalhadores estrangeiros da construção civil, não obstante os seus desideratos estarem sujeitos a algumas limitações. Por um lado, a solução para a questão dos subempreiteiros parece ser um pouco controversa para os sindicatos. Por outro lado, se estes apresentam queixa à inspecção do trabalho sobre a existência de trabalhadores ilegais num estaleiro, estas pessoas podem ser confrontadas com graves problemas, principalmente se são estrangeiros sem documentos. Por último, as instituições sindicais deste sector têm tentado desenvolver um conjunto de iniciativas muito positivas (cooperação nos



processos de regularização extraordinária, contacto directo com as empresas em casos de recusa de pagamento dos salários aos trabalhadores e outros abusos, preparação e divulgação de documentos com os direitos dos estrangeiros) que tentam contribuir para o desenvolvimento de um processo vantajoso de integração no mercado de trabalho dos trabalhadores africanos não qualificados.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal como outros países Intermédios, Portugal apresenta um padrão polarizado de população activa estrangeira, dominado por Europeus muito qualificados e por trabalhadores africanos não qualificados, oriundos na sua grande maioria dos PALOPs.

A manutenção de um mercado de trabalho secundário com uma oferta sustentada de trabalho não qualificado depende da presença de mão de obra estrangeira, principalmente nos sectores menos prestigiados que requerem trabalho flexível, como é o caso da construção civil ou da limpeza industrial e doméstica. O desenvolvimento de situações de trabalho clandestino envolvendo imigrantes sem documentos constitui mais uma contribuição para segmentar e enfraquecer a posição dos trabalhadores no vulnerável mercado de trabalho secundário. Assim, e apesar do esforço dos países que aderiram ao Acordo de Schengen em incrementar os controlos fronteiriços e combater o trabalho ilegal, a pressão da procura de mão de obra em alguns sectores, pode sustentar os canais de importação de trabalho clandestino originário de países não pertencentes à UE.

No que diz respeito a Portugal, o sector onde o sistema de trabalho clandestino está melhor desenvolvido é certamente a construção. Apoiado num contexto de forte procura, as empresas de construção desenvolveram uma complexa rede de trabalho subcontratado. Uma elevada procura de mão-de-obra justifica o recrutamento de trabalhadores dos PALOPs para o desempenho de tarefas indiferenciadas, não só porque a construção civil é um sector socialmente desvalorizado, mas também porque a escassez de trabalhadores neste sector se relaciona com o actual quadro de internacionalização. Na verdade, enquanto o mercado de emprego português recorre aos trabalhadores africanos, as empresas nacionais colocam mão-de-obra portuguesa nos estaleiros de construção da Alemanha, França, Espanha ou Arábia Saudita.

Contudo, para além da construção civil, os estrangeiros clandestinos podem igualmente ser encontrados em restaurantes, nos estabelecimentos comerciais e na venda ambulante e, particularmente, nas limpezas industriais e domésticas (mulheres). A progressiva terciarização da economia urbana, com uma polarização entre funções muito qualificadas e indiferenciadas, trará certamente acréscimos às actividades clandestinas (ou semi-ilegais) nos sectores do comércio e dos serviços, designadamente num quadro que será marcado pelo final do ciclo dourado da construção civil e das obras públicas.

Por último, é importante mencionar que o desenvolvimento de uma integração mais justa no mercado de trabalho dos activos imigrados não qualificados, combatendo a vulnerabilidade gerada pelas situações de ilegalidade, depende de iniciativas<sup>6</sup> como:

- a melhoria dos sistemas de controle do trabalho clandestino com um papel mais forte da inspecção do trabalho e a difusão de multas aplicáveis aos subempreiteiros que explorem trabalhadores estrangeiros;
- o reforço do apoio institucional à incorporação no mercado de trabalho, incluindo a difusão da língua (até para os que vêm das antigas colónias portuguesas) e cursos de formação profissional;
- no caso da construção civil e das obras públicas, a difusão dos acordos de trabalho que impedem o recurso a trabalhadores clandestinos;
- o desenvolvimento de iniciativas com o objectivo de difundir os direitos a que os activos estrangeiros têm direito, bem como as possibilidades de apoio dado pela ONGs, governo e autoridades municipais.

## BIBLIOGRAFIA

- BARATA SALGUEIRO, T. *et al.* (1997) - *Internacionalização, Reestruturação Económica e Geração de Novas Marginalidades na Região de Lisboa*. Departamento de Geografia, Universidade de Lisboa (Relatório de projecto, não publicado).
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994) - "O Novo Debate Regional" in Benko, G.; Lipietz, A., *As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes, os novos paradigmas da geografia económica*, Celta, Lisboa, pp. 3-15.
- DUARTE, G. (1994) - *Investimento Estrangeiro Imobiliário no Área Metropolitana de Lisboa*. Tese de mestrado em Geografia, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (não publicado).
- ESTEVES, M.C. (org.) *et al.* (1991) - *Portugal, País de Imigração*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (I.E.D.), Lisboa.
- FONSECA, L.; FERRÃO, J. (1989) - "Investimento estrangeiro e desenvolvimento regional: o caso do investimento espanhol em Portugal" in *Finisterra*, 24(48), Centro de Estudos Geográficos, pp. 251-278.
- FRANÇA, L. (coord.) *et al.* (1992) - *A Comunidade Cabo Verdiana em Portugal*. I.E.D., Cadernos 23, Lisboa.
- GAMBIER, D.; VERNIÈRES, M. (1982) - *Le Marché du Travail*. Economica, Paris.
- GRANDE REPORTAGEM, nº58, Janeiro de 1996, Lisboa.

<sup>6</sup> Não obstante as iniciativas implementadas pelo actual governo (Segunda Regularização Extraordinária, criação do Comissário Nacional para a Imigração e Minorias Étnicas, implementação de acordos "anti-trabalho clandestino" com as construtoras com actividade na EXPO, por exemplo), os resultados conseguidos ainda são limitados.

- JACKSON, J.A.(1986) - *Migrações*. Escher, Lisboa.
- MALET, L. (1980) - *Le Marché Local du Travail*. Editions du C.N.R.S., Paris.
- MALHEIROS, J.M. (1996) - *Imigrantes na Região de Lisboa: os anos da mudança. Imigração e processo de integração das comunidades de origem Indiana*. Ed. Colibri, Lisboa.
- MALHEIROS, J.M. (1995) - "Refugees in Portugal and Spain: a Preliminary Approach on Reception Policies and Integration prospects" in DONNE, M. *Avenues to Integration - Refugees in Contemporary Europe*, Ipermedium/Univ. de Roma, pp.145-177.
- PIRES, R.P. (1993) - "Immigration in Portugal. A typology essay" in TRINDADE, M.B.Rocha *Recent Migration Trends in Europe*, Universidade Aberta/I.E.D., Lisboa, pp.179-195.
- POHJOLA, A. (1991) - "Social Networks: Help or Hindrance to the Migrant?" in *International Migration*, 34(3), pp.435-444.



## 6. MARGINALIDADES E EXCLUSÃO NAS METRÓPOLES

Teresa Barata Salgueiro  
Departamento de Geografia  
Universidade de Lisboa

### 1. INTRODUÇÃO

Neste texto partimos da constatação que a modernização associada à actual fase de reestruturação económica está a produzir um grande crescimento das situações de pobreza e, pelo menos nos países industrializados, de exclusão social.

A reflexão sobre os conceitos de marginalidade permite analisá-los segundo três grandes dimensões a económica, que diz respeito às empresas, a social que se refere aos indivíduos, e a territorial, todas interligadas pela acção social. Mais ainda, procuramos mostrar que o conceito de exclusão, tal como é entendido no domínio social, pode aplicar-se aos territórios. A marginalização dos territórios não é apenas uma consequência da concentração de populações excluídas em determinadas áreas, ela é também um produto do actual processo de produção do espaço urbano, da desvalorização provocada de determinados sítios. Gostaríamos de acentuar a relevância da expressão marginalidade dos territórios e mostrar como ela é eminentemente um produto social e, ao mesmo tempo, uma componente dos processos da marginalidade social e económica.

A questão das desigualdades sócio-espaciais tem sido um tema recorrente nas Ciências Sociais, nem sempre expressa pelos mesmos termos porque a realidade evolui e apresenta diferenças ao longo do tempo. O uso de palavras como desigualdades, marginalidades, minorias, periferias, carências, precaridade, polarização, discriminação, segregação, exclusão, ou outras, acompanha as mudanças nos fenómenos e na maneira de os encarar. Quase todos estes termos aplicam ao espaço social metáforas do espaço físico. Nos primeiros valoriza-se a distância, bem explícita em marginalidades e periferias, nos últimos os limites ou barreiras que separam e dificultam o acesso. De um modo geral todos se podem definir como desvios ou distâncias em relação a uma regra, norma ou um padrão de referência (normal, média, dominante), o qual varia consoante o aspecto mais valorizado, a perspectiva disciplinar e até a época em que se faz o estudo.

Numa interpretação que tem como referência a lei, o marginal é o que infrinje a lei, o delinquente, a construção clandestina, embora na apreciação desta última se combinem aspectos jurídicos (inexistência de licenciamento e o não cumprimentos dos regulamentos), com os urbanísticos baseados na comparação com as formas resultantes dos padrões "normais" de produção urbana (existência de infraestruturas, implantação regular das construções, áreas mínimas, etc.). Numa interpretação que privilegia os aspectos culturais, a polarização introduzida pela marginalidade decorre do facto desta



constituir um pólo outro, alternativo a um grande centro cultural, ao centro da cultura dominante.

- **marginalidade** ao evocar periferia e opôr-se ou distanciar-se de um centro é como ela (periferia) simultaneamente um conceito social e espacial pois implica uma posição em relação a um centro, mesmo que a marginalidade não surja na margem do território; assim, Shields (1992:3), por exemplo, estuda sítios marginais não necessariamente pela geografia mas pela sua colocação "na periferia dos sistemas culturais do espaço", nos quais os lugares são ordenados uns em relação aos outros e todos carregam a imagem e o estigma da sua marginalidade indissociável da sua identidade. Este autor avança o conceito de *social spatialisation* para uma construção social do espacial ao nível do imaginário social situando-se nas geografias imaginárias produto da codificação dos espaços geográficos com valores, acontecimentos históricos, sentimentos e mesmo símbolos.

- **exclusão/inclusão** e mesmo **segregação** e até marginalidade continuam a ser metáforas espaciais mas privilegiam as barreiras à mobilidade e ao acesso, carregam a dicotomia da integração/ não integração num determinado sistema que pode ser legal, dos direitos socio-afectivos ou da valorização; remetem para o isolamento e para a privação do acesso (a direitos, a bens e às instituições de serviços: escolas, cultura, saúde, formação).

Jodelet (1996:66) distingue entre segregação, resultante do afastamento topológico, de marginalização, que consiste em pôr à parte em relação a um grupo, instituição ou corpo social, portanto distância social dada pela não pertença, pela discriminação associada a um tratamento diferencial e negativo<sup>1</sup>, de impedir o acesso a certos bens, recursos, papéis ou estatutos. Já Grafmeyer (1996:209) considera a segregação simultaneamente um facto social, de pôr à distância, e uma separação física, considerando que pode falar-se de segregação quando a dissociação física dos grupos (sociais, étnicos ou religiosos) é um princípio fundador da organização social como sucede com o *apartheid* na África do Sul.

- **dualidade, polarização** e mesmo desigualdade apontam para a existência de um contínuo, duma hierarquia ou sucessão de situações, mesmo se privilegiam os extremos com encolhimento dos níveis intermédios, como sucede quando se fala em polarização ou dualidade (Bailly 1995).

Em termos de explicação, o uso do conceito de distância e de posição afastada para caracterizar as marginalidades anda frequentemente a par com o recurso aos modelos centro-periferia em que a um centro dominante e rico se opõem periferias carenciadas, e exploradas, independentemente das dimensões e das variáveis utilizadas para as caracterizar. De outro modo, muitas análises da sociologia e da psicologia

---

<sup>1</sup> Hoje fala-se e aplica-se também a discriminação positiva a qual consiste em dar um tratamento diferencial, mas positivo, de favorecimento a determinados grupos, como são, por exemplo, deficientes no mercado de emprego, mulheres no acesso a determinados cargos ou postos de trabalho.

preocupam-se mais com os comportamentos das pessoas que vivem em espaços especiais, com a interacção local de vários factores.

A pobreza continua a ter uma presença importante no mundo apesar dos grandes progressos realizados no seu combate e, nos últimos anos, voltou a ser expressiva em países onde já tinha estado praticamente erradicada, ao mesmo tempo que se agravavam as desigualdades a nível mundial (Quadro 1).

Nos anos 50 e 60 a maior parte da Europa e da América do Norte beneficiava de pleno emprego e de Estados de bem-estar, o ambiente era de optimismo generalizado e ensaiaram-se grandes "soluções" para combater as desigualdades territoriais recorrendo às redes de infraestruturas, a incentivos à localização de empresas em novos "pólos de desenvolvimento" ou "metrópoles de equilíbrio", fizeram-se grandes conjuntos de habitação social nas principais áreas urbanas para erradicar barracas. Depois de um período de crescimento económico e de consideráveis melhorias no nível de vida das populações destes países devido ao contrato social associado ao modelo de desenvolvimento fordista-keynesiano e às medidas visando um maior equilíbrio entre as diversas regiões e grupos sociais, que caracterizam aquilo que se vem popularizando sob a designação de "30 gloriosos", assiste-se ao recrudescimento das situações de desemprego, pobreza, e exclusão, em paralelo com o crescimento de importantes extensões abandonadas nas áreas urbanas tornando as metrópoles dos países do centro cada vez mais semelhantes às do terceiro mundo. Em 1993 havia 57 milhões de pobres<sup>2</sup> na Europa dos Doze, contra 45 milhões em 1985 e 38 milhões em 1975 (ver Quadro 3).

