

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

trabalho e território
em tempos de crise

Cadernos Metr pole

v. 19, n. 38, pp. 1-338

jan/abr 2017

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3800>

Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfouri / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Quadrimestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metrópole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (55-11) 94148.9100

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira

Plano de Incentivo à Pesquisa

PIPEq
PUC-SP

Este número recebeu apoio
do Programa PIPEq/PUC-SP





metrópole

**trabalho e território
em tempos de crise**



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

José Luiz Goldfarb

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (*Presidente*), José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,
Karen Ambra, Ladislau Dowbor, Lucia Maria Machado Bógus, Mary Jane Paris Spink,
Matthias Grenzer, Norval Baitello Junior, Oswaldo Henrique Duek Marques

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Dominguéz Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Montserrat Crespi Vallbona** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Nelson Baltrusis** (Universidade Católica do Salvador, Salvador/Bahia/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

Colaboradores deste número

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Amélia Luiza Damiani (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ana Claudia Duarte Cardoso (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Anael Pinheiro de Ulhoa Cintra (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Antonio Carlos Gondim (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Barbara Oliveira Marguti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Beatriz Kara José (Universidade Paulista, São Paulo/SP/Brasil) Carlos Alvarez da Silva Campos Neto (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Carlos Antonio de Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Carlos Roberto Monteiro de Andrade (Universidade de São Paulo, São Carlos/SP/Brasil) Clarissa Black (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Claudio de Jesus de Oliveira Esteves (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Clovis Ultramari (Pontificia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Cristina de Araujo Lima (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Cristina Lopez Villanueva (Universidad de Barcelona, Barcelona/Espanha) Denise de Alcântara Pereira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ/Brasil) Diana Catalina Alvarez Muñoz (Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín/Colômbia) Doralice Barros Pereira (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Eleanor Gomes da Silva Palhano (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Elzira Lúcia de Oliveira (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Eron José Maranhão (Universidade do Algarve, Faro/Portugal) Felipe Saraiva Iachan (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Fernanda Furtado de Oliveira e Silva (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Francisco de Assis Comarú (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Gilberto Corso Pereira (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Giovana Mendes de Oliveira (Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS/Brasil) Giovanna Bonilha Milano (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Heliana Comin Vargas (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Inaiá Maria Moreira de Carvalho (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Jeroen Klink (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) João Carlos Ferreira de Seixas (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Antonio Fialho Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) José Antonio Peres Gediel (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Jupira Gomes de Mendonça (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Jussara Maria Silva (Universidade Positivo, Curitiba/PR, Brasil) Leonildo Souza (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Liana Maria da Frota Carleial (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Lília Terezinha Montali (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Lincoln Moraes de Souza (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Lucas Gabriel Cardozo (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé/Argentina) Lucia Cony Faria Cidade (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Luciano Joel Fedozzi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Madianita Nunes da Silva (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marco Bittar Haddad (Faculdade Nossa Senhora Aparecida, Goiânia/GO/Brasil) Maria Augusta Justi Pisani (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria Helena Braga e Vaz da Costa (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria Lucia de Paula Urban (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Maria Tarcisa Silva Bega (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Mariano Macedo (Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS/Brasil) Marisa Borin (Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Marley Venice Deschamps (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Marta Dominguez Perez (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Maura Pardini Bicudo Vêras (Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mayara Araujo (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Milena Kanashiro (Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR/Brasil) Montserrat Crespi Vallbona (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Noemi Porro (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Olga Lucia Castreghini de Freitas Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Pedro Martín Martínez Toro (Universidad del Valle, Cali/Colômbia) Ricardo de Souza Moretti (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Ricardo Kureski (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Ricardo Ojima (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Ricardo Toledo Silva (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Rosana Aparecida Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Rosetta Mammarella (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) Rosmari Terezinha Cazarotto (Centro Universitário Univates, Lajeado/RS/Brasil) Sandra Teresinha da Silva (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Virginia Fernandez (Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe, Argentina) Walter Tadahiro Shima (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil)

sumário

9 Apresentação

dossiê: trabalho e território em tempos de crise

Crisis, dispossession and labor market in Spain: impacts on the Metropolitan Region of Madrid	17	Crisis, desposesión y mercado de trabajo en España: impactos en la Región Metropolitana de Madrid Ricardo Méndez
Crisis and neoliberalization rounds: impacts on metropolitan areas and on the labor world in Brazil	45	Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil Carlos Antônio Brandão
Post-2008 crisis in the Portuguese cities of NUT III Oeste: unemployment and social exclusion	71	Crise pós-2008 nas cidades portuguesas da NUT III Oeste: desemprego e exclusão social Carlos Gonçalves
The crisis of neoliberal globalization and labor markets in Andalusia (Spain)	101	Crisis de la globalización neoliberal y mercados de trabajo en Andalucía (España) Inmaculada Caravaca Gema González-Romero
Social-geographical effects of the commodities' super cycle and of its end in Chile	127	Efectos socioterritoriales en Chile del súper ciclo de los <i>commodities</i> y de su término Antonio Daher Daniel Moreno Matías Aninat
Impacts of the urban dynamics on labor markets in major Chilean cities	157	Impactos de la dinámica urbana en los mercados laborales en las principales ciudades chilenas Luis Fuentes Felipe Link Felipe Valenzuela

Contradictions among development, labor and space in periods of crisis: the case of Rio de Janeiro	179	Contradições entre desenvolvimento, trabalho e espaço em tempos de crise: o caso do estado do Rio de Janeiro Hipólita Siqueira de Oliveira
Employment in the oil sector: economic dynamics and work in the North of the state of Rio de Janeiro	201	Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense Rosélia Piquet Érica Tavares João Monteiro Pessôa
Workers left in the lurch: thoughts on the shipbuilding labor market in the Rio de Janeiro Metropolitan Area	225	Trabalhadores a ver navios: reflexões sobre o mercado de trabalho na indústria naval na Região Metropolitana do Rio de Janeiro Claudiana Guedes de Jesus Robson Dias da Silva
The Brazilian shipbuilding industry and the recent crisis: the case of <i>Polo Naval and Offshore Rio Grande</i> (state of Rio Grande do Sul)	249	Indústria naval brasileira e a crise recente: o caso do Polo Naval e <i>Offshore</i> de Rio Grande (RS) Ana Paula F. D'Ávila Maria Aparecida Bridi
Mining territories: territorial planning after the disruption in Mariana, Minas Gerais	269	(Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, Minas Gerais Flora Lopes Passos Polyana Coelho Adelaide Dias
The right to the city. A view from Latin America	299	El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina Ester Schiavo Alejandro Gelfuso Paula Vera
The wagon beside the airplane: the right to the metropolitan city in Brasília	313	A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília Benny Schvarsberg
	335	Instruções aos autores

Apresentação

Este número dos *Cadernos Metrópole* traz artigos que fazem uma reflexão sobre “território e trabalho em tempos de crise”. Essa temática se relaciona à recente crise mundial, cujo marco inicial foi a derrocada imobiliária americana, que transmutou em crise dos sistemas bancário e financeiro globais. Uma crise que implicou, pela primeira vez, em mais de meio século, contração do produto mundial, atingindo, diferentemente das crises ocorridas nos anos 1980 e 1990, as economias dos países centrais. Dos 217 países que constam da base de dados do Banco Mundial, 163 tiveram queda em sua taxa de crescimento no ano de 2008, relativamente ao ano anterior, sendo 94 deles com taxas negativas. Dentre esse países estão os da América do Norte e a quase totalidade dos que integram a União Europeia. Nessa região, a metade dos países voltou a apresentar taxas negativas de crescimento nos anos 2012 e 2013.

Vale lembrar que as bases desse processo foram estabelecidas ainda no quarto final do século XX. A partir dos anos 1980, o capitalismo passou por um processo de transformação, como meio para abrir novas sendas para investimentos. Ancorou-se na crescente abertura de mercados para a exportação de bens e serviços e no incremento acentuado das transações financeiras internacionais, possibilitadas por medidas de liberalização e de desregulamentação dos fluxos de capital entre países, instituindo uma lógica de acumulação que se autonomiza em relação às necessidades de financiamento da produção, adquirindo um caráter especulativo.

Nos países da América Latina, essa crise se acentuou recentemente, com a queda na demanda e nos preços das *commodities*, levando a baixas taxas de crescimento econômico, ao aumento do desemprego, ao estancamento do movimento de formalização das ocupações, e colocando em xeque o processo de inclusão social que vinha marcando essas sociedades na primeira década do século XXI. Politicamente, houve um retorno de forças neoliberais na região, que aponta para a desconstrução das políticas de proteção social, podendo levar, entre outras consequências sociais, ao comprometimento de direitos sociais, antes considerados assegurados, e a uma reestruturação dos mercados de trabalho na região.

Configurou-se, assim, uma crise mundial e pluridimensional, que provocou drástica inflexão nos mercados de trabalho regionais, com incremento de empregos precários e desemprego, exacerbando, inclusive, a tendência de aumento da desigualdade de rendimento que vinha marcando o capitalismo em sua fase de financeirização. Além disso, o que é objeto deste dossiê, percebe-se que as manifestações setoriais da crise tendem a se conjugar com uma distribuição territorialmente desigual de seus impactos, com severos efeitos na produção e apropriação do espaço urbano e regional. Essas mudanças no mercado de trabalho se manifestam territorialmente, com efeitos na estruturação socioeconômica, ampliando a segmentação, fragmentação e exclusão, particularmente nas áreas metropolitanas e em territórios especializados na produção de *commodities*. Em diferentes metrópoles, regiões e países afetados pela crise, também diferente vem sendo a capacidade de seu enfrentamento pelo Estado e pela sociedade. Essas constatações se manifestam, explicam-se e fazem-se questionar nos artigos que compõem esta edição.