Quadro 1 - Pobreza e desigualdades

| • 13% da população detem 85% do produto mundial   |      |                          |      |
|---------------------------------------------------|------|--------------------------|------|
| percentagem do rendimento mundial absorvido pelos |      |                          |      |
| 20% de países mais pobres                         |      | 20% de países mais ricos |      |
| 1960                                              | 1993 | 1960                     | 1993 |
| 2.5%                                              | 1.4% | 70%                      | 85%  |

Fonte: Eurostat, 1994

Existem grandes diferenças nas condições de pobreza entre os diversos países e regiões por um lado, e entre a pobreza tradicional e as novas formas de pobreza, especialmente nos países onde ela representa um regresso, como sucede nos EUA, UK, outros países da União Europeia e da CEI, por outro lado. Torna-se então necessário perceber as situações emergentes, distinguir os aspectos novos que contêm para se poder adequar as políticas.

<sup>2</sup> Com rendimento inferior a 50% da média do país.

## 2. ASPECTOS TRADICIONAIS E NOVOS

Embora cerca de três quartos da população mundial mais pobre viva em áreas rurais, dependendo das actividades agrícolas para a sua subsistência, a face da pobreza está constantemente a mudar como se procura traduzir no quadro 2.

QUADRO 2 - Pessoa com probabilidades de ter privação de rendimento - subsiste com menos de 1 dólar por dia- actualmente e no próximo século, em comparação com 1970

| <i>menos provavel</i> | <i>mais provavel</i>                            |
|-----------------------|-------------------------------------------------|
| Asiático              | Africano ou Latino-americano                    |
| homem adulto          | criança, mulher ou ou idoso (em alguns países)  |
| pequeno agricultor    | trabalhador não qualificado e com baixo salário |
| áreas rurais          | áreas urbanas                                   |
| estabelecido          | refugiado ou deslocado                          |

adaptado de PNUD, 1997: 48

Importa sobretudo destacar, nos aspectos novos, o facto da pobreza estar mais associada à cidade, e dentro das áreas urbanas a forte incidência territorial de muitos dos processos de empobrecimento, o alargamento dos grupos sociais envolvidos e o facto de se encontrarem nesta situação pessoas que trabalham ou já trabalharam.

A pobreza era mais expressiva nas áreas rurais<sup>3</sup>, como ainda acontece em largas zonas do globo, e a urbana afectava principalmente os migrantes recém chegados à cidade em busca de trabalho. Mas esta pobreza não desafiava o sistema económico, era considerada como transitória, uma espécie de preço a pagar pela modernização industrial, tendo-se lançado as bases do Estado providência para lhe fazer face. O crescimento da indústria e dos empregos de um lado, da escolaridade e do nível das qualificações por outro lado, eram garantia de integração destes proletários e, portanto, da sua ascensão social. No fim os pobres seriam constituídos apenas por aqueles que fossem física ou mentalmente incapazes para o trabalho, portanto um "resíduo" que exigia medidas excepcionais como dizia Alfred Marshall, citado por Gazier (1996:46).

A crescente importância da urbanização e o crescimento acelerado das metrópoles justificam que todos os fenómenos adquiram maior visibilidade nas áreas urbanas. É também aqui que primeiro acontecem, e de forma mais radical, as transformações da sociedade, no emprego, na estrutura familiar, e até nos valores. É

<sup>3</sup> Esta afirmação depende do critério usado para medir a pobreza. A pobreza urbana é subestimada pelos cálculos baseadas nos rendimentos (UN, 1996).

sabido como as formas de solidariedade do sistema familiar e da comunidade de vizinhança enfraquecem nas cidades, diminuindo com isso a sua capacidade de proteger os indivíduos, o que, combinado com o nível mais alto do custo de vida e a falta de terrenos onde se possam cultivar produtos de subsistência, dificulta a aplicação de estratégias de auto-abastecimento (Mingione, 1996) e torna as crises de emprego mais dramáticas.

No *Global Report on Human Settlements*, 1996:109, preocupações em fazer uma aproximação à pobreza urbana subestimada nos cálculos apoiados em linhas de pobreza baseadas no rendimento (*income poverty*) levam à concentração na pobreza derivada das condições de habitação (*housing poverty*) definida como "os indivíduos e as famílias que não dispõem de uma habitação segura e saudável equipada com as infraestruturas básicas de água canalizada, rede de saneamento e remoção de resíduos sólidos".

Mas o aumento da pobreza urbana decorre ainda e principalmente do facto de se gerar nas próprias áreas urbanas, sem ser necessário vir gente (a Europa e os EUA procuram dificultar as entradas), segundo um processo estritamente novo. Afecta populações que nasceram e viveram na cidade, perfeitamente integradas no modo de vida urbano (no sentido sociológico e antropológico que lhe dão, por exemplo, Simmel e L.Wirth), trabalhadores ou ex-trabalhadores que ficam sem emprego, jovens que não conseguem entrar no mercado de trabalho nem ter sucesso na escola, vítimas da reestruturação económica e tecnológica que não sofrem de quaisquer desadaptações à vida urbana, nem ao trabalho industrial, como sucedia aos pobres migrantes rurais de há umas décadas atrás. Pelo contrário, são produto de uma estratégia deliberada, visto que a modernização implica redução de efectivos e desqualificação de saberes.

De facto, a situação nas áreas urbanas alterou-se radicalmente quando o crescimento económico deixou de ser sinónimo de aumento de emprego, quando a instabilidade se instalou nos mercados de trabalho e na estrutura familiar, também ela em processo de ruptura. Muitos dos desfavorecidos actuais não são indivíduos com problemas de saúde ou de integração social, são pessoas normais e integradas mas excedentários, "normais tornados inúteis à nova ordem sócio-económica" como diz Donzelot (1996:88/9). Ao mesmo tempo as respostas tradicionais de ajuda e protecção revelam-se ineficazes com o alastrar do fenómeno. O aumento dos desempregados e dos pobres representa uma maior pressão sobre o sistema de segurança social pensado para uma situação de pleno emprego e de esperança de vida que pouco ultrapassava a idade da reforma, que se encontra desajustado face às novas condições do mercado de trabalho, às novas tendências demográficas e familiares e é portanto incapaz de dar resposta, ou resposta satisfatória, a todas as solicitações, entrando em ruptura. Esta situação é potencialmente agravada com as tendências neo-liberais para redução da intervenção do Estado. Não entrou gente mas perdeu-se trabalho e segurança social abrangente. A situação agrava-se quando há migrações que trazem gente com tradições culturais ou origens étnicas muito diferentes das da sociedade de acolhimento.

Os processos de empobrecimento deixaram de ser controláveis pela dinâmica de mudança típica de fases expansionistas conduzidas pelo desenvolvimento da indústria



transformadora e pelo consumo de massa, pelo que cresce a tensão entre a pobreza e o sistema de cidadania (Mingione, 1996).

A consciência de que se estava perante um fenómeno diferente levou à procura de novos termos para o nomear. Nos anos 80 utilizou-se a expressão **nova pobreza** para designar as pessoas que estando perfeitamente integradas na sociedade eram vítimas da conjuntura económica e da crise do emprego, iniciando um processo de desintegração social e de ruptura de relações, mas, progressivamente, nos anos 90, a palavra **exclusão social** virá a substituir aquela expressão. Termo ambíguo como teremos ocasião de ver, recebe sentidos ligeiramente diferentes nos diversos contextos culturais. Diversos autores defendem que, nas actuais circunstâncias, as características dos pobres urbanos, tanto os que se concentram nos bairros degradados do centro, ou das periferias, como os que se dispersam porque não possuem qualquer abrigo, correm sério risco de se converterem em formas crónicas de exclusão social.

A grande diversidade de grupos vulneráveis à pobreza nas áreas urbanas faz prever a existência de padrões espaciais distintos e vários autores salientam o aspecto territorial da exclusão social como uma das razões da sua grande visibilidade. Mais do que anteriormente, existem hoje nas grandes cidades áreas de exclusão e de marginalidade.

Se partirmos do conceito mais genérico e metafórico de marginalização como o afastamento em relação a uma norma, e de exclusão como um processo que envolve o acumular de disfunções e, se aceitarmos ainda que o que caracteriza actualmente a exclusão é a *desqualificação*, de saberes, de qualificações, e de localizações, a qual arrasta uma desvalorização e, portanto, uma dificuldade maior de acesso a empregos, a clientes, a mercados, então, pensamos ser possível distinguir três vertentes nas marginalidades consoante os actores sujeitos ao processo de desqualificação: a marginalização económica que diz respeito às empresas que perdem rendimentos e competitividade, a marginalização social em relação aos indivíduos que perdem afectos, relações, e empregos, e a marginalidade dos territórios que respeita aos sítios que perdem valor e investimentos.

### 3. A MARGINALIDADE ECONÓMICA

É importante distinguir entre exclusão económica e processos económicos que conduzem à exclusão dos indivíduos. Há uma marginalidade social por via económica, i.e., pela posição dos indivíduos face ao mercado de trabalho mas, neste ponto interessamos apenas notar que na esfera económica de produção de valor também existem processos de desqualificação e periferização que afectam actividades e empresas, é a estes que chamamos de exclusão económica.

Empresas marginalizadas foram sempre as que representavam riscos para a saúde pública ou incomodidade para os residentes vizinhos devido ao ruído, mal cheiros, outras emanações poluentes, ou que tratassem produtos perigosos como as de explosivos. Por



este motivo eram colocadas fora das aglomerações ou na sua periferia. A estas há que juntar as actividades, legais e ilegais, da economia subterrânea que têm conhecido grande expansão, as empresas em dificuldades, e outras empresas desqualificadas devido à reestruturação económica.

As tendências para a concentração, combinadas com externalização de tarefas fizeram aumentar o número de empresas que se viram remetidas à condição de subcontratados. Algumas destas trabalham num clima de forte concorrência, com margens muito apertadas que as remetem para sítios baratos que podem por sua vez trazer desvantagens e dificuldades. As dificuldades das empresas surgem principalmente devido à perda de competitividade e desvalorização da sua localização. A perda de competitividade está relacionada com a abertura dos mercados que se sucedeu a um período de forte protecção que não propiciou a modernização da produção. Em Portugal isto aconteceu claramente com a adesão ao Mercado Comum Europeu, por exemplo no sector têxtil e diversos ramos da agricultura, porque até então as barreiras alfandegárias protegiam os elevados custos de produção do país. Com a entrada fácil de produtos estrangeiros e a maior mobilidade dos capitais algumas empresas perderam razão para existir, outras simplesmente des-localizaram traduzindo-se isto também numa perda de clientes para aquelas que para elas trabalhavam.

Outro factor que veio agravar a situação prende-se com a inércia e incapacidade de inovação e de adaptação às novas condições de mercado. Por envelhecimento ou falta de qualificação dos empresários, falta de equipamento ou de investimento muitas empresas não são capazes de se posicionar face às novas condições de concorrência, de desenvolver acordos de cooperação com outras empresas, ou com o sector público, de estabelecer ligações em rede. Um aspecto que temos acompanhado mais de perto aconteceu no comércio. A diminuição muito acentuada do pequeno comércio alimentar de proximidade em resultado da difusão dos super e hipermercados, está a ser seguida pelo declínio de outros tipos de estabelecimentos, especialmente dos localizados no centro tradicional de Lisboa, presos a hábitos rotineiros e incapazes de se modernizar e de responder ao desafio colocado pelos grandes centros comerciais.

Finalmente, a localização também pode perder valor ao longo do tempo ou pode assistir-se à marginalização de empresas do acesso aos melhores sítios, como sucede com frequência com as PME's em relação ao mercado moderno de escritórios. A dificuldade de acesso de um bom número de empresas nacionais, tradicionais, de pequena ou média dimensão, ao mercado imobiliário de escritórios e centros comerciais cada vez mais internacionalizado, dificulta ainda mais a sua capacidade de competir. A localização desfavorável (aqui não entendida apenas como localização absoluta na cidade, mas também como o tipo de edifício<sup>4</sup> em que uma empresa se instala) pode ser um constrangimento que propicia outras disfunções (menor produtividade ou maiores custos de operação, má imagem, restrição do acesso a determinados nichos de clientes, etc.).

---

<sup>4</sup> Edifícios cujos andares que não foram produzidos para escritórios, portanto, com todos os requisitos que o exercício desta actividade hoje requer, mas para habitação.

#### 4. A MARGINALIDADE SOCIAL: POBREZA E EXCLUSÃO

Socialmente os desfavorecidos podem definir-se pelo seu posicionamento face ao mercado de trabalho (produção), face ao consumo, face à habitação que, de certo modo, definem as dimensões da inserção dos indivíduos na sociedade, embora a maior parte das análises de cariz geográfico saliente os primeiros aspectos como causas, privilegiando a habitação quando se trata de estudar o padrão espacial dos indivíduos nestas condições.

A **Pobreza** é um conceito que se refere basicamente a uma situação de privação, as pessoas pobres têm carências por falta de recursos. Os trabalhos pioneiros de estudo e identificação da pobreza urbana são os de Rowntree (1901, 1941, 1951) e Townsend (1970, 1979, 1993) que lançam as bases daquilo que será conhecido respectivamente por pobreza absoluta e pobreza relativa. A **pobreza absoluta** define-se pelo mínimo necessário à subsistência situando-se no limiar da indigência. No geral avalia-se a partir do rendimento mínimo necessário para assegurar a sobrevivência fisiológica (Bruto da Costa, 1984), o que pressupõe o cálculo do custo de um cabaz de bens e serviços. O Relatório do Desenvolvimento Humano (1997) usa um "índice de privação do rendimento" que considera a linha de pobreza como o rendimento mínimo de 1 dólar por dia, limiar adoptado pelo Banco Mundial. Em 1996 1.3 mil milhões de pessoas em todo o mundo tinham menos de 1 dólar por dia para a sua sobrevivência, podendo portanto considerar-se pobres, à luz deste critério.

Se a pobreza absoluta continua a fazer sentido nos países onde há pobreza de massas, tornou-se mais discutível a aplicação deste conceito nos países mais desenvolvidos onde, por um lado, o número de pobres se reduziu substancialmente e, por outro lado, os pobres definidos por limiares de rendimento vivem substancialmente melhor do que os dos países em desenvolvimento onde se continua a morrer de fome. Daí que progressivamente, e no seguimento dos trabalhos de Townsend, se tenha estruturado o conceito de pobreza relativa, considerado mais pertinente, em paralelo com tentativas para quantificar a pobreza urbana a partir de indicadores que não o rendimento.

A **pobreza relativa** é definida por comparação com o padrão de vida da sociedade onde o indivíduo se encontra. Para o EUROSTAT metade (50%) do rendimento monetário médio anual líquido equivalizado dos agregados do país<sup>5</sup>. Em 1993 na Europa dos Doze 57 milhões de indivíduos viviam em agregados pobres de acordo com este critério (Quadro 3). Destes, as crianças com idade inferior a 16 anos representavam 13 milhões, o que significa que uma em cada 5 crianças da UE era pobre (Barreiros, 1997).

A privação associada à falta de recursos transcende o simples acesso a bens materiais e traduz-se no geral numa vida mais curta, em altas taxas de analfabetismo e

<sup>5</sup> Até 1994, ano em que fez o primeiro inquérito ao painel de agregados domésticos privados (PAUE), o Eurostat usava a despesa para medir a pobreza por os dados serem mais fiáveis. Bruto da Costa (1994) defende que o limiar em Portugal deve ser 75% do rendimento médio, atendendo ao baixo valor dos rendimentos e verifica que entre 1981 e 1990 cerca de três quartos das famílias portuguesas recebia menos de 75% do rendimento médio nacional.

pouca qualificação, em fenómenos de exclusão em que a privação de escolhas e de oportunidades pode ser mais importante do que a dos meios materiais. Assim, a pobreza tende a ser encarada como fenómeno multidimensional que não é susceptível de resolução através da intervenção apenas numa dimensão, seja o aspecto do trabalho, ou da habitação.

Não há índices completamente satisfatórios para avaliar a pobreza como fenómeno multidimensional. O PNUD afinou um "índice da pobreza humana" (IPH) que combina 3 dimensões a da sobrevivência, a do conhecimento e a do nível de vida, à semelhança do IDH (índice de desenvolvimento humano). A primeira é representada pela percentagem de pessoas que se espera morram antes dos 40 anos, a segunda é medida pela taxa de analfabetismo dos adultos, enquanto a terceira é constituída pelas seguintes variáveis: percentagem de pessoas com acesso a serviços de saúde e água potável e percentagem de crianças menores de 5 anos subnutridas. O valor do IPH indica a proporção da população que, na sua vida, é afectada pelas três privações.

Quadro 3 - Indivíduos vivendo em agregados abaixo do limiar da pobreza na UE12 em 1993

| Região       | em milhares   | % na região |
|--------------|---------------|-------------|
| <b>UE 12</b> | <b>57 162</b> | <b>17</b>   |
| R. Unido     | 12 805        | 22          |
| Itália       | 10 895        | 20          |
| Alemanha     | 9 099         | 11          |
| Espanha      | 7 631         | 20          |
| França       | 7 591         | 14          |
| Portugal     | 2 537         | 26          |

Fonte: Eurostat-PAUE, Primeira vaga, 1994

Estimativas feitas para 78 países em desenvolvimento colocam no topo Trindade e Tobago, Cuba, Chile e Singapura e Costa Rica todos com valores inferiores a 7%, portanto, países onde a pobreza afecta menos de 7% da população. No fim da classificação encontram-se sete países cujo IPH excede os 50%, Níger, Serra Leoa, Burkina-Faso, Etiópia, Mali, Camboja e Moçambique, mas em quase metade dos 78 países considerados o IPH excede os 34%, o que implica que cerca de um terço da sua população está afectada pela pobreza<sup>6</sup>.

Qualquer um dos conceitos de pobreza implica alguma marginalidade e exclusão traduzidos na falta de acesso aos sistemas que fornecem bens e serviços que a pessoa

<sup>6</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano, 1997:21.

precisa e aos sistemas que fornecem fontes de rendimento (propriedade, mercado de trabalho, segurança social), bem como na quebra de laços afectivos e de relações, mas a pobreza tradicional não implica necessariamente isolamento social, os pobres são encarados como pessoas em situação transitória de integração. Pelo contrário, o que distingue os excluídos dos pobres tradicionais é a sua menor inserção social e familiar, facto que depois também dificulta a saída dessa situação. Contudo para Townsend o conceito de pobreza relativa já implica exclusão do modo de vida mínimo aceitável, pois o indivíduo é privado das condições que o definem como membro da sociedade em que vive. Neste sentido encontramos a ligação entre situação de carência e direitos de cidadania base do conceito de exclusão social para muitos autores.

Na mesma escola se filia o *Global Report on Human Settlements* que, inspirado em Chambers (1994) e Townsend (1993), fala de *deprivation* que inclui as dimensões do isolamento, vulnerabilidade e falta de poder. Tem uma componente relacionada com as condições materiais da existência (falta de bens e serviços comuns na sociedade em que o indivíduo vive), mas inclui também a falta de poder que resulta do enfraquecimento da capacidade da pessoa lutar pelos seus direitos e candidatar-se aos bens e serviços atribuídos pelo governo, e a vulnerabilidade, isto é a inexistência de defesas face a situações de risco e imprevistos.

De modo semelhante a Comissão Europeia salienta no conceito de exclusão social<sup>7</sup> a realização incompleta dos direitos sociais. Assim, o Observatório para as Políticas Nacionais para Combater a Exclusão Social define esta "em relação aos direitos sociais dos cidadãos... a determinado nível de vida básico e à participação nas oportunidades sociais e de ocupação existentes na sociedade"<sup>8</sup>.

O conceito de **exclusão** ultrapassa portanto o de precaridade associada à falta de recursos e de emprego para incluir as representações e a crise dos laços sociais, acentua portanto a dimensão social e da cidadania. Desde cedo que se encontram as duas dimensões que caracterizam hoje a exclusão, a precaridade associada à falta de trabalho e de rendimento, e a ruptura dos laços sociais. A primeira diz respeito à dimensão económica do **ter**, a segunda refere-se à esfera social das relações, base importante do **ser** (figura 1). De facto, na História encontram-se frequentes referências a vagabundos apresentados como indivíduos que tendo rompido os laços com a família e a comunidade de origem circulam em busca de recursos. "Desintegrados da ordem social estabelecida, estão à margem da sociedade ... e são portanto uns marginais" (Baquero Moreno, 1985:25). A marginalidade radica pois, essencialmente, nos aspectos da não integração social que é dada pelo trabalho. Isto explica que, por um lado, haja grande tendência para associar os vagabundos a falsos pobres e preguiçosos, e, por outro lado, que as sucessivas leis promulgadas em Portugal desde o século XIII procurem reprimir todos os indivíduos que se dedicassem à mendicância e à vadiagem obrigando-os a fixar-se nos seus ofícios.

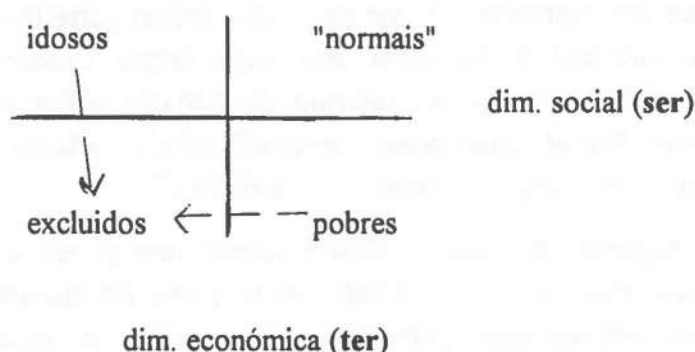
<sup>7</sup> Segundo Wolfe (1995:81) o primeiro texto da Comissão Europeia com a noção de exclusão social é uma resolução de Setembro de 1989.

<sup>8</sup> Room, 1992, citado em Gore (1995:2).



A palavra **exclusão social** foi lançada em 1974 num livro de R.Lenoir, mais preocupado com a inadaptação social do que com a pobreza económica tradicional, mas só vem a conhecer grande popularidade a partir da segunda metade dos anos 80 quando adquire importante presença nos *media*, na sequência da sua utilização nos documentos da União Europeia, a partir de 1989. No centro das preocupações de Lenoir estavam as crianças mais ou menos abandonadas, os toxicodependentes, os delinquentes, os doentes mentais, os suicidas. A discussão pública em torno da exclusão social aumentou consideravelmente com a publicação do Livro Verde sobre Política Social da UE de 1994.

Figura 1 - Dimensões do processo de exclusão social



Com grande importância e centralidade na literatura das Ciências Sociais, em França um dos autores que mais contribuiu para a sua actual definição conceptual foi certamente R.Castel (1991) para quem a exclusão social exprime um modo particular de dissociação dos laços sociais a que chama "*désaffiliation*". Produto da conjugação de dois vectores, um representado pelo eixo integração/ não integração pelo trabalho, e o outro de inserção/ não inserção nas redes de sociabilidade socio-familiar (ver figura 1), a exclusão social é um processo que afecta as "populações ameaçadas pela fraqueza de recursos e também fragilizadas pelo tecido relacional. Em vias de pauperização mas também de *désaffiliation* i.e, em ruptura com os laços sociais. No fim do processo a precaridade económica torna-se miséria (ou indigência), a fragilidade relacional, isolamento" (Castel 1991: 139), ou seja, os franceses definem a exclusão em termos eminentemente sociais.

Para os *ingleses* a exclusão mede-se em termos de direitos dos indivíduos, acentuam o não acesso aos direitos de cidadania avaliados segundo os subsistemas enunciados por T.H.Marshall no início da década de 50, ou seja:

- na área económica - os direitos individuais da subsistência para todos, consubstanciados no direito ao trabalho e ao rendimento;



- na esfera política - os direitos civis de participação, e de reinserção, de conhecimento e de informação, de reivindicar os próprios direitos (económicos, políticos, sociais);

- na esfera social - os direitos sociais correlativos do Estado do bem estar, o direito à habitação, à educação e formação profissional; à saúde e segurança social; o direito à solidariedade;

Finalmente, na esfera comunitária e cultural, a exclusão surge associada ao aumento da discriminação pelo género, pela religião ou origem étnica, bem como devido à rotura dos laços familiares e sociais.

Nos *EUA* o acento é posto nos fenómenos individuais. Não se utiliza a palavra exclusão social mas sim *underclass*. O termo foi inventado por G.Myrdal em 1963 para se referir aos grupos mais baixos da escala social, aqueles que não conseguem emprego ou estão subempregados e, por isso, "não tomam parte na vida nacional formando um estrato supérfluo e miserável"<sup>9</sup> dez anos depois Giddens usa-o para descrever a discriminação existente no mercado de trabalho inglês em relação a determinadas categorias étnicas socialmente "desqualificadas", portanto o termo passa a englobar simultaneamente aspectos económicos e étnicos<sup>10</sup>.

Segundo Wacquant (1996) a palavra emerge nos anos 80 no campo político e mediático norte americano como "figura chave do discurso repressivo e moralisante sobre as relações entre pobreza e política social" designando os pobres "perigosos" responsáveis pela deterioração de certos bairros das metrópoles norte-americanas. Deixa assim de se referir a um "grupo ou uma categoria social para se converter num instrumento de acusação pública" (p. 250) e os estudos feitos sobre este assunto, pelo menos aqueles que adquiriram mais visibilidade, focam principalmente os comportamentos e os traços de conduta destas populações acusadas de estar sempre desempregados por não terem gosto pelo trabalho, de desorganização social e anomia sexual, de insucesso escolar, delinquência, criminalidade violenta, tráfico e consumo de drogas.

Não deixa de ser interessante notar semelhanças com a postura assumida face aos vagabundos medievais, acima referida. Idêntica posição, que distingue os pobres ociosos dos pobres verdadeiros, aparece no século XIX em Inglaterra e outros países, o que mostra como as sociedades usam ideologicamente a pobreza e assumem atitudes moralisantes e repressivas quando se sentem ameaçadas pelos pobres, por não disporem de meios de integração de todos os indivíduos na estrutura sócio-económica.

Em Portugal exclusão social é muito claramente um termo importado, com grande divulgação nos *media*, recheado de ambiguidades e, na maior parte das vezes, usado como sinónimo de pobreza. Desde os anos 70 que um grupo de economistas liderados por Manuela Silva e Bruto da Costa fazem estudos sobre a pobreza no país e nas suas principais cidades. Pereirinha e Henriques têm continuado esta tradição,

<sup>9</sup> citado em L. Wacquant, 1996:251.

<sup>10</sup> (id p. 252).

designadamente através da sua participação ou acompanhamento dos programas comunitários Pobreza II e III apresentando relatórios onde as preocupações conceptuais e metodológicas estão presentes. Na área da Sociologia deve referir-se o livro dirigido por Ferreira de Almeida de 1992, com o título de Exclusão Social, que reúne diversos artigos onde todavia não se estabelece a diferença entre pobreza e exclusão social. Mesmo a tipologia apresentada de grupos vulneráveis fala em pobreza. I. Guerra tem reflectido principalmente sobre a questão a partir do alojamento. Eu própria trabalhei sobre a marginalidade urbanística (construção clandestina) e a problemática da habitação desde 1972 só me tendo começado a interessar pela questão da exclusão social a solicitação do exterior, devido a ter integrado uma rede internacional de pesquisa sobre este tema<sup>11</sup>.

Nos últimos anos têm aparecido diversos textos, com frequência estudo de casos de situações de pobreza, exclusão ou marginalidade urbanística, quer sob formas de teses de mestrado, quer como artigos, por vezes retirados daquelas, quer ainda produto de instituições de carácter social que trabalham com indivíduos em situação de precaridade ou marginalidade.

A pesquisa bibliográfica permite mostrar como existe uma interpretação cultural dos fenómenos de exclusão. A situação dos indivíduos carenciados é diferente nos vários contextos económico-sociais bem como a reacção da sociedade face a eles e as possibilidades de desenvolver estratégias de sobrevivência, ou de gizar actuações.