Instigados pelo tema, pesquisadores nacionais e ibero-americanos responderam imediatamente ao chamado, brindando os organizadores com um número elevado de proposições de artigos, alguns de caráter mais geral e outros mais localizados territorialmente. A grande maioria das submissões teve o conteúdo aprovado por mérito pelos pareceristas convidados, que também, prontamente, contribuíram para com o processo de avaliação. Tal amplitude de oferta e de aprovações causou constrangimentos aos organizadores, na seleção do número máximo de artigos permitido ao dossiê, impondo a não inclusão de abordagens preciosas, que ainda aguardam por serem publicadas em números vindouros dos *Cadernos*.

O texto que abre este dossiê é de autoria de Ricardo Méndez e intitula-se *Crisis, desposesión y mercado de trabajo en España: impactos en la Región Metropolitana de Madrid*. O autor faz uma reflexão teórica sobre a metamorfose dos mercados de trabalho no capitalismo global, que culminou no fenômeno da "desposseção", sofrido com desigual intensidade em função do grau de vulnerabilidade das diferentes áreas urbanas. Nessa reflexão, perpassa pela construção de um novo modelo de relações de trabalho no capitalismo global, com a consolidação de um regime de acumulação financeirizado que manteve as práticas predatórias de regimes anteriores, ensejando desposseção, que, embora seja um processo permanente, ganha intensidade nos momentos de crise e gera efeitos imediatos nas formas de apropriação do espaço. Méndez faz uma análise interpretativa dos efeitos da crise na Espanha, posteriormente particularizada para a região metropolitana de Madrid, valendo-se da leitura de indicadores sobre a evolução do mercado de trabalho desde 2007. Coloca acento na influência que o modelo de acumulação financeirizado, sob regulação neoliberal flexibilizada/precarizada do mercado de trabalho, exerce sobre os territórios metropolitanos e nos desafios a serem enfrentados, conjugados a políticas e instrumentos, não só voltados à recuperação do emprego, mas à construção de espaços metropolitanos resilientes a crises.

Carlos Antônio Brandão, em seu artigo *Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil*, discorre sobre as três fases

neoliberalizadoras do País, a última em prática no atual governo Temer, todas com redistribuição em favor das rendas do capital, em detrimento das rendas do trabalho. Analisa os diversos fatores que levaram, nos âmbitos nacional e mundial, a um “frontal e potente ataque” aos compromissos e estruturas que vinham sendo construídos ou fortalecidos para a reorganização de uma sociedade urbana mais complexa. Dedicada especial ênfase ao espaço metropolitano, no qual se percebem de forma mais nítida o papel e os efeitos socioterritoriais da mobilidade do trabalho e onde se exacerba um novo e mais complexo conflito. Entre um conjunto de questões que traz ao debate indaga: “o que esperar dessa nova dinâmica do conflito de classes nos espaços urbanos brasileiros?”.

No contexto da crise europeia, Carlos Gonçalves volta sua reflexão para a *Crise pós-2008 nas cidades portuguesas da NUT III Oeste: desemprego e exclusão social*. Em diálogo com uma abordagem teórico-conceitual sobre exclusão e vulnerabilidade social, realiza uma análise detida sobre os principais efeitos da crise nessas cidades, a partir de pesquisa de campo. Privilegia aspectos como a vulnerabilidade das famílias no acesso à renda e a bens essenciais e o aumento do desemprego e aprofundamento da exclusão social. No artigo, realça as diferentes condições de enfrentamento da crise entre países e regiões, ao apontar que naqueles, onde mais se fizeram sentir as políticas de austeridade, os efeitos nas condições de trabalho e renda amplificaram as situações de risco e de exclusão social.

Em *Crisis de la globalización neoliberal y mercados de trabajo en Andalucía (España)*, Inmaculada Caravaca e Gema González-Romero tecem uma reflexão sobre a relação entre crise e território com base em análise dos efeitos da crise nos mercados de trabalho das cidades com mais de 20 mil habitantes e as mudanças provocadas no modelo territorial dessa região, considerada periférica. Partem da hipótese de que a incidência da crise nos mercados urbanos de trabalho depende, entre outros, da forma de inserção das cidades no sistema urbano regional e da capacidade de reação ante circunstâncias adversas. As autoras apontam, ainda, para a insuficiência de estudos que se voltam a mudanças territoriais, associadas aos modelos de acumulação de capital e à função que cada escala territorial exerce no conjunto do sistema.

Em *Efectos socioterritoriales en Chile del súper ciclo de los commodities y de su término*, Antonio Daher, Daniel Moreno e Matías Aninat avaliam, nos âmbitos regional e de comunidades subnacionais, a redução da pobreza durante o período de elevado preço do cobre (dentro do super ciclo das *commodities* pelo qual o Chile passou) e, com seu declínio (2013-2016), o incremento subnacional do desemprego. Partem de hipóteses relacionadas entre si: quanto à desigual exposição, vulnerabilidade e resiliência dos territórios diante dos ciclos econômicos internacionais, conforme sua dotação de recursos naturais, entre outros fatores que permitem a inserção nos mercados globais; e quanto aos efeitos sociais dessa desigual exposição e vulnerabilidade, expressos principalmente na variação nos mercados de trabalho. Estes apresentam comportamentos distintos, com o desemprego mais disperso no território e temporalmente mais volátil, enquanto a pobreza, mais estrutural, mais concentrada e com

maior inércia. Entre outras conclusões, a análise leva à relação existente entre a distribuição territorial da pobreza, com elevado desemprego, e os territórios especializados na produção de *commodities*.

O Chile vivenciou, sob a ditadura militar, um dos mais profundos experimentos neoliberais na América Latina, levando a um processo de reestruturação produtiva que alterou profundamente a estrutura sócio-ocupacional do país, mudanças que se aprofundaram no período democrático. No artigo *Impactos de la dinámica urbana en los mercados laborales en las principales ciudades chilenas*, Luiz Fuentes, Felipe Link e Felipe Valenzuela avaliam as consequências desse processo sobre as principais áreas metropolitanas chilenas. A hipótese dos autores é que o período recente de crescimento econômico, assentado na exportação de commodities vinculadas aos recursos naturais do país, consolidou um padrão de crescimento urbano mais complexo, o qual, apesar das especializações produtivas que marcam as diversas metrópoles, culminou em crescente homogeneização da estrutura social urbana do país. Para validá-la, desenvolveram uma tipologia sócio-ocupacional para as 24 principais cidades chilenas e analisaram sua evolução entre os anos 1992 e 2011.

Hipólita Siqueira de Oliveira, autora de *Contradições entre desenvolvimento, trabalho e espaço em tempos de crise: o caso do estado do Rio de Janeiro*, percorre as dimensões espaciais e do trabalho, a partir das transformações nas dinâmicas econômica, espacial e do trabalho no Brasil e no estado do Rio de Janeiro neste início de século, para analisar as características e as contradições mais gerais do modelo de desenvolvimento nacional e sua crise. O artigo coloca em realce como a especialização e a reprimarização da base produtiva, juntamente com grandes projetos de infraestrutura portuária e logística, assim como megaeventos internacionais, foram capazes de ativar a integração do estado do Rio de Janeiro ao mercado internacional, em detrimento de uma integração intrarregional e intrametropolitana voltada à redução das desigualdades econômicas e socioespaciais.

Particularizando a leitura para um setor específico e sujeito a instabilidades no cenário internacional, o artigo *Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense*, de Rosélia Piquet, Érica Tavares e João Monteiro Pessôa, traz uma análise dos efeitos da crise sobre uma região bastante transformada com a expansão das atividades petrolíferas na Bacia de Campos. Região que a partir da instalação de uma unidade da Petrobras em Macaé, em 1974, alcança o auge da inserção no mercado nacional, com forte participação no comércio exterior, beneficiando-se, não só da dinâmica das atividades petrolíferas, como dos royalties, particularmente relacionados à Lei do Petróleo. Os efeitos da crise internacional do setor e de dificuldades inerentes à Petrobras mostraram-se atroz, e em meados da década atual se confirma a redução do número de empregos e da demanda agregada gerada pelos trabalhadores, como mostra a pesquisa realizada, assim como a diminuição no recebimento dos royalties pelos municípios da região, limitando os gastos públicos e ameaçando o equilíbrio financeiro. A análise também coloca em pauta a necessidade do debate sobre a reconversão de territórios mineradores.

A indústria naval é o tema do artigo *Trabalhadores a ver navios: reflexões sobre o mercado de trabalho da indústria naval na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, assinado por Claudiana Guedes de Jesus e Robson Dias da Silva. Nele, os autores procuram demonstrar que, apesar da descentralização regional dos estaleiros no ciclo de retomada da atividade naval, que se deu entre 1997 e 2014, o estado do Rio de Janeiro e, em particular, municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – a capital, Niterói e São Gonçalo – continuaram a concentrar o maior parque produtivo e o maior volume de empregos do setor, embora tenham perdido posição relativa no País. Para os autores, essa proeminência se deve a algumas características do próprio setor, como o fato de ser uma atividade com forte barreira à entrada de novos concorrentes e por demandar elevado volume de investimento, além do fato de esse estado dispor de plantas industriais, desde a década de 1960, em condições de rápida reativação nos momentos de expansão do setor, e de contar com importante contingente de trabalhadores com experiência na atividade, nos termos dos autores, com “cultura de trabalho naval”. Os autores apontam para um possível novo ciclo dessa atividade no País, marcado pela desmobilização dos investimentos e pela queda no nível de emprego, com profundo impacto sobre os mercados de trabalho locais.