Diversos autores como Merrien (1996) ou Mingione (1991, 1996) têm salientado que nos países do sul da Europa, mesmo com taxas de desemprego altas, a pobreza é monetária, absoluta como nas sociedades pré-industriais, mas a família e outras redes de solidariedade, com destaque para as de vizinhança, permitem estratégias de sobrevivência, não existindo no geral fenómenos de isolamento e ruptura das relações sociais. Portanto estes países terão ainda essencialmente fenómenos de pobreza junto dos quais começam agora a desenvolver-se fenómenos de exclusão social o que, se por um lado obriga a maior rigor e vigilância conceptual, por outro pode ajudar a explicar algumas das dificuldades e ambiguidades referidas. De facto, em Portugal, como bem mostraram M. Silva, Bruto da Costa e outros (1989), a pobreza manteve-se importante ao longo dos anos, mas os cidadãos pobres não eram excluídos e as redes de solidariedade e de reciprocidade (família, vizinhança) mantiveram-se fortes o que ajudou a aguentar as crises de desemprego e de emprego precário recentes onde se viu crescer o recurso aos géneros de vida mistos, ao duplo emprego, à economia subterrânea.

De forma muito esquemática podemos dizer que a persistência da pobreza em Portugal se deve ao baixo nível de vida, associado ao modelo de crescimento económico baseado em salários baixos, mesmo atendendo ao importante crescimento económico por vezes verificado, como sucedeu nos anos 60 e 80, e à guerra colonial que, ao absorver uma quota fortíssima do rendimento nacional, impediu investimentos públicos e uma redistribuição mais equilibrada da riqueza, traduzidos em políticas de habitação social e

<sup>11</sup> Projecto da NATO/CDSM "Les Zones Urbaines Défavorisées" coordenado por J. Donzelot e M.C. Jaillet 1994-1997.

de protecção social muito fracas. Com a subida da inflação nos anos 70 dá-se a erosão dos rendimentos fixos e das pensões lançando muitos na pobreza, especialmente idosos. Efectivamente aumentou o número de idosos de baixos recursos, ao mesmo tempo que a reestruturação económica trás o crescimento do desemprego.

No período da ditadura a aliança entre o Estado e a igreja contribuiu para a construção de uma imagem quase apologética da pobreza porque ela era uma componente estrutural para garantir a política de baixos salários e preços na produção. Uma certa pobreza (a das pequenas classes médias e populares) era elogiada porque assimilada às virtudes do não esbanjamento, da poupança, da privação do supérfluo, à luz dos princípios cristãos contra a ostentação e o consumismo. Mesmo os mais pobres, quantas vezes produto de "fatalidades" ou do "castigo de Deus", desde que honrados, eram respeitados<sup>12</sup>, objecto de ajuda e solidariedade.

A situação mudou consideravelmente nos últimos 20 anos. A liberdade de expressão e informação, o maior contacto com outros países, particularmente o aumento do nível de vida permitem novos padrões de consumo, alargam muitíssimo o leque de bens considerados necessários ou indispensáveis, criam desejos e favorecem o aumento de expectativas. Por outro lado, o crescente progresso do individualismo contribui para a quebra dos laços de solidariedade mesmo com a evolução para a sociedade democrática. A revolução tornou as pessoas mais exigentes, reivindicam direitos que "descobriram" ou que antes não podiam invocar, exigem mais do Estado para onde transferem a satisfação de necessidades que anteriormente eram supridas por diversos esquemas de entre-ajuda, agora abandonados.

Por outro lado ainda, assiste-se ao aumento do desemprego, da toxicodependência, à vinda de africanos e outros povos com acentuadas diferenças culturais e étnicas. Cresce o sentimento de insegurança. A precaridade tornou-se uma forma de marginalização quando uns passaram a sentir-se ameaçados (roubos, assaltos) pelos outros. Deixa então de haver relações sociais e de solidariedade entre os grupos.

Embora refira explicitamente a segurança relacionada com o crime, é importante ter presente que a insegurança que conduz à exclusão social é bem mais lata e de presença mais geral na sociedade como Fitoussi e Rosanvallon (1996) mostram. Ela refere-se à angústia sobre o dia de amanhã associada à instabilidade do mercado de trabalho bem como à que rege os mercados financeiros, decorre da alteração na estrutura familiar, da entrada mais tardia dos jovens no mercado de emprego criando-se para muitos não-estudantes (ou estudantes não motivados) um tempo de vida de integração difícil, sem perspectivas, de falta de referências e de espaço na sociedade que os bandos e a violência, bem como às vezes as drogas, ajudam a suprir.

---

<sup>12</sup> mais uma vez está presente a dicotomia entre bons e maus pobres, verdadeiros e falsos pobres.

### As causas da exclusão social

As causas da exclusão podem procurar-se a um primeiro nível na falta de recursos associada a baixos rendimentos, em condições sócio-demográficas e como resultado de processos específicos de produção do território; a um segundo nível a exclusão pode ser contextualizada no quadro da reestruturação económica e dos processos de internacionalização. O primeiro conjunto refere-se a causas específicas da exclusão social sistematizadas no quadro 4, enquanto o segundo é constituído por causas comuns aos diversos tipos de marginalidade que enunciámos, económica, social e territorial.

Em *termos de recursos*, ou de causas económicas, os excluídos são aqueles que não têm acesso ao mercado de trabalho de uma forma permanente e suficiente, à habitação e ao consumo.

As desigualdades no acesso ao mercado de trabalho traduzem-se em situações de desemprego de longa duração (superior a 1 ano), no nível salarial e tipo de relações contratuais (estabilidade ou precaridade). O aumento da flexibilidade que caracteriza o período de acumulação flexível traduz-se numa maior fraqueza das coações jurídicas que regem os contratos de trabalho, designadamente em termos de despedimentos (Benko, 1996). As empresas adquirem maior capacidade de ajustar efectivos e salários às flutuações da procura e cresce o número de trabalhadores que têm acesso apenas a empregos precários, tateiros, contratados a termo certo, com horários incompletos, sem perspectivas de promoção, sem vínculo laboral e muitas vezes, por isso, sem direito à segurança social.

Em virtude da reestruturação económica, nos últimos anos tornou-se mais nítida a disparidade existente na estrutura do mercado de trabalho, onde a um núcleo central ou mercado primário - constituído pelos trabalhadores com vínculo seguro -, se opõem dois grupos periféricos marcados pela irregularidade e precaridade, particularmente gravosas na segunda periferia (Atkinson 1984, Harvey 1990, Benko 1996, Mendez 1997). Aqui se encontram muitos jovens à procura do primeiro emprego, ou aqueles que dividem o tempo entre estágios, cursos de formação e contratos a prazo curto; trabalhadores imigrantes, com frequência com o estatuto de clandestinos, verdadeiramente "importados" para obras de construção civil com contratos totalmente irregulares e sem quaisquer garantias, e trabalhadores do núcleo central que passam a regime de *job sharing* (emprego partilhado).

Em relação directa com o aumento da flexibilidade presente no mercado de trabalho, e da transição para a sociedade de serviços que segundo Sassen (1991) e outros requer uma estrutura de empregos mais polarizada do que a indústria, cresceu a amplitude do leque salarial e de rendimentos. Deste modo, a um topo pouco numeroso de profissionais muito bem pagos, independentemente do tipo de vínculos que possuem, opôr-se-ia uma numerosa base de pessoas com pouca qualificação, baixos salários com frequência sujeita a condições de trabalho impensáveis e inaceitáveis há alguns anos atrás



Quadro 4 - Causas da exclusão social

| ECONÓMICAS                   | Falta de Recursos       | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ desemprego</li> <li>♦ baixo rendimentos - salários - pensões</li> <li>♦ trabalho precário</li> </ul>                                                                                                                   |
|------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              | Alojamento              | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ inexistência</li> <li>♦ más condições do ed. e infra-estruturas</li> <li>♦ Localização (periferia, maus acessos má imagem)</li> </ul>                                                                                  |
|                              | Consumo                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ capacidade (recursos)- dívidas - frustração de expectativas</li> <li>♦ inexistência de acesso à divers. de escolhas (mobilidade)</li> <li>♦ não acesso a serviços de educ, saúde, cultura, segurança social</li> </ul> |
| CONDIÇÕES SÓCIO-DEMOGRÁFICAS | Envelhecimento e doença | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ alargamento da esperança de vida</li> <li>♦ toxicodependência e SIDA</li> </ul>                                                                                                                                        |
|                              | Estrutura Familiar      | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ divórcio</li> <li>♦ famílias mono-parentais</li> <li>♦ trab. assalariado feminino</li> </ul>                                                                                                                           |
|                              | Migrações Internac.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ diferenças culturais</li> </ul>                                                                                                                                                                                        |
|                              | Valores                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ individualismo substitui atitudes de solidariedade e tolerância</li> </ul>                                                                                                                                             |
| URBANÍSTICAS                 | Directas                | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ expulsão de pops. e actividades</li> <li>♦ política de hab. social e realojamento (tipo de imóveis e localização)</li> </ul>                                                                                           |
|                              | Indirectas              | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ opções da política de transportes</li> <li>♦ outras decisões de política sectorial</li> </ul>                                                                                                                          |

como é o caso do trabalho nas *sweat-shops*, pequenas oficinas de têxtil, confecções, calçado, brinquedos e semelhantes que proliferam bem no meio do *core* das grandes metrópoles norte americanas à base de trabalhadores imigrados da Ásia. Mas se, pelo contrário, considerarmos também o conteúdo do trabalho e o aumento das qualificações, pelo menos em determinados sectores profissionais, pode constatar-se uma progressiva



"mesocratização" da sociedade com a ampliação das classes médias formadas por técnicos, profissionais, administração, algum pessoal do comércio e funcionários, face ao progressivo desaparecimento do proletariado industrial (Mendez, 1997:243). Na mesma linha, podem citar-se Hamnett (1995) e Preteceille(1995) que discordam da tendência para a polarização como é defendida por Sassen porque não encontram nas grandes cidades europeias um emagrecimento nítido dos estratos socio profissionais intermédios, opondo-lhes o efeito da maior "profissionalização" com um deslizar para cima em todos os grupos salariais.

O aumento das desigualdades tanto se pode ver com a distribuição da riqueza no mundo (quadro 1) como quando se compara o leque salarial ou os rendimentos num país ou região metropolitana entre os anos 60 e os anos 80 ou 90. Concretamente, na região de Lisboa, as desigualdades salariais, medidas pelo coeficiente de variação, aumentam 22.4% entre 1982 e 1991, tendo registado os máximos na indústria transformadora, na construção civil e no comércio (Mateus, 1993). Entre 1986 e 1994, notou-se tendência para a bipolarização do leque salarial em todos as actividades tendo aumentado consideravelmente a parcela de trabalhadores nos níveis salariais da base e do topo, ao mesmo tempo que os perfis salariais dos diversos sectores de actividade se aproximaram. Enquanto em 1986 a percentagem de trabalhadores no nível inferior (recebendo menos de um salário mínimo) e no superior (com mais de 3 salários mínimos) era muito distinta nos vários sectores de actividade, em 1994 a diferenciação dos sectores é idêntica em todos os níveis salariais revelando portanto uma tendência para uniformização da gestão do emprego nas diferentes actividades <sup>13</sup>.

Os grupos de maior vulnerabilidade do ponto de vista económico incluem os reformados que usufruem de pensões muito baixas, designadamente quando foram compelidos à reforma antecipada, verdadeira forma encapotada de despedimento, os desempregados que não encontram emprego ou emprego compatível com as suas qualificações, os trabalhadores mal pagos, com frequência ao abrigo de irregularidades da respectiva situação laboral, e todos os que se encontrando numa situação de carência financeira não podem beneficiar do apoio da segurança social. Tudo isto contribui para a diminuição dos rendimentos, para a insegurança e ansiedade face ao futuro, os quais não propiciam a construção de projectos de vida e conduzem a situações de quebra de autoestima tão características dos excluídos.

Em relação ao consumo a desigualdade traduz-se na diferente capacidade de consumo e de acesso à grande diversidade de escolhas que hoje são oferecidas aos consumidores. Se há carências que resultam da falta de recursos, portanto da capacidade de consumo fixada pelo rendimento, outras decorrem da falta de oportunidades e de acesso a determinados bens e serviços, designadamente aos de saneamento e distribuição domiciliária de água, bem sublinhados no *Global Report on Human Settlements*, 1996.

Com a expansão da sociedade de consumo, a importância da imagem construída por meio de bens no processo de identificação dos indivíduos, e os estímulos ao

<sup>13</sup> André e Feio em T. Barata Salgueiro, 1997.

consumo cresce o número de bens considerados indispensáveis e a insatisfação decorrente de não se lhes ter acesso. Wolfe (1995:91) afirma que a importância das aspirações consumeristas não realizadas exacerba as frustrações de exclusão do nível de vida padrão. Por outro lado o aumento das facilidades de crédito conduz ao aumento do endividamento das famílias e gera muitos problemas relacionados com a incapacidade de pagar essas dívidas.

Em termos de comércio, as carências dizem respeito à dificuldade de acesso às grandes superfícies que praticam preços mais baixos pelos consumidores pobres e com pouca mobilidade residentes nas áreas centrais, situação que leva alguns autores a falar em *disable consumers*. Outras carências decorrem das desigualdades de acesso a serviços de saúde, educação, cultura e segurança social, acesso que hoje contribui para uma boa qualidade de vida. Esta situação depende essencialmente da organização do Estado providência e da sua evolução nos últimos anos. No caso português houve notáveis progressos no domínio da segurança social, no tempo de escolarização e no alargamento da escola a crianças com deficiências físicas, mas muito continua ainda por fazer.

O aumento do desemprego e as alterações nos aparelhos produtivos dão maior acuidade às oportunidades de formação profissional e de formação contínua, mas com a tendência para reduzir a intervenção do Estado crescem as ambiguidades entre a necessidade de uma maior intervenção e a apologia da sua redução.

Em termos de *habitação* a marginalidade decorre de más condições do habitat as quais podem também revestir uma diversidade de situações, desde a inexistência absoluta de alojamento à residência numa barraca, numa casa degradada ou num bairro social cheio de problemas devido às más condições de conservação e dimensão dos fogos, à localização periférica, ao deficiente serviço de transportes, à má imagem, ao próprio ambiente físico ou social do bairro.

Viver numa barraca é um estigma social. Estas pessoas, bem como os sem-abrigo, ficam por isso arredadas de muitas oportunidades de integração social, seja o convívio com companheiros de escola, seja a possibilidade de procurar emprego.

As *condições sócio-demográficas* capazes de influenciar ou potenciar situações de exclusão convergem no reforço do isolamento dos indivíduos e decorrem essencialmente do envelhecimento da população combinado com a expansão de novas doenças contagiosas, das mudanças registadas pela estrutura familiar, em paralelo com a expansão dos valores individualistas em detrimento das atitudes solidárias e de tolerância, bem como do reforço das migrações do terceiro mundo.

O alargamento da esperança de vida está base do aumento do número de idosos que são um dos grupos mais vulneráveis à pobreza e ao isolamento porque acumulam com frequência situações de baixos rendimentos e fraca mobilidade com o afastamento da família e mesmo de amigos. Outro grupo, todavia menos numeroso, que coloca o mesmo tipo de problemas é constituído pelos adultos dependentes por razões de incapacidade física e falta de saúde. Outra fonte muito importante de exclusão em ascensão nos últimos anos é a derivada de fenómenos de toxicodependência e SIDA.

Tanto uns como outros tornaram-se mais vulneráveis com as mudanças registadas pela estrutura familiar com o progresso do número dos divórcios e das famílias mono-parentais, bem como com o aumento do trabalho assalariado feminino. Nas novas condições, a família deixa de funcionar como elemento principal de socialização e suporte material e psicológico, especialmente para as crianças, para os idosos e doentes, para os que não trabalham, para além de que o divórcio está na origem de rupturas que podem conduzir a situações de exclusão e pobreza. "A pobreza na UE em 1993 incide principalmente nos idosos, isolados, sendo o risco de pobreza muito elevado para as famílias monoparentais com filhos pequenos, nos jovens (idade inferior a 30 anos) isolados, e nas famílias numerosas" (Barreiros, 1997). De notar ainda que nalguns países, principalmente nos EUA, entre os sem-abrigo tem crescido o número de mulheres sós ou com filhos, o que mostra como algumas alterações da família estão a conduzir à pobreza e à exclusão.

As *migrações internacionais*, concretamente o crescimento das migrações originárias no terceiro mundo de pessoas com pouca qualificação, muitas vezes em situação ilegal e que só têm acesso ao trabalho clandestino são outra fonte de exclusão. Com frequência a exclusão destes grupos combina aspectos derivados da sua precariedade face ao mercado de trabalho com razões de raiz étnico-cultural.

O grande êxodo rural que produziu o abandono maciço dos campos com o despovoamento de muitas regiões transferiu a pobreza das áreas rurais para as grandes cidades. Mas enquanto os migrantes do campo partilhavam os mesmos valores dos cidadãos, hoje, tanto na América do Norte como em grande parte da Europa, os imigrantes provêm essencialmente dos países em desenvolvimento e trazem consigo culturas diferentes que continuam a afirmar. Muitas vezes vêm fazer os trabalhos que requerem pouca ou nenhuma qualificação, são mal pagos, e ocupam os bairros que oferecem piores condições de alojamento também porque são mais baratos: barracas, casas degradadas do centro antigo e bairros sociais periféricos onde, com frequência, substituem migrantes nacionais que o processo de ascensão socio económica e de integração urbana levou para bairros melhores.

Portugal tradicionalmente um país de emigrantes, passa a receber gente, especialmente africanos, desde o final dos anos 60, e mais fortemente ainda desde os anos 70. Na região de Lisboa estes imigrantes têm ocupado os bairros de lata<sup>14</sup> que se tornaram espaços culturalmente mistos ou, caso mais frequente, apenas de africanos e com má imagem em termos de segurança e narco-tráfico. De igual modo encontram-se muitas populações africanas em bairros sociais semelhantes às *cités* francesas da periferia suburbana, bairros que estavam prontos ou em vias de conclusão em 1974/75 quando as independências nas colónias africanas trouxeram muitas pessoas para Portugal muitas das quais sem bens nem laços familiares na metrópole, tendo sido alojados nestes conjuntos.

Tal como há causas económicas e causas sociais para a exclusão social há também causas *urbanísticas* que decorrem essencialmente das políticas e das formas de

<sup>14</sup> designação porque são conhecidos os bairros de barracas, casas feitas de materiais precários em terrenos que não pertencem aos construtores da edificação.

produção e organização do espaço com reflexos directos ou mais indirectos na produção de marginalidades sociais e económicas. Determinadas acções interferem directamente com as populações mais desfavorecidas seja porque as expulsam dos sítios que ocupavam, seja porque as instalam em sítios novos. Diversos estudos<sup>15</sup> têm sublinhado que a demolição ou recuperação de imóveis degradados do centro com a expulsão dos residentes é uma importante causa de pobreza e de exclusão social. Efectivamente muitas destas famílias ou indivíduos não têm capacidade económica para pagar outro tipo de casa pelo que frequentemente depois de desalojados ficam a viver na rua e engrossam o número dos sem abrigo.

A política de habitação social, favorável à concentração ou dispersão das famílias, a construção e localização dos grandes conjuntos de habitação social, é talvez um dos factores mais importantes da organização social do espaço urbano, mas a política de transportes e as suas opções de favorecer o transporte de massas e o acesso à periferia ou, pelo contrário, de adoptar posições mais elitistas favorecendo o automóvel e as deslocações no e até ao centro, tem consequências sobre as mobilidades dos diferentes grupos sociais e sobre a marginalização de muitos bairros periféricos.

A renovação urbana dos anos 30 e 40 deu lugar aos novos CBDs modernistas e aos grandes projectos de habitação social, mas a cidade moderna que assim se ia produzindo foi depois muito contestada. Efectivamente muitas destas intervenções vieram dar corpo à cidade zonada, funcionalista, onde as diversas áreas de actividade estão geograficamente separadas. Os grandes conjuntos de habitação social construídos na periferia para abrigar alguns desalojados de centro ou famílias que viviam em más condições, com grande número de fogos, no geral isolados, sem solução de continuidade com o tecido urbano, mal servidos de transportes, predominantemente residenciais, sem empregos nas proximidades e dispondo de poucos serviços e comércio, onde populações de origem diversa foram "engavetadas" para usar a expressão de Guerra (1994), tornaram-se em ambientes de pesadelo e de desespero para muitos jovens e mulheres que neles vivem um quotidiano sem horizontes como alguns filmes têm mostrado<sup>16</sup>.

Indirectamente, a normativa que impende sobre o uso do solo, todo o processo de planeamento e as acções desencadeadas ou estimuladas pelos órgãos autárquicos são importantes pelas suas consequências no processo de valorização/ desvalorização dos sítios e têm efeitos na posição ocupada pelos vários grupos sociais e actividades na cidade.

## 5. A MARGINALIDADE DOS TERRITÓRIOS

A nível urbano a marginalização dos territórios corresponde a uma representação negativa desses espaços e anda no geral associada à acumulação de actividades ou populações marginalizadas, a condições inferiores às de norma em termos de

<sup>15</sup> Neil Smith tem-se dedicado ao tema das desigualdades urbanas e no seu livro chamado *Revanchist City* (1996) confronta a situação das cidades norte-americanas com diversas europeias.

<sup>16</sup> Ódio, por exemplo.



acessibilidade ou infra-estruturas, a um relativo abandono por parte dos poderes públicos, e das actividades económicas, por diminuição da rentabilidade da ocupação como sucede, por exemplo, nalgumas zonas industriais tornadas obsoletas, e ao desinteresse da promoção imobiliária em efectuar investimentos.

Os terrenos e sítios são marginalizados, i.e., desvalorizados, essencialmente por duas vias, devido à acumulação in loco de disfunções ou devido à produção de espaços de qualidade noutros locais. Deve notar-se que desta delimitação excluimos propositadamente os terrenos que se encontram fora da área urbanizada uma vez que pretendemos acentuar o processo de desvalorização. Aqueles terrenos têm por definição condições não urbanas, isso é o dado de partida, e encontram o seu equilíbrio em usos agrícolas, de ócio e recreio. Só seriam objecto de marginalização se a dada altura acontecesse algo que acarretasse a sua desvalorização por inviabilizar o uso que vinham tendo não permitindo um novo uso com maior rendimento real ou futuro. Existem também territórios que são desvalorizados porque ficam desconectados das redes globais, correspondem a "regiões perdedoras" ou a "áreas submersas" nas novas configurações em rede de tipo arquipélago; também não são objecto da nossa análise centrada na problemática intra-metropolitana.

A marginalização territorial, pode ler-se segundo as seguintes dimensões:

- **económica** - expressa pela concentração de actividades produtivas em declínio (elas próprias excluídas no processo de reestruturação económica), pela geração de situações de desemprego, pela ausência de infraestruturas e equipamentos sociais como escolas, serviços médicos, comércio, etc. O valor do solo é baixo. Cresce a desvalorização fundiária devido à obsolescência e desinteresse combinados com o crescimento de oportunidades de investimento noutros locais, portanto, resultado do jogo da especulação imobiliária;
- **socio-política** - resulta de impedimentos legais (normativa, planeamento, licenciamento) com reflexos no valor do solo. Expressa-se na concentração de indivíduos ou grupos excluídos. Revela-se pelas conotações negativas em termos de prestígio. Trata-se de territórios que oferecem uma imagem e representação fortemente negativas, o que por sua vez pode, ou não, ser consequência de alguma das outras causas apontadas;
- **ambiental e urbanística** - decorrente da má qualidade do ambiente urbano, de elevados níveis de poluição e da inexistência de factores ambientais positivos como sejam vistas, proximidade de áreas verdes, presença de edificios com valor histórico ou arquitectónico. Refere-se também a más condições de habitação (barracas e alojamentos em edificios degradados), de acessibilidade e transportes, a infra-estruturas deficientes (redes de água e saneamento, limpeza urbana, qualidade dos espaços exteriores); e ainda à não integração urbana, isto é, à existência descontinuidade e afastamento em relação ao restante tecido construído.

Estas dimensões convergem na sobreposição de disfunções num local a qual é uma consequência de dois processos, muitas vezes a actuar em simultâneo, a ocupação



por pessoas e/ou actividades desqualificadas e o seu abandono pelos investimentos, no geral em consequência de má acessibilidade, existência de condições inferiores às da norma dos outros sítios urbanos em termos de infraestruturas, e *rent gap*. A situação de abandono ocorre em sítios *distantes* (numa geometria dominada pelo centro ou pela norma) com frequência numa situação expectante, mas pode também ser determinada pelo desfasamento entre o valor do solo e o do imóvel que o ocupa, ou pela atracção e fixação de actividades desqualificadas.

A concentração de populações e actividades marginalizadas verifica-se em bairros degradados habitados por populações desfavorecidas, ocupados por actividades incómodas, por exemplo devido à poluição, mal vistas ou consideradas de má vizinhança, como zonas de prostituição, narco-tráfego, ou perigosas por serem fonte de contágios ou porque nas oficinas se manuseiam produtos perigosos para o público. Os princípios higienistas que inspiram os regulamentos do século XIX sobre a localização de empresas que apresentam riscos para a saúde pública segundo critérios sanitários e sociais contribuíram para definir um circuito de atracção sobre outras empresas semelhantes determinando pois a sua concentração. "Estes espaços de desterro de empresas perturbadoras no longo prazo modelam as populações vizinhas definindo hoje espaços de marginalização social"(Nocourt e Girault 1997:566).

Mas os terrenos marginalizados podem auto-reproduzir-se. Assim, por exemplo, na periferia norte de Lisboa, numa zona não muito distante da cidade mas numa posição intercalar entre eixos de melhor acessibilidade e de desenvolvimento urbano denso, assistiu-se a uma evolução de uma ocupação rural e de veraneio popular para "formas desqualificadas" de utilização do espaço num processo cumulativo responsável por paisagens confusas e degradadas a que gosto de chamar o "avesso da cidade". Nos últimos anos da década de 60 e nos 70 assistiu-se ao retalhar de terrenos agrícolas por loteamentos clandestinos que encheram a zona entre Carenque, Caneças, Ramada, A da Beja e Paiã de uma série de bairros desligados, com densidades de ocupação variada, constituídos fundamentalmente por pequenas construções dispersas e sem infraestruturas. Pequenas oficinas de serralharia, carpintarias, armazéns de empreiteiros de construção civil e depois sucateiros que enchem as encostas com carcaças de veículos vieram mais tarde introduzir-se entre as construções, contribuindo para aumentar o ar confuso e degradado do ambiente, ao mesmo tempo que outras zonas adquiriam um estatuto mais urbano. Portanto, mesmo numa área não muito extensa, encontramos processos de selectividade interna porque ao mesmo tempo que umas áreas se densificam de uma forma mais organizada e são dotadas de infraestruturas e equipamentos articulando-se com os restantes tecidos suburbanos, noutras, pelo contrário, a "integração" é feita pela via das desqualificação, da degradação da paisagem. Mas ambas são parte do mesmo processo de reestruturação metropolitana ao serviço da "acumulação flexível".

Subjacentes a muitos estudos sobre segregação e marginalidade de sítios ou territórios encontra-se a ideia de que há uma tendência para a concentração espacial dos indivíduos (adiante voltaremos a este ponto com a análise dos padrões espaciais) e, mais

recentemente, das actividades desfavorecidas. Na literatura abundam as referências à segregação social mas não é costume encontrar a ideia de que existem actividades desqualificadas que, pela sua presença, contribuem para a desvalorização dos sítios. E no entanto isso parece-me óbvio como resultado do aumento da concorrência, da externalização de muitas tarefas e do recurso crescente a subcontratados, da multiplicação de oportunidades, da pluralidade de estratégias de sobrevivência e de afirmação que conduzem a uma maior diversidade do tecido social, bem como do económico. A fragmentação muito intensa do tecido social estende-se às próprias actividades económicas como mostrámos no ponto 3, e aos territórios.