O artigo de Ana Paula Ferreira D’Avila e de Maria Aparecida Bridi, *Indústria naval brasileira e a crise recente: o caso do Polo Naval e Offshore de Rio Grande (RS)*, faz uma discussão que procura averiguar em que medida houve no Brasil, nos governos Lula e Dilma, uma inflexão no modelo econômico como resultado da adoção de políticas neodesenvolvimentistas, que teve na reativação da indústria naval um dos seus pilares no campo da política industrial. Essa política, além da recuperação de um importante setor econômico, buscou descentralizar a localização dos estaleiros, com investimentos em Pernambuco e no Rio Grande do Sul. No caso do Polo Naval de Rio Grande, após evidenciar os impactos positivos desse investimento ao estruturar uma nova cadeia produtiva e seu rebatimento sobre as atividades comerciais e imobiliárias locais, as autoras destacam que, embora não com a mesma intensidade com que se verificou no Rio de Janeiro, em 2015 ocorreu um forte processo de demissões no setor, parcialmente contido no ano seguinte em função de renegociações de projetos com a Petrobras. As autoras destacam, porém, com base em entrevistas com lideranças empresariais e trabalhistas, que, para além das características sazonais que marcam a atividade naval, a manutenção das atividades na cidade depende dos reposicionamentos que a política industrial do Governo Federal sofrerá sob a nova colisão política, particularmente no que se refere ao setor de petróleo que é o principal demandante dos estaleiros nacionais.

No artigo *(Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, Minas Gerais*, Flora Lopes Passos, Polyana Coelho e Adelaide Dias buscam situar o evento de rompimento da barragem do Fundão, ocorrido em 2015, no contexto dos conflitos territoriais que decorrem da expansão da atividade da mineração em países periféricos. Para as autoras, a tragédia socioambiental ocorrida em Mariana deve ser entendida a partir da noção de (des)territorialização, a qual permite perceber as interações que se estabelecem entre os interesses de empresas, sociedade civil e poder público, abordagem que se assenta

na leitura crítica dos fatores que desencadearam o rompimento da barragem: a dependência econômica e simbólica que se estabelece no território em relação à atividade mineradora; a “flexibilização” da legislação ambiental; a exclusão dos atingidos dos processos decisórios; e os processos de cooptação de atores públicos. Mas, percebendo no conflito uma possibilidade de reposicionamento dos interesses em jogo, as autoras defendem a necessidade de revisão do modelo exploratório da mineração e de participação popular em processos horizontais e coletivos de planejamento territorial.

Os dois últimos artigos deste número dos *Cadernos MetrÓpole* se dedicam ao direito à cidade. Ester Schiavo, Alejandro Gelfuso e Paula Vera em *El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina*, voltam-se a indagar sobre o significado atual desse direito, a partir de uma abordagem crítica da questão urbana sob perspectiva latino-americana, ou, na linha proposta por Boaventura de Souza Santos, com base em uma epistemologia estabelecida a partir *del sur*. Inicialmente, os autores procuram destacar os princípios de dois modelos de sociedade que marcam um conjunto de intervenções nas cidades latino-americanas – o neoliberalismo realmente existente e o pós-neoliberalismo –; estes dois experimentos remetendo idealmente à polarização entre mercado, no primeiro modelo, e à política, na perspectiva pós-neoliberal. Embora se referindo a processos com temporalidades distintas, os autores destacam que, mais que precisar uma inflexão histórica, se trata de problematizar um processo que envolve continuidades e descontinuidades e no qual a alternativa pós-neoliberal, apesar de alguns avanços normativos importantes, depara-se com limites decorrentes dos remanescentes neoliberais para projetar territorialmente suas políticas nas cidades. Outra tensão que os autores destacam diz respeito à apropriação feita por diversos atores do significado do direito à cidade hoje, em disputa que envolve intencionalidades e posicionamentos políticos antagônicos. Aqui, lança mão de estratégia que problematiza proposições clássicas de Lefebvre como forma de alinhar uma nova mirada crítica para se postular a atualidade do direito à cidade a partir *del sur*, discutindo as diferenças de contexto em que esse projeto é postulado; de atores envolvidos com as políticas de reforma/revolução urbana; e a importância de se considerar os bens comuns urbanos como eixo tanto da construção de um pensamento crítico como da materialização do direito à cidade.

As questões apontadas acima podem ser observadas, também, nas formulações de Benny Schvarsberg, em *A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília*, que propõem derivar a noção de direito, proposta por Lefebvre, para o âmbito de uma cidade metropolitana. Para o autor, o processo de metropolização de Brasília, à semelhança de outros em países periféricos, pode ser apreendido pela noção de desenvolvimento combinado e desigual, a qual expressa a convivência, temporal e espacial, de setores modernos ao lado de outros atrasados; convívio que não se configura apenas como oposição, mas como processo de rearticulação de uma nova formação social. Em Brasília, porém, o processo de metropolização guarda uma particularidade: na inscrição territorial de um urbanismo marcado pelo ideário

modernista, a dimensão do atraso, sua extensa periferia, surge temporalmente *a posteriori*, embora em sua precariedade urbana se assemelhe a de um urbanismo pré-moderno. Além disso, a periferização metropolitana transpassa unidades federativas, com os periféricos (os carroceiros), residentes em Goiás, manifestando uma identidade territorial "brasiliense". É nesse contexto que o autor propõe que a expansão do direito à cidade metropolitana não se restringe apenas à ampliação do direito à escala metropolitana, mas como ressignificação de um novo sujeito desse direito, o protagonismo dos periféricos e dos excluídos territorialmente na luta por uma urbanização socialmente mais justa e inclusiva.

Boa leitura!

Paulo Delgado
Rosa Moura
Organizadores

Paulo Delgado

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, PR/Brasil.
pr.delgado63@gmail.com

Rosa Moura

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa Nacional de Pós Doutorado. Curitiba, PR/Brasil.
rmoura.pr@gmail.com

Crisis, desposesión y mercado de trabajo en España: impactos en la Región Metropolitana de Madrid

Crisis, dispossession and labor market in Spain: impacts on the Metropolitan Region of Madrid

Ricardo Méndez

Resumen

Las áreas urbanas españolas han padecido una crisis que es global por su dimensión, pero tiene manifestaciones locales diversas y que ha afectado de modo intenso a sus mercados de trabajo. Los procesos de desposesión se reflejan en el fuerte crecimiento del desempleo, la precarización laboral, la devaluación salarial y una mayor desprotección de los trabajadores, que se concentran en aquellos sectores urbanos más vulnerables. El artículo ofrece una reflexión teórica sobre estas cuestiones y analiza lo ocurrido en la región metropolitana de Madrid en el contexto español mediante el uso de diferentes indicadores. También precisa las profundas desigualdades internas en el impacto de la crisis dentro de la aglomeración, que acentúan la segmentación territorial heredada y plantean nuevos retos.

Palabras clave: mercado de trabajo metropolitano; crisis; desposesión; vulnerabilidad urbana; Madrid.

Abstract

The Spanish urban areas have experienced a crisis that is global in its dimension but has different local manifestations. Such crisis has intensively affected the labor markets of these areas. Dispossession processes are reflected in the strong growth of unemployment, job insecurity, wage devaluation and less protection for workers, who are concentrated in the most vulnerable urban sectors. The article offers a theoretical reflection on these issues and analyzes what has happened in the metropolitan region of Madrid, in the Spanish context, by using different indicators. It also specifies deep internal disparities in the impact of the crisis within the agglomeration, which increase the territorial segmentation that has been inherited and pose new challenges.

Keywords: metropolitan labor market; crisis; dispossession; urban vulnerability; Madrid.

Introducción

Los procesos de declive económico y deterioro de las condiciones de vida para buena parte de la población, junto al aumento de la desigualdad social y territorial provocada por la crisis iniciada en 2007 y profundizada por las políticas neoliberales de austeridad fiscal impuestas en la Unión Europea desde 2010, han tenido en España múltiples manifestaciones. El mercado de trabajo ha sido uno de los ámbitos donde el impacto ha sido más intenso, con la destrucción de varios millones de empleos, una creciente precariedad que se difunde hacia grupos profesionales y territorios que parecían inmunes, junto a una paralela devaluación salarial que polariza la pirámide laboral y aumenta la distancia entre sus extremos.

La crisis económica tuvo su origen en un proceso de financiarización que multiplicó los flujos de inversión en unos mercados globalizados y destinó buena parte de los mismos a potenciar un circuito secundario de acumulación ligado a la producción de espacio urbano como medio de lograr una elevada rentabilidad a corto plazo. Esas raíces urbanas de la crisis llevaron buena parte de sus efectos más negativos se concentran también en las ciudades, que muestran así la elevada vulnerabilidad acumulada durante la fase expansiva del ciclo inmobiliario.

Las aglomeraciones metropolitanas han mostrado en estos años una evolución contradictoria. Por una parte, concentran aquellas actividades y ocupaciones más intensivas en conocimiento que parecen haber resistido mejor los embates de la crisis, aunque sin evitar cierta precarización de los

nuevos empleos generados. Al mismo tiempo, la inversión inmobiliaria – tanto residencial como empresarial – y la hipertrofia de la actividad constructora alcanzaron también en ellas elevados niveles, en paralelo a un fuerte incremento de los servicios al consumo como reflejo de una demanda que creció alimentada por la *burbuja* de crédito. Como resultado, las ventajas competitivas asociadas a las externalidades que genera la aglomeración no evitaron un notable empeoramiento de todos sus indicadores laborales y el aumento de la segmentación socio-espacial interna. En consecuencia, comprender los desiguales efectos laborales que la crisis ha generado en ellas exige dirigir la mirada algo más lejos y considerar de qué modo el proceso de globalización regido por una racionalidad neoliberal transformó sus mercados de trabajo e incrementó su exposición a un riesgo que se hizo evidente al agotarse el ciclo expansivo de la economía española.