A acumulação de disfuncionamentos ou problemas em determinadas áreas acarreta a sua desvalorização e o progressivo afastamento do padrão dominante por obsolescência, perda de acessibilidade, má imagem, criação de *amenities* negativas, abandono pelo capital de investimento, sendo a base da segregação social, da formação de *ghettos* na cidade industrial, acompanhada por uma segregação funcional dos espaços traduzida num zonamento funcional que é cada vez mais hierarquizado em termos de qualidade.

As cidades tiveram desde sempre zonas segregadas. Para além das de origem étnico-ou religiosa (mourarias e judiarias), devem referir-se as instalações de saúde para doentes contagiosos (lazaretos, sanatórios e gafarias no exterior da cidade), ou actividades consideradas viciosas representadas pelos *red district*, embora também se localizassem na periferia das aglomerações actividades incómodas devido à produção de cheiros, ruídos ou efluentes, como curtimenta de peles, tinturarias, matadouros e similares.

Com o rápido crescimento da cidade industrial devido ao fortíssimo êxodo rural, geram-se condições de habitação e salubridade muito deficientes devido à densidade de ocupação do espaço e à mistura de residências e fábricas numa época em que o principal combustível era o carvão mineral. A evolução urbana vai depois fazer-se no sentido de maior segregação devido ao jogo do capital fundiário e imobiliário, ao planeamento municipal e às políticas de habitação social entre outras. Mesmo no pós-guerra com a grande expansão de classes médias e a progressiva integração dos migrantes na sociedade urbana, pela via do trabalho, os *beaux quartiers* persistem embora a sua localização mude no espaço urbano.

Deste modo, a organização do espaço na cidade industrial e moderna é caracterizada por uma segregação social e funcional que se sobrepõem na segregação técnico, económica e social como lhe chamou Lipietz (1974), parcialmente identificada nos modelos da ecologia factorial aplicados à variação social do espaço urbano, que apresentam padrões ajustados à proeminência do centro e à importância da distância como variável fundamental na organização do espaço. Ao contrário do que dizia Castells em 1972 para quem só as áreas residenciais eram segregadas porque só nestas a diferenciação implicava uma hierarquia, a diferenciação dos espaços de actividades não residenciais tende a complexificar-se cada vez mais apresentando valores diferentes em

termos económicos e de imagem, podendo também considerar-se alguns destes espaços como objecto de segregação.

O abandono dos territórios decorre de uma série de fenómenos e afecta áreas com características diferentes produzindo no geral paisagens degradadas, com edifícios e estruturas mais ou menos obsoletas. As áreas com mais possibilidades de serem abandonadas são áreas industriais onde as fábricas foram encerradas por deslocalização ou outra causa transformando-se em pousios industriais; zonas portuárias e de outras infraestruturas de transporte, caso de algumas estações de caminho de ferro quando esse perde significado económico; edifícios alugados com alugueres demasiado baixos para rentabilizar a sua conservação; situações sociais transitórias de herança, venda, litígio, ausência do proprietário ou locatário especialmente importantes em países de emigração, mas também por falta de dinheiro ou organização para as conservar, caso particularmente evidente na manutenção de espaços livres e edificações de responsabilidade pública.

O desinteresse no investimento num sítio pode ser uma consequência da acumulação de actividades marginalizadas ou más condições em termos urbanos, mas depois converte-se em causa da degradação posterior. Quando referido ao estado de conservação dos imóveis o desinvestimento traduz-se em degradação e obsolescência das estruturas construídas apresentando frequentemente um padrão de tipo concêntrico devido ao crescimento urbano para o exterior traduzido em anéis construídos em diferentes épocas sendo mais antigos e potencialmente mais degradados os mais centrais. A degradação das construções associada ao seu abandono pelas famílias com maior capacidade de pagamento explica a sua ocupação pelos grupos mais desfavorecidos, num processo há muito identificado pelos autores da escola ecológica de Chicago. No tempo acentua-se o desfasamento entre o valor decrescente do imóvel e o valor do terreno livre para nova edificação. Este desfasamento a que Smith desde 1972 chama *rent gap* tende a aumentar até que compense destruir o imóvel e recomeçar um novo ciclo com o reinvestimento.

Se as áreas marginalizadas são áreas onde se concentram populações desfavorecidas ou actividades incómodas podemos identificar essas áreas a partir dos padrões das actividades económicas e sociais.

### **Os padrões das marginalidades**

As formas de marginalidade económica e social podem apresentar padrões territoriais concentrados ou dispersos. Os padrões concentrados revelam-se pela existência de manchas nos mapas que representam a respectiva distribuição. Correspondem à presença de bairros de barracas, ou extensões onde uma variável desfavorável é representativa: zonas degradadas centrais por má conservação dos

edifícios, outros bairros sem condições de habitabilidade, ou onde determinados problemas sociais se concentram, zonas abandonadas pela indústria ou outra função<sup>17</sup>.

Os padrões dispersos são característicos dos sem-abrigo, dos desempregados, dos jovens à procura do primeiro emprego, dos idosos, dos doentes, dos toxicodependentes, das empresas em falência. No entanto deve notar-se que mesmo nestes últimos casos o padrão não é completamente aleatório porque existe com muita frequência um foco central de interesse ou de atracção. Assim, o desemprego pode atingir indivíduos muito variados, mas quando se dá o encerramento de uma empresa e como tal umas centenas ou milhares de trabalhadores ficam sem emprego, verifica-se que grande parte vive a uma certa distância da empresa, numa determinada zona<sup>18</sup>. De modo idêntico, a crise num sector de actividade (minas, metalurgia ou têxtil) tem no geral mais expressão numa determinada área geográfica onde essa actividade era mais representativa. Assim, no final dos anos 70, a península de Setúbal foi a zona do país a ter problemas mais graves de desemprego, empobrecimento, e mesmo fome, porque era aí que se situavam os estaleiros de construção e reparação naval, a siderurgia e um importante sector metalúrgico que entraram em crise.

Os sem-abrigo não se dispersam mas vivem principalmente na área central das grandes metrópoles, dormem debaixo das arcadas e nas soleiras das portas dos grandes bancos e lojas de luxo, nas estações de caminho de ferro, lugares onde têm a garantia de um relativo sossego durante a noite e mais fácil acesso à obtenção de recursos durante o dia (i. sanitárias, esmolas, refeições, cantinas). Aproximam-se uns dos outros em certas áreas por razões de segurança. Os meninos de rua do Maputo e do Rio de Janeiro podem ter casa e família numa periferia onde vão de vez em quando, ficando em grupos nas ruas centrais uns dias para procurar sustento e provavelmente também aventura e amizades.

Os toxicodependentes instalam-se, às vezes definitivamente, perto dos locais de abastecimento de droga, certos cafés, jardins, ou bairros periféricos. Em Lisboa principalmente no Casal Ventoso<sup>19</sup> onde sobrevivem muitos jovens expulsos de suas casas, em tendas ou barracas. Aqui existem uns postos de apoio a toxicodependentes estando em curso um projecto de reabilitação urbana ao abrigo do Programa Comunitário URBAN.

Já os idosos, os desempregados, muitos dos jovens que procuram o primeiro emprego não apresentam áreas específicas de concentração e o seu padrão tem sinais de maior aleatoriedade, embora possa ainda traduzir as fases de expansão urbana e a oposição entre bairros de populações jovens, no geral suburbanos, e bairros mais interiores, com maior incidência de idosos.

<sup>17</sup> Recorde-se o aspecto impressionante da ilha da Cartuxa em Sevilha onde se realizou a Exposição Mundial de 1992 alguns anos depois com os pavilhões degradados, a erva a crescer, num cenário de pós catástrofe.

<sup>18</sup> Mesmo dentro de uma área metropolitana isto pode ser verdade sabendo-se que os trabalhadores da indústria têm tendência a morar mais perto do local de trabalho do que os dos serviços.

<sup>19</sup> O Casal Ventoso é um bairro antigo de barracas e casas abarracadas conhecido como sendo o grande supermercado das drogas de Lisboa.



Deste modo o padrão da exclusão social combina manchas dadas pela concentração de habitações degradadas, bairros de barracas e alguns bairros sociais, com *spots* mais ou menos aleatórios.

### **Da marginalização à exclusão de territórios**

Tradicionalmente a marginalidade dos territórios era uma consequência da dinâmica social de organização do espaço urbano que concentrava as situações-problema em determinadas áreas, nalguns casos determinada por regulamentos sanitários ou urbanísticos: os terrenos periféricos ou esquecidos pelo desenvolvimento urbano que posteriormente seriam integrados, ou a cidade popular, espontânea ou intencionalmente construída, constituíam o embrião da cidade segregada.

As mudanças nas vantagens dos territórios, portanto a sua selecção, era determinada por inovações nas técnicas de produção ou de transporte, enquanto hoje o processo de valorização-desvalorização é intencionalmente produzido, actua a diversas escalas e pode ser desencadeado do exterior da região ou mesmo do país.

A desvalorização dos territórios era um processo relativamente lento decorrente da obsolescência de edificios antigos por falta de conservação, substituição de residentes e densificação, mas a substituição de populações pode processar-se com uma certa rapidez, especialmente quando há um acontecimento que desvaloriza a zona e como tal despoleta o seu abandono pelos residentes de maior poder económico como sucede com a instalação de uma infraestrutura viária de grande tráfego, como o Minhocão em São Paulo que corta uma zona residencial, ou se uma indústria ou outra actividade pouco amigável em termos de vizinhança se vem instalar.

Mas hoje, pelo contrário, o território é marginalizado também pelos mecanismos de produção da cidade, a produção de espaços marginais é estrutural nos processos de produção do território urbano, uma contrapartida da produção selectiva de espaços de qualidade e a própria reutilização de certas áreas pode acentuar a sua exclusão. O facto de estarem em curso processos que se desenvolvem no tempo de acordo com estratégias deliberadas de modernização que acarreta também desvalorização permite falar em exclusão dos territórios; a modernização torna-se excludente.

Podemos pois adaptar aos territórios a ideia de Donzelot, para quem a exclusão social é parte de uma estratégia deliberada de modernização. No território a modernização corresponde à revalorização associada à produção de espaços de qualidade implicando no geral a expulsão desses lugares de actividades e famílias que depois não lhes vão ter acesso. O aparecimento de produtos novos em sítios, por isso, muito valorizados acarreta uma desvalorização relativa dos produtos que estavam no mercado (a loja tradicional versus centro comercial, o condomínios fechado versus prédio de apartamentos, o moderno edificio de escritórios vs o apartamento adaptado a escritório), bem como dos sítios que eles ocupavam.



A produção urbana impulsionada pela novidade, pela necessidade de produzir objectos novos em sítios novos, justificada como sendo mais fácil, mais barata, e mais rentável, implica a desvalorização do existente, do património que não se conserva nem reaproveita, representando sem dúvida um grande desperdício. Esta atitude para com o ambiente contruído, provavelmente fruto da extensão dos princípios consumistas, não esqueçamos que o consumo atribui conotação simbólica positiva ao desperdício (Baudrillard, 1970, no seguimento de Veblen, 1899) e nos leva a adquirir constantemente artigos novos, começou a ser fortemente contestada na Europa desde os anos 70 em associação com a emergência dos movimentos ecologistas e o desenvolvimento do conceito de sustentabilidade que vieram introduzir de novo um crescente interesse pela reabilitação urbana e reutilização de muitas áreas.

A produção de territórios de exclusão, designadamente no espaço urbano, materializa-se em processos de degradação física, na má qualidade ambiental ou na potenciação dos conflitos de vizinhança. Acessibilidades limitadas e imagens negativas são elementos de desvalorização do território que potenciam a marginalização e reproduzem as formas de exclusão. Nalguns casos, as modificações na percepção do espaço urbano e na atitude dos proprietários e promotores imobiliários são suficientes para gerar movimentos de recuperação e revitalização urbanística de bairros degradados ou de parcelas destes. Noutros casos, só as grandes intervenções públicas têm capacidade para gerar esses efeitos, mas a valorização que provocam desencadeia muitas vezes mecanismos contraditórios de expulsão e de reapropriação.

A desvalorização dos territórios é uma *consequência*, mas também *causa* de menos oportunidades, de menos direitos, do acumular de disfuncionamentos. As mudanças nas vantagens dos territórios, portanto a sua selecção, era determinada por inovações nas técnicas de produção ou de transporte, enquanto hoje o processo de valorização-desvalorização é intencionalmente produzido, actua a diversas escalas e pode ser desencadeado do exterior da região ou mesmo do país.

A produção de territórios de exclusão, designadamente no espaço urbano, materializa-se em processos de degradação física, na má qualidade ambiental ou na potenciação dos conflitos de vizinhança. Acessibilidades limitadas e imagens negativas são elementos de desvalorização do território que potenciam a marginalização e reproduzem as formas de exclusão. Nalguns casos, as modificações na percepção do espaço urbano e na atitude dos proprietários e promotores imobiliários são suficientes para gerar movimentos de recuperação e revitalização urbanística de bairros degradados ou de parcelas destes. Noutros casos, só as grandes intervenções públicas têm capacidade para gerar esses efeitos, mas a valorização que provocam desencadeia muitas vezes mecanismos contraditórios de expulsão e de reapropriação.

Enquanto a reabilitação visa sobretudo áreas centrais e residenciais com valor histórico e/ou arquitectónico, a reutilização incide mais geralmente sobre áreas degradadas, abandonadas ou ocupadas por actividades obsoletas, por uma questão de inércia. Estimulada pelos poderes locais ao abrigo da ideia de que a atracção de empresas é sempre positiva porque trás emprego e impostos, a reutilização de áreas abandonadas

pela indústria pode acentuar e agravar a sua exclusão como Nicourt e Girault (1997) mostraram a partir de uma análise sobre a localização de armazéns e pequenas empresas de transporte na zona de Saint Denis, arredores de Paris. "A imagem deteriorada destes espaços (muito marcados pela desindustrialização) e a aparência de *chômage de territoire*, contribuem para que as colectividades locais aceitem ... empresas que pouco valorizam. A disponibilidade de sítios vagos constitui uma atracção para a implantação dos armazéns... Depois o efeito de pechincha modela os sítios e faz perdurar a sua desqualificação... O efeito de chamariz é acompanhado de um efeito de rejeição. As empresas de alta tecnologia e as dos sectores pouco qualificados não se encostam umas às outras"<sup>20</sup>, o que aconselha a reabilitar as áreas semi-abandonadas antes de as utilizar de novo.