El artículo tiene como objetivo proponer un esquema interpretativo sobre estas cuestiones para analizar luego los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo español y centrar su atención en la región metropolitana de Madrid. En su primer epígrafe, el texto propone una interpretación de la metamorfosis padecida por los mercados laborales en el capitalismo global, para considerar luego los fenómenos de desposesión que caracterizan las crisis capitalistas y por qué las diferentes áreas urbanas los padecen con desigual intensidad en relación con su grado de vulnerabilidad. El segundo apartado precisa la evolución del mercado de trabajo español desde 2007 en términos de actividad, ocupación y paro, calidad o precariedad del empleo, ingresos salariales,

niveles de protección para los trabajadores y contrastes interurbanos observados. El tercero considera estos mismos aspectos en los municipios que superan los 25.000 habitantes dentro de la aglomeración madrileña y el efecto de la crisis en la creciente fragmentación del territorio metropolitano. En ambas escalas, la información procede de diferentes bases de datos publicadas por organismos públicos de ámbito estatal (Instituto Nacional de Estadística, Sociedad Pública de Empleo Estatal) o regional/autonómico (Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid). El artículo se completa con unas breves reflexiones finales sobre los retos a que se enfrentan mercados laborales como el madrileño y la necesidad de apostar por economías metropolitanas y modos de regulación que hagan compatible la recuperación del empleo con una sociedad y un territorio más inclusivos.

Empleo, crisis capitalistas y vulnerabilidad metropolitana: una propuesta interpretativa

Las grandes áreas urbanas españolas experimentan en las últimas décadas un conjunto de profundas transformaciones que han afectado tanto su economía como su organización social, sus formas de gobernanza o las dinámicas espaciales que modifican su morfología y sus relaciones con el entorno. Los mercados de trabajo no han sido ajenos a esa verdadera metamorfosis que hunde sus raíces en los procesos estructurales inherentes a la actual fase de desarrollo capitalista y que se manifiesta en muchas de sus actuales

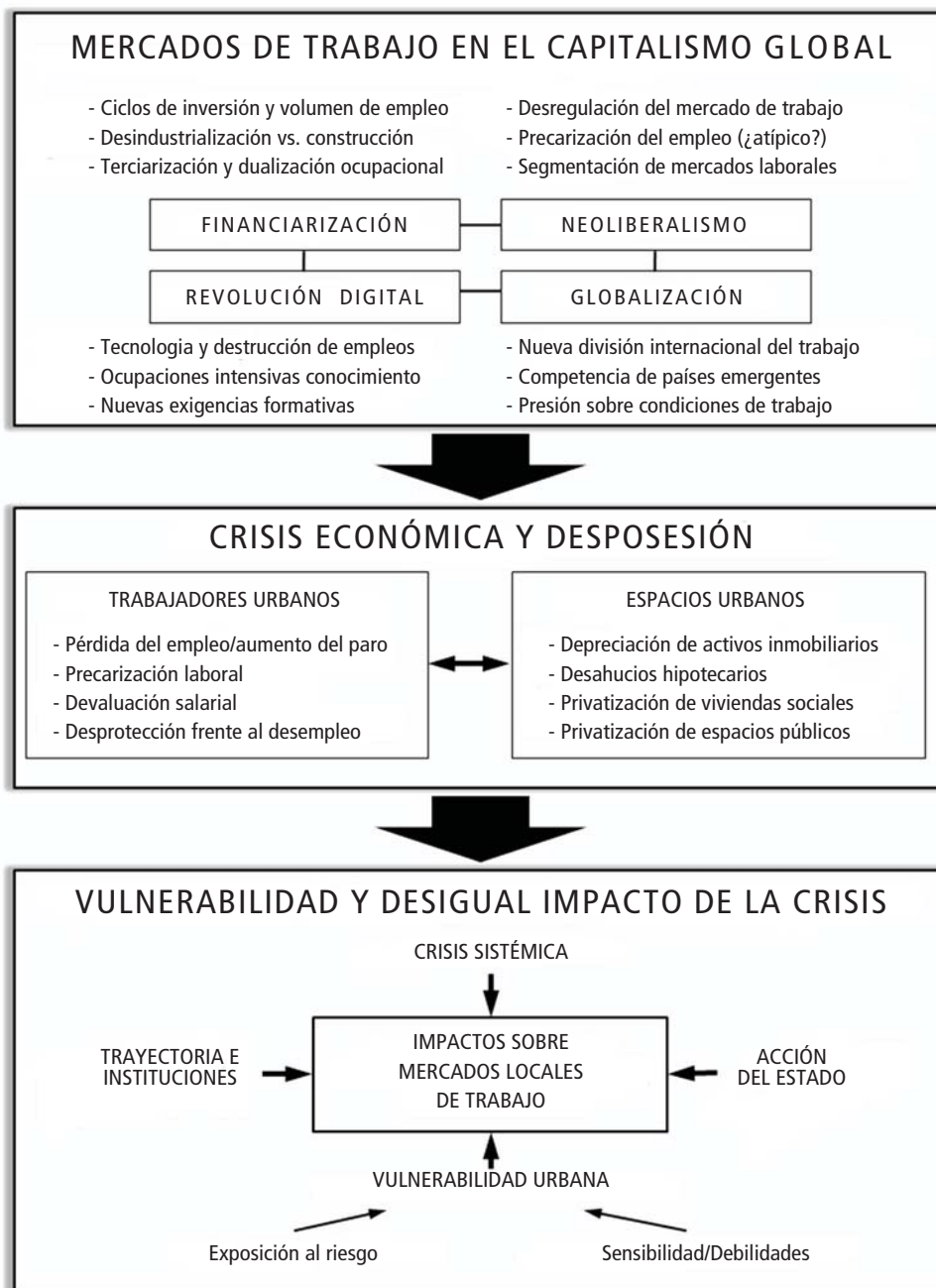
características. La crisis de ese modelo de acumulación iniciada en 2007 puso en cuestión algunos de esos rasgos y reforzó otros, provocando un deterioro general de las condiciones laborales que tuvo manifestaciones diversas según territorios, tal como propone la Figura 1, que sintetiza el argumento central para interpretar el caso analizado.

La construcción de un nuevo modelo de relaciones laborales en el capitalismo global

Tras la crisis del fordismo, uno de los rasgos estructurales que definió el periodo posterior fue la consolidación de un *régimen de acumulación financiarizado* (Chesnais, 2003), cuyos efectos desbordan el marco estrictamente económico para incidir también de forma directa sobre el sistema de relaciones laborales, transformando "el lugar que el trabajo ocupa en las sociedades salariales contemporáneas" (Alonso y Fernández, 2012, p. 13).

Por una parte, esto supuso una multiplicación sin precedentes de los flujos de capital, de los productos y los actores que operan en unos mercados financieros globalizados, con elevadas plusvalías que generaron unos excedentes en busca de inversión rentable y aparentemente segura. Un volumen creciente de ese capital se dirigió hacia un *círculo secundario de acumulación* (Harvey, 2007) que tiene en la producción de espacio urbano su principal motor y en las aglomeraciones metropolitanas uno de sus espacios de acción prioritarios, con tres tipos de efectos en el plano laboral. En primer lugar, la conversión del cluster inmobiliario-

Figura 1 – Mercados de trabajo, crisis y vulnerabilidad metropolitana: una interpretación



Fuente: Elaboración propia.

-financiero en clave del crecimiento urbano incrementó la dependencia entre el volumen de empleo generado o destruido y los ciclos de inversión, acentuando el efecto provocado por las *burbujas* especulativas y su posterior estallido. En segundo lugar, esa reorientación de los flujos de capital aceleró los procesos de desindustrialización selectiva de los espacios metropolitanos y la creciente terciarización de su empleo, avanzando en una *desmaterialización* de sus economías (Halbert, 2005) alentada por una narrativa post-industrial que la considerada inevitable. Finalmente, la hiperespecialización en servicios propició también cierta dualización ocupacional, pues al tiempo que aumentó la presencia de trabajadores altamente cualificados en aquellos intensivos en conocimiento (servicios avanzados a las empresas, educación e investigación, sanidad, finanzas y seguros, servicios culturales y creativos...), cada vez más importantes en la redefinición de las jerarquías urbanas, aún creció más la de trabajadores poco cualificados en servicios destinados al consumo de la población o vinculados al turismo.

Al mismo tiempo, la difusión de la lógica financiera al conjunto de la economía, que aceleró la rotación del capital en lo que Sennett (2000) identificó como capitalismo del corto plazo, exigió una flexibilización de las relaciones laborales que la progresiva – aunque desigual según contextos institucionales – imposición de una racionalidad neoliberal hegemónica hizo posible (Peck y Theodore, 2010; Laval y Dardot, 2013). El objetivo de lograr la ruptura del pacto distributivo keynesiano, con un nuevo reparto del excedente entre trabajo y capital más favorable a este último, se materializó en

una progresiva desregulación de los mercados laborales mediante reformas legislativas justificadas como medio de eliminar *rigideces* excesivas, que también afectaron a aquellos más regulados y sindicalizados como los de ámbito metropolitano.

Como reflejo del *nuevo espíritu del capitalismo* (Boltanski y Chiapello, 2002), que convierte la inseguridad laboral en rasgo consustancial a su lógica de funcionamiento (Beck, 2000), la precariedad se extendió bajo diversas formas (aumento de la contratación temporal y a tiempo parcial, de autónomos autoexplotados, empleo informal...), con un paralelo deterioro de la negociación colectiva (McDowell y Christopherson, 2009). Aunque más habituales en los servicios de baja productividad, las pequeñas empresas y los trabajadores menos cualificados, estas condiciones se difundieron también hacia aquellos otros segmentos más protegidos, como industrias y servicios intensivos en conocimiento, grandes empresas, ocupaciones más cualificadas y empleo público. Se acentuó así la segmentación entre un mercado de trabajo primario que acoge a aquellos trabajadores con contratos estables, mayor calidad del empleo, mejores retribuciones y derechos laborales, frente a un mercado secundario dominado por la precariedad, los bajos ingresos y una elevada incertidumbre, con el consiguiente efecto derivado sobre una mayor polarización social (Pratschke y Morliccio, 2012).