### **Política e intervenção nas áreas urbanas**

A política tradicional (Quadro 5) que visava conseguir um maior equilíbrio do território, designadamente nos países acusados de macrocefalia, como eram os casos da França e Portugal, através de construção de infraestruturas de comunicação e abastecimento, da criação de incentivos à instalação de empresas nas regiões deprimidas, da descentralização de equipamentos sociais, e do fortalecimento de metrópoles de equilíbrio, foi continuada com as sucessivas descentralizações no domínio do ordenamento do território como Benko e Castilho mostram para a França neste volume. A nível de região metropolitana promoveram-se planos de urbanização adaptando os princípios das *new towns* britânicas, do plano da Grande Londres de 1944 de Abercrombie, através da criação de cidades novas ou núcleos suburbanos com grande autonomia de serviços, equipamento das coroa suburbanas com serviços públicos e melhores transportes, construção de grandes conjuntos de habitação social, geralmente na coroa, para realojar populações de barracas ou casa velhas demolidas na área central.

A capacidade de previsão reduziu-se quando a instabilidade e a incerteza substituíram a continuidade das tendências anteriores o que veio requerer novas posturas face à gestão territorial. Os modelos rígidos dão lugar a formas mais flexíveis e participadas de planeamento, envolvendo com mais frequência a negociação com os diversos agentes.

As novas políticas urbanas traduzem uma maior orientação para o mercado e portanto para os consumidores. Justificam-se pelo esgotamento e fracasso dos modelos de planeamento físico orientados pela oferta, para regular a expansão e o uso do solo, entendidos principalmente como a capacidade de suporte de construção nova, e para a organização de um espaço de vida equilibrado definido pelas chamadas "grelhas de equipamentos"<sup>21</sup> que todavia não respondem às necessidades actuais. Por um lado, em muitas cidades não são necessários mais terrenos para urbanizar face à diminuição do

<sup>20</sup> Nicourt e Girault (1997:573).

<sup>21</sup> Tabelas que dão os equipamentos necessários (número ou área) em função da população residente, baseadas nos princípios da Teoria de Lugares Centrais, de limiar e raio de eficiência.

incremento demográfico e ao abrandamento do crescimento económico, por outro lado, existe uma maior diversidade dos consumidores em termos de estilos de vida o que se traduz em procuras mais diferenciadas.

Quadro 5 - As Políticas do Território

|                    | TRADICIONAL                                                                                                                            | NOVA                                                                                                                        |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objectivos         | Equilíbrio do Território<br>Universalidade.                                                                                            | Revalorização<br>Competitividade                                                                                            |
| Organização        | Centralizada<br>Centrada na administração pública<br>Modelos normativos.Rigidez                                                        | Descentralização<br>Partenariados e contratualização<br>Planeam. negocial e adaptativo                                      |
| Intervenção Urbana | Planeamento físico. Regulação da expansão. Cid. Novas. Zonamento<br>Grs. conjuntos de habitação social, equipamentos, infraestruturas) | Planos integrados com vertente económica. Preocupações ambientais.<br>Dimensão estratégica<br>Prod. de espaços de qualidade |

A impregnação da cidade pelos princípios da sociedade de consumo parece-me aqui bem nítida. De facto, com o aumento da mobilidade e da diversidade de estilos de vida e de actividades nas áreas urbanas a oferta de espaços tem também de se diversificar para responder às novas procuras, seja pelo tipo de produtos, no caso da habitação moradia, apartamento, casa nova, casa velha reabilitada, seja pela sua localização, centro, periferia, franja, e os padrões sócio-espaciais tornam-se mais complexos. De facto, a nova forma de produzir cidade e as novas formas de apropriação do território não precisam mais da continuidade em extensão e valorizam a diversidade por oposição à homogeneidade anterior.

Outro aspecto muito importante para se perceber as novas políticas urbanas engloba os cortes orçamentais e a liberalização da economia, por um lado, o aumento da descentralização administrativa com a maior responsabilidade dos municípios não só em termos de gestão do território mas também de capacidade económica para atrair e fixar investimentos, por outro lado.

Este conjunto de tendências vai corporizar-se em políticas e acções que se podem caracterizar pela maior atenção à promoção e ao desenvolvimento do que ao ordenamento e regulação física; pela substituição dos documentos em cascata por planos integrados efectuados a diferentes escalas, chegando com frequência ao nível do projecto, no quadro de um planeamento negocial; pela crescente orientação para o mercado, e pela adopção de modelos de gestão empresarial como o planeamento

estratégico e o *marketing* visando atrair investimentos, e pela alteração nas relações com o sector privado<sup>22</sup>.

Com a descentralização e a maior responsabilização dos municípios torna-se mais clara a necessidade de integrar os dois vectores da política, o da promoção do desenvolvimento económico e o do ordenamento físico e regulação do crescimento urbano (urbanismo e ambiente). Perante as crises, as falências, o aumento do desemprego, a nova gestão urbana sente a necessidade de reter as actividades económicas, de atrair investimentos, empresas, turistas e residentes. Numa situação de facilidade acrescida de circulação do capital, procura-se colocar as cidades e as regiões nos mapas dos decisores, para serem consideradas hipóteses nas decisões de implantação do capital. Para isso tenta-se construir uma imagem forte explorando peculiaridades que lhes permitam apresentar-se como diferentes, investindo em infraestruturas, grandes edifícios, beneficiando as comunicações e transportes, desenvolvendo os serviços e actividades de lazer, turismo e ócio, os centros de congressos, reabilitando os centros históricos, valorizando as frentes aquáticas, promovendo operações de promoção de imagem muito semelhantes em todo o lado.

Investimentos vultuosos, com frequência recorrendo a empresas mistas, e a parcerias entre a administração pública, universidades e empresários, sob contratos de diversos tipos, estas acções podem ser analisadas de vários ângulos, mas não deixam de representar uma orientação favorável ao crescimento do capital em desfavor dos mais pobres. Assim, para Sadler (1993) as parcerias representam um re-direccionamento do planeamento em direcção aos interesses dos promotores imobiliários a quem o *marketing regeneration* dá confiança, uma nova imagem, oportunidade de negócios, enquanto Harvey (1987:265), situando-se no quadro das novas políticas resultantes da evolução da perspectiva gestionária para uma empresarial no governo urbano, as vê, em larga medida, como subsídio aos mais ricos, às empresas e às funções estratégicas de controlo, para permanecerem na cidade à custa dos investimentos em serviços locais de consumo colectivo.

Por iniciativa pública, privada, ou mista, uma boa parte das intervenções nas áreas urbanas privilegiam a produção de espaços de qualidade, produtos novos que suportam novos modelos de acumulação do capital e que atraem as actividades e as residências mais prestigiadas. Ora se concentram em determinadas áreas, relativamente centrais ou periféricas, ora se dispersam de forma isolada no tecido existente. Os primeiros contribuem para a formação daquilo a que se tem chamado "novas centralidades", base duma nova estrutura policêntrica das áreas metropolitanas, mas todos contribuem para aumentar a fragmentação das metrópoles. De facto, implicam a valorização dos sítios onde se instalam erguendo uma fronteira de *profitability* muitas vezes bem abrupta e introduzindo, portanto, novas rupturas no território (Barata Salgueiro, 1994).

---

<sup>22</sup> Ver A. Domingues (1996).



Os produtos novos ocorrem no domínio da habitação, dos escritórios e do comércio em sítios novos ou revalorizados sendo fruto de acções de promoção privada de carácter pontual para fazer edifícios de escritórios, centros comerciais ou condomínios habitacionais, em áreas novas ou nos centros históricos conduzindo à respectiva nobilitação<sup>23</sup>. Noutros casos a revalorização processa-se em áreas mais vastas exigindo intervenções muito dispendiosas quase sempre de iniciativa pública mesmo que confiada a empresas mistas ou cedida parcialmente a privados. Estas operações têm sido frequentes em zonas portuárias renovadas para habitação para estratos médios e altos, escritórios, lazer e comércio e estão amplamente documentadas em inúmeras obras. A instalação nestes espaços novos e prestigiados contribui para um melhor desempenho das empresas e é socialmente apropriada como símbolo de determinado estatuto social (*status*) pelas famílias.

A novidade de algumas destas novas formas de intervenção na cidade é a proximidade de residências de luxo com habitação popular, de habitação com o lazer, o comércio, e os escritórios num padrão novo para uma sociedade nova. Padrão novo que combina uma fragmentação a nível do território com uma maior mistura funcional interna. Enquanto a mistura funcional provem da coexistência nestes complexos de actividades que o zonamento funcionalista separava, a fragmentação resulta da presença de enclaves de alto *standing* dispersos no seio do tecido homogéneo anterior, acentuando as descontinuidades do território por introduzirem novas linhas de fractura.

A existência de terrenos marginalizados, abandonados pelos investimentos absorvidos na requalificação e produção dos espaços de qualidade é a outra face deste processo. A selectividade dos investimentos favorável à reprodução do capital implica o abandono, o esquecimento e a menor atenção à cidade da maioria, com particular gravidade para as zonas mais carenciadas onde se concentram os desfavorecidos. Por isso Kearns e Philo, (1993) dizem que a nova gestão urbana não se limita à lógica económica de atracção de capital, ela persegue também uma lógica de controlo social que visa convencer os residentes da bondade das políticas e torná-los compreensivos para com os sacrifícios que elas exigem.

## CAUSAS GERAIS

Para finalizar gostaríamos ainda de referir que subjacente a estes processos de diferenciação se encontram dois grandes conjuntos causais, a reestruturação económica e a globalização, inerentes ao novo modelo de desenvolvimento.

### Reestruturação económica e modificações no mercado de trabalho

Em termos genéricos assiste-se à transição do modelo fordista-keynesiano ou de capitalismo monopolista para o modelo de acumulação flexível ou de capitalismo global amplamente documentados em bibliografia. Entre os inúmeros aspectos que poderíamos evocar limitamo-nos a destacar as características que, quanto a nós, têm uma articulação

<sup>23</sup> termo que aconselhamos e usamos para *gentrification*.



mais directa com a produção das diversos tipos de marginalidades que identificámos ao longo do texto.

Em primeiro lugar a terciarização. A expansão do emprego terciário nos países mais ricos acompanhada da sua desindustrialização será segundo alguns autores uma das fontes do crescimento da polarização no mercado de emprego como referimos nas causas da exclusão social, mas é também razão do surgimento de muitas empresas no domínio dos serviços com padrões locativos e requisitos de instalação específicos.

Em segundo lugar deve referir-se a flexibilidade característica do novo modelo de acumulação. A necessidade de reduzir encargos para tornar as empresas mais competitivas está na origem da externalização de certo número de tarefas; mas também é responsável pelo crescimento do desemprego e, principalmente, pelo acentuar das desigualdades no mercado de trabalho, e a precarização do emprego, potenciadoras de muitas situações de exclusão.

A segmentação do processo produtivo com externalização de tarefas a favor de outras unidades pertencentes ou não à mesma estrutura empresarial tem duas consequências importantes. Por um lado contribui para o aumento da diferenciação do mundo empresarial sendo que muitas pequenos subempreiteiros são verdadeiramente empresas marginalizadas e desqualificadas. Por outro lado, contribui para o aumento da diferenciação dos territórios, para uma nova divisão espacial do trabalho a todas as escalas, mundo, país, área metropolitana.

O aumento da diferenciação no seio do mundo empresarial verifica-se ao mesmo tempo que existem sinais de convergência entre ramos de actividade resultando na aplicação de estratégias mais semelhantes, como referimos a propósito das políticas de emprego.

Em termos territoriais um dos sinais emergentes com maior destaque quando se trata de grandes metrópoles é sem dúvida o das cidades globais. De facto Friedman, Sassen e depois muitos outros têm referido o reforço da concentração das funções de controlo e comando da economia global e da gestão nalgumas grandes cidades com forte dinamismo, as cidades globais.

Finalmente o último ponto da reestruturação que nos parece pertinente diz respeito ao aparecimento de novos factores de localização, também eles mais variados. De facto, enquanto muitas unidades continuam a instalar-se em função das vantagens comparativas pelos custos, outras valorizam aspectos inteiramente produzidos, os chamados factores de carácter não económico que incluem condições tão diversas como o ambiente social, o património histórico, o nível e frequência dos equipamentos culturais, de saúde ou de educação, os quais dão novo alento às capacidades locais de produção de vantagens atractivas.

Deve notar-se que os factores de localização jogam às diversas escalas territoriais incluindo a intra-metropolitana onde cresce a diferença de prestígio entre os vários sítios e edifícios, diferenciação produzida e aproveitada pelos investimentos no imobiliário

sempre em busca dos produtos e sítios que garantam mais-valias mais altas. A crescente importância do imobiliário como fonte de acumulação é um dado importante da actual fase de reestruturação económica como Harvey (1987) mostrou. Relacionada com o aumento da mobilidade dos capitais condiciona os investimentos públicos na instalação de infraestruturas e na produção de um quadro de vida atraente (os novos factores locativos para as empresas) através de acções de revitalização e revalorização que permitem precisamente gerar mais valias no imobiliário.

A ideia de competitividade contagiou pois os territórios e influencia as políticas de desenvolvimento local, e a orientação dos investimentos das autoridades locais.

### **A globalização**

Podemos dizer que a globalização é uma etapa no processo de internacionalização que envolve processos de reestruturação económica e cultural que se desenrolam à escala mundial e estão alicerçados numa revolução tecnológica.

Tal como todas as grandes reestruturações económicas, a actual tem subjacente uma inovação tecnológica, as chamadas novas tecnologias da informação. Associada à facilidade de circulação de informação bem como da deslocação devido ao progresso dos transportes (avião e comboio de alta velocidade), hoje mais rápidos e cada vez mais baratos, o mundo tornou-se mais pequeno. Este facto combinado com a queda ou enfraquecimento de diversas barreiras (tarifárias, político-ideológicas, ou outras) permitiu um considerável crescimento dos fluxos, tanto materiais como imateriais que cruzam o globo.