No pueden ignorarse tampoco las consecuencias de una revolución tecnológica que en el plano laboral mostró efectos ambivalentes. Por un lado, la rápida y masiva incorporación de las tecnologías de

información y comunicación al campo de la automatización industrial o la gestión supuso una destrucción de empleos que animó a algunos analistas a proclamar un prematuro *fin del trabajo* (Rifkin, 1996). Como contrapunto, la difusión de las tecnologías digitales incrementó el valor añadido asociado a tareas de producción inmateriales, con nuevos empleos mayoritariamente concentrados en las aglomeraciones metropolitanas que presentan a menudo exigencias formativas y de cualificación específicas. Esas mismas herramientas tecnológicas, que hicieron posible un modelo productivo más flexible y segmentado, facilitaron la externalización y subcontratación de tareas y productos en territorios con menores costes y controles que los metropolitanos, con el consiguiente traslado y fragmentación de los grandes centros de trabajo (Wills, 2009).

Finalmente, la creciente globalización de mercados y procesos impulsó una nueva división internacional del trabajo con efectos evidentes en las metrópolis europeas. A la cada vez mayor competencia de las empresas ubicadas en países emergentes en determinados segmentos productivos se sumó la presión ejercida por inversores y accionistas para aumentar sus beneficios a costa de una deslocalización total o parcial, reduciendo la capacidad negociadora de los trabajadores metropolitanos para mantener sus anteriores condiciones de trabajo ante esa amenaza.

En resumen, antes de que se desencadenase la *Gran Recesión* en 2007-2008, los mercados de trabajo metropolitanos eran ya muy distintos a los que caracterizaron el periodo fordista-keynesiano. La confluencia de factores económicos, tecnológicos,

institucionales y sociales fue la clave de esa transformación. Pese al crecimiento del empleo en la fase expansiva del ciclo económico y la mayor presencia de sectores y empleos cualificados en este ámbito, la fragilidad derivada de la segmentación laboral y espacial, junto al aumento del trabajo contingente o precario, estuvieron en el origen de una creciente vulnerabilidad que se hizo patente con el inicio de la crisis, aunque con efectos netamente distintos según grupos sociolaborales y territorios.

De la desposesión al desigual impacto territorial de la crisis

Un componente esencial en el proceso de financiarización de las economías metropolitanas, canalizador de flujos de inversión hacia el sector inmobiliario, es un mercado hipotecario que, progresivamente desregulado, alcanza una importancia central en la estrategia de los operadores financieros. Su protagonismo en la formación de *burbujas* especulativas y en su posterior crisis, al saturarse la demanda solvente para unos inmuebles sobrevalorados, elevarse las tasas de interés y crecer la morosidad, ha sido ampliamente estudiado y está en el origen de las crisis financieras (Aalbers, 2008; Daher, 2013). La titulización de las hipotecas y el aumento en el grado de apalancamiento de las entidades financieras en ausencia de controles estrictos tienden a ampliar y difundir el riesgo provocado por ese endeudamiento masivo hasta hacerlo sistémico. De este modo, el auge y la caída de los mercados hipotecario e inmobiliario son fases orgánicamente

entrelazadas de unos ciclos de acumulación y posterior desposesión que se suceden de forma periódica en momentos y lugares diversos.

En ese sentido, “el papel continuo y persistente de las prácticas depredadoras” en los procesos de acumulación ya fue destacado por Harvey (2004, p. 116) como rasgo inherente a la lógica capitalista a lo largo de su historia. Aunque la desposesión es un fenómeno peermanente, alcanza sin duda su mayor intensidad en los momentos de crisis o ruptura con la lógica de acumulación anterior. Es entonces cuando la destrucción de capacidad productiva y empleo, la depreciación de los activos financieros e inmobiliarios, la privatización de bienes públicos o las transferencias de propiedad en detrimento de quienes perdieron su trabajo, sus ahorros, o quedaron atrapados en la trampa de la deuda genera unos costes sociales muy elevados. Tanto los sectores populares como buena parte de las clases medias urbanas padecen así un deterioro de su situación derivado de diversas formas de desposesión que a menudo se suman (Figura 1).

Por una parte, la desposesión se hace patente en el plano laboral y afecta a quienes pierden su empleo y pasan a formar parte del colectivo de trabajadores desechables (Bales, 2000) o superfluos, excluidos de un mercado con oferta laboral excedentaria. Pero también a quienes, ante la presión que supone el riesgo de perder el empleo y la dificultad para recuperarlo, aceptan condiciones de trabajo más inestables, contratos a tiempo parcial, salarios más bajos, empleos informales, etc., que acentúan los niveles de precariedad preexistentes. El aumento de la población desempleada y las limitaciones presupuestarias

de los organismos públicos también provocan la desprotección de amplios colectivos, que ven aumentar así el riesgo de pobreza y exclusión.

Por otra parte, la desposesión se hace también visible en el espacio urbano construido y en el acceso al mismo de determinados grupos sociales. La depreciación generalizada del patrimonio inmobiliario de unas familias que en muchos casos deben seguir haciendo frente a hipotecas por un importe muy superior a su actual precio de mercado, junto a los desahucios de viviendas provocados por el impago de esas deudas hipotecarias o de alquileres, son sus principales manifestaciones. La venta de viviendas sociales a fondos de inversión, o la privatización de determinados espacios públicos por parte de gobiernos locales con la excusa de obtener recursos adicionales resultan, en ocasiones, una forma complementaria de desposesión colectiva a la que se une el deterioro de los servicios sociales y asistenciales, contribuyendo también a la transferencia de propiedad y poder.

No obstante, la intensidad de los fenómenos de desposesión resulta muy diferente no sólo entre grupos sociales, sino también entre territorios. Por ello puede hablarse con pleno sentido de una *geografía de la desposesión* que se hace visible a diversas escalas espaciales, afectando más a unas aglomeraciones metropolitanas o ciudades que a otras y concentrando su mayor intensidad en algunos sectores o barrios de su interior, mientras en otros esas situaciones tienen mucha menor importancia.

La evidencia de esos contrastes exige considerar la influencia de los factores locales en el desigual impacto que las crisis tienen sobre los mercados de trabajo (Figura 1),

complementando las visiones estructuralistas con otros enfoques como los institucionales (Bathelt y Glückler, 2013). Así, junto a la indudable influencia de unos procesos estructurales que resulta común a todo tipo de ciudades, la acción del Estado matiza esos efectos en función del marco legislativo o los tipos de políticas aplicadas. Pero a eso se añaden unas trayectorias e instituciones locales heredadas en cada lugar (valores, comportamientos culturales, convenciones, organizaciones) que responden de forma específica a ese nuevo contexto, lo que permite confirmar la existencia de múltiples geografías locales para una crisis de dimensión global (Martin, 2011).

Desde esa perspectiva, un factor clave de las nuevas desigualdades espaciales será el grado de vulnerabilidad mostrado por las diferentes áreas urbanas (Alguacil et al., 2014). Pueden definirse como vulnerables aquellas ciudades o barrios con alta probabilidad de verse afectados en forma negativa por algún acontecimiento o proceso de origen externo – como una crisis económica – en función de dos tipos de razones. Por un lado, una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza que escapan a su control; por otro, su escasa capacidad de respuesta, tanto por sus debilidades internas como por la falta de apoyo externo para atenuar los daños provocados.

La vulnerabilidad urbana tiene un carácter relativo, pues todos los lugares son hasta cierto punto vulnerables pero en distinto grado y según el tipo de amenaza a que se enfrenten. Es también dinámica, pues aunque se asocia con frecuencia a problemas estructurales y persiste con el paso del tiempo, puede aumentar o disminuir en relación con

decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos o privados y acumuladas a lo largo de su trayectoria. Es, asimismo, una construcción social o una *incertidumbre fabricada*, por lo que aquellas áreas urbanas que optaron por modelos de crecimiento de alto riesgo, excesivamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental, serán más vulnerables. No puede olvidarse, por último, su dimensión política, lo que equivale a afirmar la importancia del modelo de urbanización neoliberal como productor de vulnerabilidades (Hidalgo y Janoschka, 2014).

Entendida así, la diferente vulnerabilidad de las aglomeraciones metropolitanas y/o de los núcleos que las integran frente al deterioro de sus mercados de trabajo puede interpretarse, en primer lugar, como resultado de su previa exposición al riesgo. En aquellos casos donde la financiarización y el crecimiento inmobiliario – con el consiguiente endeudamiento de familias y empresas – alcanzaron mayor desarrollo, junto con una expansión de servicios al consumo de baja productividad y generadores de un empleo muy precario, el crecimiento económico y del empleo en la fase alcista del ciclo se verá luego contrarrestado por una destrucción de puestos de trabajo de similar intensidad. Por el contrario, aquellos otros que mantuvieron una mayor diversificación económica, con más presencia de la industria y de servicios necesitados de mayor cualificación, generadores también de mejores empleos, resultarán menos vulnerables ante la crisis (Méndez, Abad y Echaves, 2015).

Pero en el interior de esos espacios metropolitanos, la concentración de los grupos laborales más débiles en determinados

espacios como resultado de una lógica mercantil que propició una creciente segmentación, tenderá a concentrar en ellos los mayores impactos negativos sobre el mercado de trabajo. La destacada presencia de ambos tipos de situaciones en unas áreas metropolitanas que reúnen a los extremos de la pirámide laboral puede explicar una evolución global a menudo menos favorable que la de determinadas ciudades medias con menores contrastes internos.

Se ha señalado que “la crisis económica que atravesamos se suma a un cambio mucho más profundo, de distintas temporalidades y dimensiones” (Subirats y Martí-Costa, 2014, p. 137). Puede entonces afirmarse que los mercados de trabajo metropolitanos aún muestran cierta continuidad con su pasado reciente, pues la huella de la globalización neoliberal sigue presente. Pero, al mismo tiempo, la crisis ha supuesto discontinuidades y contradicciones que han abierto nuevas brechas que se suman a las anteriores. Tras una panorámica sobre los intensos efectos de la crisis en el mercado de trabajo español, la aproximación al caso de Madrid puede concretar algunas de esas tendencias.

Impactos de la crisis sobre el mercado de trabajo en España

Todas las crisis capitalistas provocan la destrucción de puestos de trabajo, un proceso que en el caso español registra – de forma recurrente – especial intensidad. El deterioro de la calidad del empleo que permanece y el incremento de los sectores sociolaborales

desprotegidos son el complemento de lo anterior y esa doble perspectiva puede orientar el comentario sobre las tendencias más destacadas de estos últimos años.

Ciclo económico y desempleo en España: algunas evidencias

Con la crisis del modelo de producción fordista que tuvo lugar en los años 70 del pasado siglo y ante la imposibilidad de mantener una emigración exterior que había servido como válvula de escape para el déficit crónico de empleo, la tasa de paro ya alcanzó en España el 21,9% en 1985 y llegó al 22,4% en 1993, tras la crisis financiera internacional al inicio de esa siguiente década. A partir de esa fecha, el modelo de crecimiento económico que – en un contexto internacional expansivo – tuvo como factor clave la alimentación de una enorme *burbuja* crediticia e inmobiliaria permitió generar ocho millones de nuevos empleos entre 1995 y 2007 hasta alcanzar una cifra de 20,7 millones de ocupados, con una tasa de paro del 8,6% según datos de la *Encuesta de Población Activa*.

Ese crecimiento de la ocupación se produjo en todos los sectores de actividad y fue máximo en los servicios, que al finalizar la fase expansiva del ciclo económico concentraban ya dos de cada tres empleos (hasta el 76% al finalizar 2014). Pero en términos relativos resultó aún mayor en el sector de la construcción, donde se generaron 1,5 millones de ocupaciones en esos doce años (de 1,2 a 2,7 millones) hasta alcanzar un 13,5% del empleo total en 2007, muy por encima de su importancia relativa en el resto de países

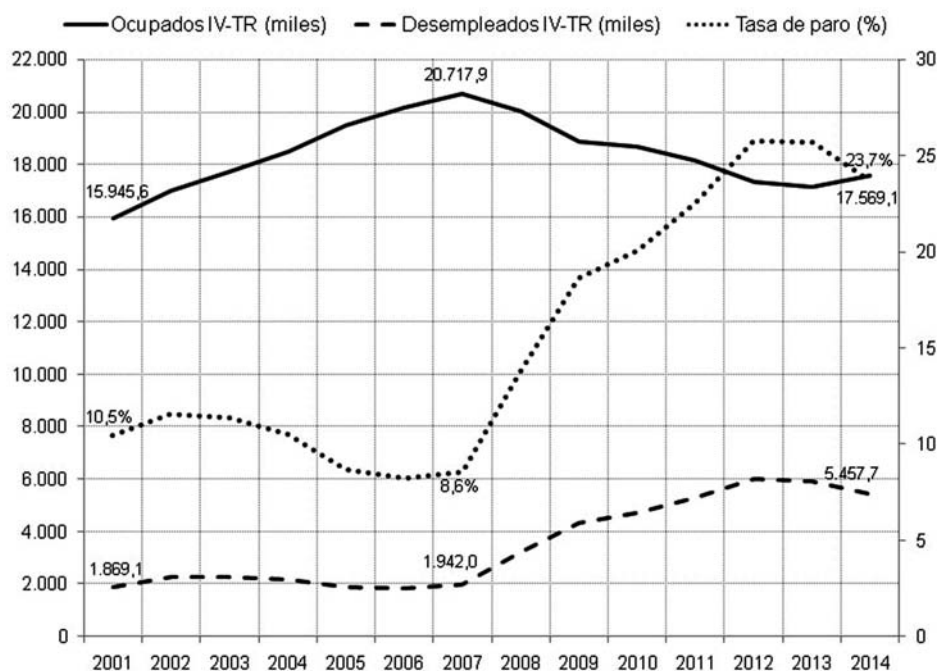
Europeos y en niveles ya próximos a los del empleo industrial (16,0%).

La saturación de la demanda solvente en el mercado inmobiliario y el consiguiente aumento de los inmuebles vacíos, la subida de tipos de interés para las hipotecas, junto a una restricción del crédito que se agravó con la crisis financiera internacional en el otoño de 2008 puso fin a los años en que la tasa de crecimiento en España duplicaba la del promedio de la Unión Europea (Figura 2). En tan sólo dos años la cifra de ocupados se redujo en casi dos millones de personas, de los que más de la mitad correspondió a trabajadores de la

construcción. Tras una relativa estabilización de esos valores por las políticas de corte nekeynesiano destinadas a generar empleo, a partir de 2010 la imposición de un ajuste estructural de inspiración neoliberal como respuesta a la crisis de la deuda provocó una segunda recesión, que en los tres años siguientes destruyó otros 1,8 millones de empleos, con una moderada recuperación a partir de esa fecha y un total de 17,5 millones de ocupados al finalizar el año 2014.

En términos comparativos, cuatro de cada diez empleos perdidos en la UE se localizaron en España, que mostró de nuevo la

Figura 2 – Ocupación, desempleo y tasa de paro en España, 2001-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa (4º trimestre).

elevada sensibilidad de un mercado de trabajo donde la elevada presencia de actividades con baja productividad, muy dependientes del consumo interno y del ciclo económico, acentuó la intensidad del impacto. Resultan, en cambio, cuestionables las tesis que culparon del proceso a la supuesta rigidez del mercado laboral español para justificar así sucesivas reformas laborales, pues con una misma legislación laboral pudieron generarse y destruirse varios millones de puestos de trabajo, sin lograr en ningún caso prevenir o limitar la siguiente crisis de empleo (Recio y Banyuls, 2011).

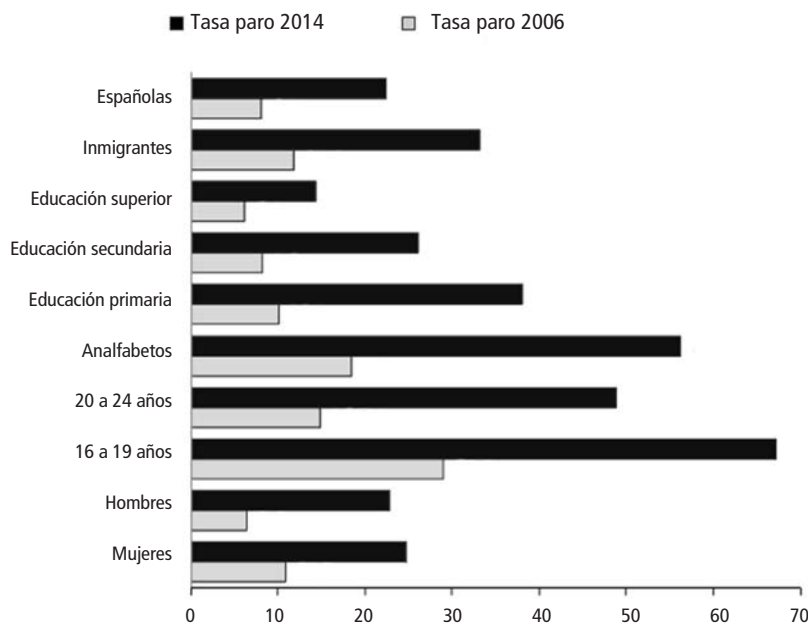
Pero el coste social del proceso se intensificó al seguir creciendo en esos años la población activa, tanto por la incorporación de jóvenes y mujeres al mercado laboral como por un saldo migratorio positivo que sólo cambió de signo desde 2013, cuando la falta de oportunidades incrementó los movimientos de retorno junto a la emigración de jóvenes españoles cualificados. Su resultado fue el aumento del número de desempleados desde 1,9 millones al terminar 2006 hasta superar los 6 millones en 2013 y reducirse a 5,5 millones en el cuarto trimestre de 2014 como reflejo de una recuperación aún incipiente. Más grave es constatar que el paro de larga duración creció aún con mayor intensidad y las 223.800 personas que en 2007 llevaban en esa situación más de dos años llegaron a 2,4 millones al final del periodo analizado, con los consiguientes procesos de exclusión social asociados.

En consecuencia, la tasa oficial de paro volvió a superar el 25% de la población activa en 2012-13, con una leve reducción posterior

(23,7% al finalizar 2014), por la creación de nuevo empleo y el descenso de los activos. Aunque el empleo informal puede moderar el impacto social de esas cifras, los incentivos fiscales a las empresas para regularizar a sus trabajadores hacen que ese fenómeno se relacione más con profesionales que no declaran fiscalmente toda su actividad que con la presencia de grandes bolsas de trabajo *sumergido*, salvo en sectores específicos, como agricultura, hostelería, servicio doméstico. Pero el grado de exposición a esa forma de desposesión ha sido muy desigual según grupos sociales, acentuando algunas diferencias previas (Figura 3).

Así, por ejemplo, la tasa de paro de los trabajadores con nacionalidad española se multiplicó por 2,8 hasta situarse en el 22,4%, aún bastante inferior al 33,2% de los inmigrantes extranjeros. Respecto al nivel formativo, la población analfabeta o sin estudios triplicó su cifra inicial hasta el 56,3%, mientras los titulados superiores la sitúan en el 14,3%, aunque duplicando ampliamente su nivel inicial. No obstante, es entre los jóvenes donde la dificultad para integrarse en el mercado laboral alcanza valores insostenibles, con tasas del 48,9% de paro en el grupo de 20-24 años y hasta del 67,3% en el de 16-19 años. Finalmente, el desempleo comenzó afectando sobre todo a los hombres (construcción, industrias auxiliares...), pero las políticas de austeridad difundieron su impacto a mujeres trabajadoras en servicios sociales, comercio minorista y otros servicios a la población, lo que justifica que su tasa de paro (24,7%) aún sea superior a la masculina (22,8%).