A faceta que mais nos importa salientar prende-se precisamente com o aumento da mobilidade, seja a mobilidade de capitais, seja a de pessoas, seja a de bens ou de informação. Nos últimos tempos, notou-se uma crescente autonomia do capital financeiro e o aumento do seu poder sobre o da produção e que fez crescer consideravelmente o volume dos fluxos monetários internacionais. Estes montantes movem-se entre bolsas de valores, entre mercados, mas também se dirigem para o investimento em imóveis, para o sector produtivo, industrial ou agrícola, para as actividades de distribuição. Importa destacar ainda o aumento da mobilidade dos capitais derivada da sua menor permanência num mesmo sítio ou objecto. Isto é muito claro nos jogos bolsistas e suas flutuações, mas o próprio capital fixo associado aos investimentos empresariais e imobiliários é menos durável e foi contagiado pela efemeridade decorrente da aceleração do tempo. Deste modo se compreende que vultuosos investimentos como o da Ford/VW na região de Lisboa tenham sido negociados com o governo para um período de 10 anos, findo o qual a empresa pode cessar a laboração da sua fábrica de Palmela e ir para outro lugar, condenando à incerteza os trabalhadores e as empresas subcontratadas que gravitam à sua volta, para além de precipitar a degradação das infraestruturas construídas expressamente para este empreendimento.

A maior facilidade de deslocar capitais e a existência de sistemas de regulação particularizados, no sentido de que a sua definição se faz à escala nacional, contribuem para o aumento das desigualdades no globo e para agravar os problemas de desemprego no 1º mundo, porque muitas empresas deslocalizam destas regiões para se instalar em locais onde aproveitam para explorar o baixo custo da mão de obra e a quase inexistência de custos sociais.

Nas deslocações de pessoas devemos recordar as que são determinadas pelo trabalho e pelo turismo. As primeiras são exercidas por grande número de homens de negócios dos países desenvolvidos, mas afectam dolorosamente as populações do terceiro mundo que migram para os países mais desenvolvidos contribuindo para o aumento da diversidade cultural, mas também para a formação de novos espaços de pobreza e marginalização, especialmente devido ao aumento do desemprego. Pelo contrário o incremento das migrações de turismo dinamiza a economia dos lugares e reflecte ao mesmo tempo que condiciona algumas políticas locais de reabilitação urbana que, melhorando o aspecto da cidade, incentivam a criação de novos espaços de ócio e lazer.

No domínio estrito da informação o aspecto mais saliente não é de ordem económica mas social. O contacto com povos com culturas diferentes e a televisão com a força das suas imagens e a capacidade de tornar vizinho o distante alteram as referências de ordem cultural, estão na origem da difusão de novas atitudes e estilos de vida. Como resultado destas tendências constata-se um alargamento das referências de socialização, não mais limitadas às instâncias tradicionais dadas pela família e emprego, nem ao espaço local, e o desenvolvimento de fortes tendências de padronização. As sociedades e os lugares tornam-se mais semelhantes, mas simultaneamente produz-se uma maior diferenciação interna, porque a homogeneidade global engloba uma grande diversidade de modelos e de variantes nos comportamentos de trabalho, de lazer e de consumo traduzidos em procuras diferenciadas.

Do ponto vista económico, as novas tecnologias da informação são responsáveis pelo aparecimento das empresas globais, as empresas que gizam as suas estratégias de implantação e investimento ao nível do globo. Possuindo com frequência um poder económico muito superior ao produto interno de vários países tornaram-se um parceiro de peso em muitas negociações.

Em termos de território as consequências mais importantes dizem respeito ao declínio de actividades e territórios desprotegidos face às novas condições de abertura de fronteiras e maior facilidade de circulação de capitais, às novas possibilidades de cooperação e competição de territórios de tamanhos diferentes e sem levar em conta as respectivas distâncias, facto que tem beneficiado diversas cidades médias, e à emergência das cidades globais. Estes mecanismos estão na origem do aumento das desigualdades entre regiões ganhadoras e perdedoras e de configurações territoriais ditas em arquipélago porque entre os picos representados pelas grandes metrópoles e regiões de sucesso conectadas por uma enorme intensidade e variedade de fluxos, jazem os

territórios marginalizados e esquecidos, votados a um processo de desvalorização progressiva, à exclusão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, J.Ferreira dir.(1992) *A exclusão social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*. Lisboa. Celta. (2ª ed. 1994)
- Alves, Sandra (1996) Os sem-abrigo: (sobre)vivências de rua, em H.Carmo,coord, *Exclusão social. Rotas de intervenção*, pp.23-118.
- Bailly,A. e Weiss-Altaner,E. (1995) Thinkinga about the edge: the concept of marginality. Em Hadjimichalis, Sadler, eds, *Europe at the Margins. New Mosaics of Inequality*. Estrasburgo: European Science Foundation.
- Barata Salgueiro,T. (1972) *Bairros Clandestinos na periferia de Lisboa*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, parcialmente publicado em *Finisterra*, Lisboa 12(23): 28-55 e *CAU*, Barcelona,nº 50:69-77.
- Barata Salgueiro,T. (1994) Novos produtos imobiliários e reestruturação urbana. *Finisterra* 29(57): 79-101. Traduzido em castelhano em 1995: *Revista de Geografia*, Barcelona, 29(2): 113-114
- Barata Salgueiro, T. coord. (1997) *Internacionalização, reestruturação económica e produção de novas marginalidades na região de Lisboa*. Relatório final do projecto de investigação 6/94 financiado pela JNICT/DGOTDU. Lisboa (policopiado).
- Barreiros, L.(1997) Pobreza, desemprego e nacionalidades na UE12, Seminário Internacional "Europa Social" Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian. (polic)
- Baudriallard, J.(1991) *A Sociedade de Consumo*. Lisboa. Edições 70 (tradução do original francês de 1970).
- Benko, G. (1996) *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo. HUCITEC.
- Brun, J.e Rhein, C. eds.(1994) *La segregation dans la ville. Concepts et mesures*. Paris. Harmattan.
- Bruto da Costa, A.(1984) Conceito de pobreza, *Estudos de Economia*, Lisboa 4(3): 275-295.
- Bruto da Costa, A. (1994) The measurement of poverty in Portugal, *Journal of European Social Policy*, 4(2): 95-115.
- Bruto da Costa,A. coord.(1994) *Contribution of the 'poverty 3' programme to the understanding of poverty, exclusion and integration* (polic)
- Cardoso,A. e Prista, H.(1994) A cidade esquecida. Pobreza em bairros degradados. *Sociologia Problemas e Práticas*, 15: 99-112.
- Carmo,H. coord.(1996) *Exclusão social. Rotas de intervenção*. Lisboa. ISCSP.
- Castel,R (1991) De l'indigence à l'exclusion: la désaffiliation, em J. Donzelot (dir) *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris. Ed. Esprit.pp. 137-168.



- Castel,R (1996) Les marginaux dans l'Histoire em S.Paugam dir. *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp 32-41.
- Castells, M. (1972) *La question Urbaine*. Paris. Maspero.
- CEC Commission of the European Communities(1981) *Final report from the commission to the council on the first programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Bruxelles.
- Domingues,A.(1996) Política urbana e competitividade, *Sociedade e Território*, Porto, 223:31-42.
- Donzelot,J.dir.(1991) *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris. Ed. Esprit.
- Donzelot,J. (1996) Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion, em S.Paugam,dir., *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp. 88-100.
- Donzelot,J. e Jaillet,M.C.(1997) *Les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord*. Rel. do projecto de investigação do CDSM/OTAN. Paris (policopiado).
- Espaces et Sociétés* 82/83 de 1996: Les échelles de l'espace social
- Fainstein, S. e Harloe, M.(1996)Reprise et recession dans les villes internationales: Londres et NY à l'ère contemporaine, *Espaces et Sociétés* 82/83: 167-192
- Ferreira,L.V. (1992) Pobreza em Portugal. Variação e decomposição de medidas de pobreza a partir de orçamentos familiares de 1980/81 e 1989/90. Lisboa. *Estudos de Economia* 12(4): 377-394.
- Fitoussi,J.-P e Rosanvallon, P.(1996) *Le nouvel âge des inégalités*. Paris. Seuil.
- Gazier,B. (1996) Implicites et incomplètes: les théories économiques de l'exclusion, em S.Paugam,dir. *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp.42-51.
- Gore,Gh. (1995) Introduction: Markets, citizenship and social exclusion em G.Rodgers, C.Gore, J.Figueiredo ,eds, *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, pp.1-42.
- Grafmeyer,Y. (1996) La ségrégation spatiale em S.Paugam dir. *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp. 209-217.
- Guerra, Isabel (1994) As pessoas não são coisas que se metam em gavetas, *Sociedade e Território*, Porto, 20: 11-16.
- Hadjimichalis,C.;Sadler,D.eds.(1995) *Europe at the margins. New mosaics of inequality*. Chichester, NY. J.Wiley & Sons.
- Hall,P.;Hubbard,Ph (1996) The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? *Progress in Human Geography* 20(2): 153-174
- Hamnett,Ch. (1995) Les changements socio-economiques à Londres. Croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation? *Sociétés Contemporaines*, 22/23: 15-32.
- Harvey,D. (1990) *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge. Blackwell.
- Harvey,D. (1987) Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city, *Antipode* 19(3): 260-286.



- Henriques, J.M. coord.(s.d) *Local development in poverty 3. The lessons of the poverty 3 Programme*. (polic)
- International Journal of Urban and Regional Research* 17(3) 1993: The new urban poverty and the underclass
- Jodelet, D. (1996) Les processus psycho-sociaux de l'exclusion, em S.Paugam dir. *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp. 66-77.
- Kearns, G.; Philo, C. eds.(1993) *Selling Places. The city as Cultural Capital, Past and Present*. Oxford. Pergamon Press.
- Marcuse, P. (1993) What's so new about divided cities? *International Journal of Urban and Regional Research*, 17(3): 355-365.
- Mateus, A. coord., (1993) *Estudo das condições sócio-urbanísticas de Lisboa*. Lisboa. CESO e CML, Dept de Planeamento Estratégico.
- Mendez, R. (1997) *Geografia Económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona. Ariel
- Merrien, F.-X. (1996) État-providence et lutte contre l'exclusion, em S.Paugam dir. *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp.417-427.
- Mingione, E. (1993) *Las sociedades fragmentadas. Una sociología d ela vida económica más allá del paradigma del mercado*. Madrid. Min. de Trabajo y Seguridad Social (ed. italiana, 1991)
- Mingione, E. (1993) The new urban poverty and the underclass: introduction. *International Journal of Urban and Regional Research* 17(3): 324-326.
- Mingione, E. ed. (1996) *Urban poverty and the underclass*. Oxford. Blackwell.
- Moreno, H. Baquero (1985) *Marginalidade e conflitos sociais em Portugal nos sécs.XIV. Estudos de História*. Lisboa. Ed. Presença.
- Morris, L. (1993) Is there a british underclass? *International Journal of Urban and Regional Research* 17(3): 404-412.
- Nicourt, Ch.; Girault, J.-M. (1997) Entreprises precaires et environnement contraint. *RERU* 4/97: 565-583.
- Paugam, S. (1991) *La disqualification sociale. essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris. PUF (3<sup>a</sup> ed. 1994)
- Paugam, S. dir.(1996) *L'Exclusion. L'État des savoirs*. Paris. Ed. la Découverte.
- Pereirinha, J. (1994) *Social exclusion in Portugal: situations, processes and policies. Observatory on national policies to combat social exclusion*. Lisboa: Cisep.(policopiado).
- Pereirinha, J. (1994) *Spatial of social exclusion in Portugal. Observatory on national policies to combat social exclusion*. Lisboa: Cisep. (policopiado).
- PNUD (1997) *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa. Trinova Editora.
- Preteceille, E. (1995) Division sociale de l'espace et globalisation. Le cas de la métropole parisienne. *Sociétés Contemporaines*, 22/23: 33-68
- Rodgers, G.; Gore, C.; Figueiredo, J. eds.(1995) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva. UN, International Institute for Labour Studies.

- Romero,J.;Pérez,J.;Garcia,J. (1992) *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*. Madrid. Ed.Sintesis.
- Sadler,D. (1993) Place-marketing, competitive places and the construction of hegemony in Britain in the 1980s em G.Kearns,C.Philo, *Selling Places. The city as Cultural Capital, Past and Present*,.pp. 175-192.
- Santos,M. et alia(1994) *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo. Hucitec/Anpur.
- Sassen,S.(1989) *The global city*.New York, London, Tokyo: Princeton, NJ. Princeton Un. Press.
- Shields, Rob (1991) *Places on the margin. Alternative geographies of modernity*. N.Y. e Londres. Routledge.
- Silva,Manuela (1988) Pobreza urbana, o avesso da cidade. *Povos e Culturas* nº 3: 385-394.
- Silva,Manuela; Bruto da Costa,A. e out.(1989) *Pobreza Urbana em Portugal*. Lisboa. Centro de Reflexão Cristã e Caritas Portuguesa.
- Silver,H. (1993) National conceptions of the new urban poverty: social structural change in Britain, France and the US, *International Journal of Urban and Regional Research* 17(3): 336-354.
- Smith,N. (1987) Gentrification and the rent gap, *Annals of the AAG* : 462-465.
- Smith,N. (1996) *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. Londres e N.Iorque. Routledge.
- Townsend,Peter,ed.(1970) *The concept of poverty*. Londres. Heinemann Educational Books (reimpressão 1977).
- United Nations - Centre for Human Settlements (Habitat) *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*, 1996.
- Wacquant,L. (1996) L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain, em S.Paugam dir. *L'Exclusion. L'État des savoirs*, pp.248-262.
- Wolfe,M. (1995) Globalization and social exclusion: some paradoxes, em G.Rodgers, C.Gore, J.Figueiredo,eds, *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, pp.81-102.