Figura 3 – Desempleo y crisis en España: un desigual impacto social (2006-2014)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa.

Precariedad laboral y desprotección social: los nuevos pobres

Desde el inicio de la crisis, en España se han aprobado dos nuevas reformas laborales *flexibilizadoras* (2010 y 2012) que se suman a las cinco anteriores legisladas desde 1984, generadoras de varios efectos acumulativos. Por un lado, han *normalizado* las diversas modalidades de contratos precarios hasta convertir en inadecuada la denominación de empleo *atípico* que aún se les otorga. Por otro, redujeron las indemnizaciones por despido para los contratos indefinidos bajo el supuesto de atenuar la dualidad del mercado laboral limitando los derechos asociados al empleo estable. Por último, redujeron la capacidad

negociadora de los sindicatos al dar prioridad a los contratos de empresa sobre la negociación colectiva.

La presión ejercida por el elevado y prolongado desempleo, junto con el efecto de estas reformas legislativas destinadas a reforzar la asimetría en la relación capital-trabajo, se reflejan en tres tipos de consecuencias especialmente significativas.

- La temporalidad en la contratación no es resultado de la crisis sino anterior a ella e inherente al modo de regulación neoliberal. Ya en 2006 más del 88% de los contratos firmados en España tuvieron ese carácter y la crisis sólo ha cronificado la situación, aumentando esa proporción en 2014 al 91,9%. Pero ese indicador de flujo debe complementarse con

otro de stock para adquirir pleno sentido. Así, de los ocupados en el último trimestre de 2006 una tercera parte (33,7%) tenían un contrato temporal (5,6 millones) por dos tercios con contrato indefinido (11,0 millones); en el mismo trimestre de 2014, los ocupados con contrato indefinido son prácticamente el mismo número, mientras la destrucción de empleo se concentró en los trabajadores temporales cuyo volumen se redujo a 3,5 millones, apenas una cuarta parte (24,2%) del total. Además, se sustituye empleo a tiempo completo por otro a tiempo parcial (10% de los contratos indefinidos y 32% de los temporales), resultado más de la falta de alternativas que de la voluntad de los trabajadores por compatibilizar la vida laboral y personal (Servicio de Estudios Fundación 1º de Mayo, 2014a). Su consecuencia es la difusión de trayectorias laborales discontinuas, marcadas por la inseguridad crónica, los bajos ingresos y la ausencia de perspectivas de mejora, asimilables al actual concepto de *precarizado* (Standing, 2013).

- Lo que sí es efecto de la crisis y de la reforma laboral de 2012 es la devaluación salarial que, con el argumento de reducir costes y elevar la competitividad de la economía española, ha incrementado los excedentes empresariales, provocando una transferencia de rentas que cuestiona los mecanismos redistributivos y la cohesión social. Desde 2011 a 2014 los salarios reales tuvieron una evolución negativa todos los años, con un retroceso acumulado del -7,2% y el consiguiente aumento de los *trabajadores pobres*, aquellos que pese a disponer de un empleo formal tienen unos ingresos inferiores

al 60% de la mediana de renta. Pese a la escasez de datos disponibles, un informe de Eurostat con cifras de 2012 elevaba su número al 12,3% de los ocupados en España, sólo por detrás de Rumanía y Grecia dentro de la UE (Servicio de Estudios F1M, 2014b).

- A lo anterior debe sumarse que la prolongación del paro y las restricciones presupuestarias han limitado el número de desempleados que cobran algún tipo de prestación. Aquí se incluyen tanto las prestaciones contributivas percibidas por quienes cotizaron a la Seguridad Social durante un periodo mínimo establecido, como las asistenciales – de menor cuantía y duración– para quienes no cumplen esos requisitos. En los años anteriores al estallido de la crisis su número se mantuvo estable y ligeramente por encima del millón de beneficiarios, con una tasa de cobertura creciente pero inferior al 70%. El brusco cambio de coyuntura hizo que los 1,4 millones de beneficiarios en 2007 crecieran hasta los 3,0 millones de 2010, con una tasa de cobertura del 78,4%. Pero desde esa fecha el incremento de quienes superaron el plazo máximo de dos años de prestación ha reducido en medio millón el número de beneficiarios en 2014, con una tasa de apenas el 59%. Al mismo tiempo, si las prestaciones contributivas representaban el 60% del total en 2010, apenas alcanzan el 42% en 2014, lo que equivale a una reducción de los ingresos percibidos, ahondando así la desposesión de quienes fueron expulsados del mercado laboral y, sin alternativas, atravesaron el umbral de la pobreza.

Una desigual vulnerabilidad urbana frente a la crisis: la evolución del desempleo

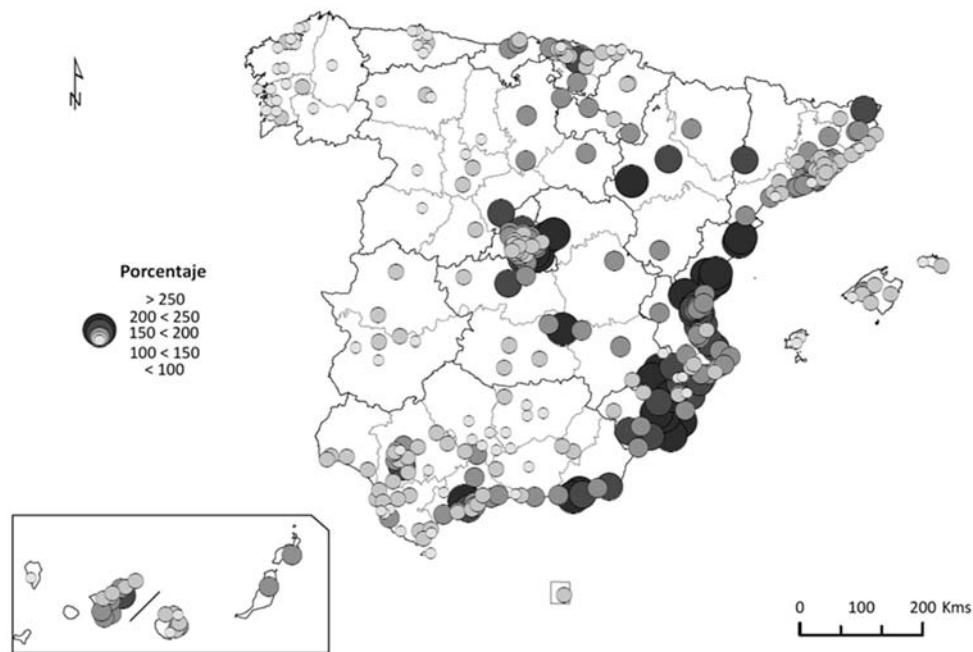
Hace dos décadas Robert Castel afirmaba que “empieza a estar claro que la precarización del empleo y el desempleo se han inscrito en la dinámica actual de la modernización. Son las consecuencias necesarias de los nuevos modos de estructuración del empleo y la lucha por la competitividad, que convierten en sombra a gran parte del mundo” (Castel, 1997, p. 406). La crisis ha acentuado esa tendencia, pero tanto el comportamiento de las ciudades como de sus barrios frente al deterioro laboral ha sido muy desigual, contribuyendo así a dibujar esa nueva *geografía de la desposesión* ya mencionada. Un comentario sobre la evolución del paro registrado en los municipios españoles que superan los 20.000 habitantes aporta claves explicativas de esas diferencias interurbanas (Méndez, 2013).

Así, aunque todas esas ciudades padecieron un aumento de los excluidos del mercado de trabajo, en ocho casos la tasa de crecimiento en 2006-2014 superó el 350% y en otros cincuenta y siete el 200%, mientras fueron setenta y cuatro las que no llegaron a duplicar su volumen inicial de paro y en cuatro de ellas el crecimiento resultó inferior al 50%, con diferencias de uno a diez entre los valores extremos registrados. Pero, además, “resulta muy difícil sostener el argumento sobre la rigidez del mercado de trabajo como factor determinante del mayor impacto de la crisis sobre el empleo en España cuando los datos empíricos ponen de manifiesto que – existiendo un único marco de legislación laboral para el

conjunto del Estado – la intensidad de dicho impacto ha sido notablemente diferente a nivel territorial” (Rocha, 2010, p. 26). No obstante, son las regularidades observables en el mapa (Figura 4) las que permiten deducir los principales factores explicativos de esa desigualdad.

Si hace tres décadas la crisis del fordismo provocó un fuerte incremento del paro en las ciudades industriales, mineras o portuarias del Eje Atlántico (del País Vasco a Galicia, en el norte, junto a Andalucía occidental), mientras las del Eje Mediterráneo (este) o Madrid mostraban una evolución más favorable, ahora la situación parece invertirse. Tanto el mayor tamaño de los círculos como su tonalidad más oscura reflejan que la mayor parte de las ciudades con tasas de crecimiento superiores al 200% se localizan en el Eje Mediterráneo, convirtiendo a estas regiones (Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía oriental) en las de mayor destrucción de empleos. En todos estos casos se trata de ciudades con una fuerte especialización turístico-residencial y un excesivo peso del *cluster* inmobiliario, así como de un amplio conjunto de servicios al consumo que sufrieron el efecto de la crisis financiera y la paralización del mercado hipotecario, destruyendo con rapidez un empleo de muy baja calidad asociado a ese modelo de crecimiento sin apenas innovación. Algunas ciudades interiores que apostaron por una urbanización intensiva y actividades como la logística, afectada por la retracción del consumo interno, registraron una evolución similar. A esas áreas de máximo impacto hay que sumar algunos municipios de la región metropolitana de Madrid – en el centro de la

Figura 4 – Crecimiento del desempleo en municipios con más de 25.000 habs., 2006-2014



Fuente: Sociedad Pública de Empleo Estatal. Movimiento Laboral Registrado.

península Ibérica – y su periferia externa, en contraste con crecimientos muy inferiores en otros municipios de la aglomeración, poniendo así de manifiesto unas contradicciones internas que serán abordadas en el siguiente epígrafe.

El contrapunto a esta situación se encuentra en otro conjunto de ciudades españolas que sufrieron un impacto más moderado, sin duplicar en esos años su cifra de desempleados. Casi la mitad se localizan en el Eje Atlántico, donde una parte de sus antiguas ciudades industriales ha diversificado su economía, manteniendo cierta actividad

industrial renovada que generó demanda para servicios a las empresas que se suman al crecimiento reciente de aquellos otros ligados a la distribución comercial, la cultura o el ocio. Eso también ha ocurrido en un número significativo de ciudades medias del interior peninsular, mientras en estas regiones también son numerosas las capitales administrativas o los centros de servicios con escaso dinamismo, que no registraron altas tasas de crecimiento durante los años de la *burbuja* inmobiliaria y luego tampoco padecieron los efectos de su crisis.

Crisis y mercado de trabajo en la región metropolitana de Madrid

La región metropolitana de Madrid, que en términos administrativos se identifica con una de las 17 Comunidades Autónomas en que se estructura el territorio español, constituye la tercera aglomeración urbana europea por población (6,5 millones de habitantes), con un rango funcional similar por su volumen de producción y empleo, presencia del sector financiero y de servicios intensivos en conocimiento, conectividad a las redes de comunicación internacionales, o capacidad de consumo (Sánchez Moral, 2011).¹ Su proceso de inserción en la globalización capitalista se reflejó en una sucesión de fases de intenso crecimiento y declive que han puesto en evidencia el riesgo asociado a una racionalidad neoliberal generadora de elevada vulnerabilidad.

Madrid, del crecimiento a la crisis

Por una parte, Madrid conoció un periodo de expansión desde la última década del pasado siglo y hasta 2007, con elevadas tasas de crecimiento económico y capacidad para atraer inversiones, empresas e inmigrantes internacionales, hasta situarse entre los territorios supuestamente *ganadores* del proceso. En un informe publicado inmediatamente antes de iniciarse la profunda crisis que ha marcado estos últimos años, los expertos de la OCDE señalaban que “el área

metropolitana de Madrid ha alcanzado un alto nivel de competitividad durante la última década, pues de ser una capital con una función central en España, pero relativamente aislada del resto de Europa, Madrid se ha convertido en un destacado centro de poder dentro de la economía global”, llegando a afirmar que eso se debía a haber “capturado los beneficios de la globalización” (OCDE, 2007, p. 15).

En el plano laboral, entre 1996 y 2006 la población ocupada aumentó en 1,2 millones (de 1,8 a 3,0 millones) gracias a una afluencia masiva de inmigrantes extranjeros, con un crecimiento del 70%, muy superior a las restantes metrópolis europeas. Como contrapunto, el número de desempleados se redujo en 231.000 (de 441,6 a 210,5 miles) y la tasa de paro descendió del 19,8% al 6,5%, aunque con valores superiores en el caso de las mujeres (8,8%), inmigrantes (9,4%) o jóvenes menores de 25 años (17,4%).

Dentro del territorio metropolitano, el menor dinamismo en la creación de empleo correspondió a los antiguos núcleos industriales y obreros del sur y del este, donde el progresivo declive de esas actividades sólo fue sustituido por la implantación de grandes áreas logísticas y comerciales generadoras de un empleo de baja calidad. Por el contrario, buena parte de los servicios intensivos en conocimiento se localizaron en la ciudad de Madrid y en los núcleos metropolitanos del norte y oeste, tradicionalmente residenciales, con un perfil profesional más cualificado y población de mayor renta, lo que profundizó la segmentación social y espacial en el interior de la aglomeración (Méndez, Ondátegui y Sánchez Moral, 2007).

No obstante, la evolución del mercado de trabajo madrileño en ese periodo también reflejó una serie de fragilidades que cobrarían pleno significado en años posteriores. En cuanto a la estructura sectorial de la ocupación, acentuó la hipertrofia de unos servicios que aumentaron en más de un millón su volumen de empleo hasta representar el 77,2% del total metropolitano (71,8% en 1996), frente a una paralela desindustrialización (del 18,0% al 11,2%) que afectó a todo tipo de actividades, con un aumento bastante mayor del comercio, la hostelería y los servicios a la población (51% del empleo total metropolitano en 2006), con empleos de baja calidad y bajos salarios. En términos relativos el cambio más destacado fue el rápido crecimiento de la construcción, que duplicó ampliamente su cifra de empleos (de 160,8 a 324,8 miles) hasta representar un 10,7% del empleo total como reflejo de la *burbuja* financiera e inmobiliaria que también creció en Madrid, apoyada por un planeamiento urbanístico *flexible* y acorde con los intereses de la coalición hegemónica (Observatorio Metropolitano, 2009). Los trabajadores de menor cualificación, vinculados a las actividades de baja productividad, se localizaron de forma mayoritaria en los sectores del sur y este metropolitanos, reforzando en términos cualitativos la segmentación territorial ya señalada.

Mucho se ha escrito sobre las externalidades positivas asociadas a la aglomeración y a la concentración de capital físico, humano, financiero, relacional, institucional y cognitivo que suele acompañarle, generadora de ventajas competitivas duraderas para las grandes metrópolis en el actual

contexto de mundialización y Madrid pareció durante algunos años un ejemplo significativo para ese discurso dominante (Glaeser, 2011). Pero la crisis iniciada en 2007 ha obligado a recordar las profundas contradicciones existentes en su interior y las vulnerabilidades derivadas de una urbanización neoliberal que ahora se reflejan en los negativos impactos económicos, sociales o laborales provocados, la profundización de las desigualdades espaciales y un cuestionamiento de las formas de gobernanza y gestión vigentes. Entre esas múltiples manifestaciones de una crisis sistémica, aquí se centrará la atención en las de carácter laboral y en su reflejo sobre el territorio metropolitano.

Impactos de la crisis en el mercado de trabajo de Madrid

En el periodo comprendido entre el último trimestre de 2006 y el de 2014, los principales indicadores laborales de la región metropolitana madrileña mostraron una evolución negativa, haciendo patente la intensidad de los procesos de desposesión (Tabla 1). En estos ocho años, el número de ocupados se redujo en casi 300.000 (-9,6%) y ese retroceso fue espectacular en la construcción, que perdió la mitad de sus empleos hasta representar sólo un 4,8% del total en 2014. La paralela intensificación del proceso desindustrializador, con un sector que ya ocupa a menos de una décima parte (9,2%) de los trabajadores metropolitanos, ha acentuado una hiperespecialización terciaria (85,6%) que atenta contra la diversificación de las economías metropolitanas y su capacidad de innovación.

Tabla 1 – Evolución del mercado de trabajo en la región metropolitana de Madrid y España, 2006-2014

Indicador	Madrid 2006 (miles)	Madrid 2014 (miles)	España 2006 (miles)	España 2014 (miles)	Madrid 2006-14 (%)	España 2006-14 (%)
Ocupados	3.085,3	2.789,0	20.195,4	17.569,1	-9,60	-13,0
Desempleados	209,4	612,3	1.942,0	5.457,7	192,41	181,03
Desempleo juvenil (<25 años)	62,1	102,5	435,8	813,7	65,06	86,71
Desempleo mujeres	128,6	291,5	1.043,8	2.634,0	126,67	152,35
Desempleo de larga duración	45,9	379,4	454,5	3.352,9	726,58	637,71
Paro registrado	211,6	498,6	2.022,9	4.447,7	135,63	119,87
Beneficiarios de prestaciones	133,7	278,8	1.330,4	2.543,0	108,53	91,14
Población en riesgo pobreza (%)	14,9	19,2	24,0	29,2	28,86	21,67

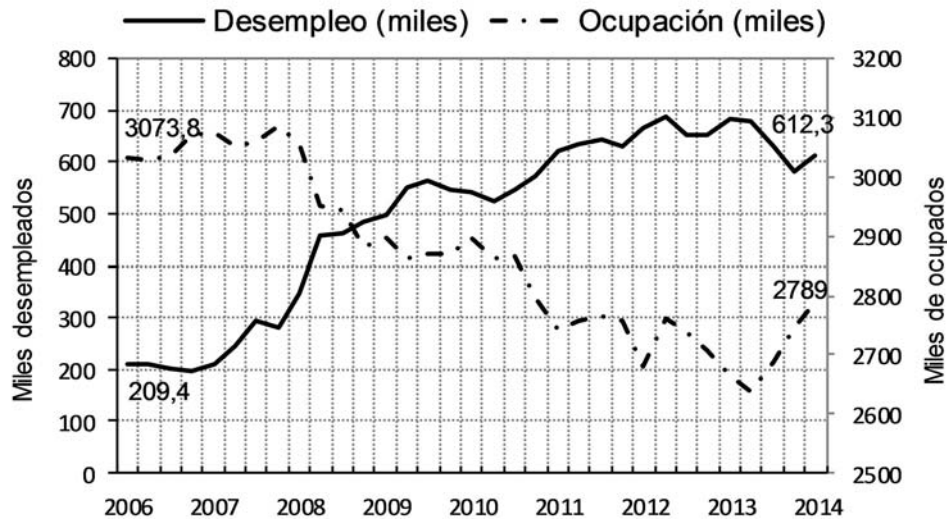
Fuentes: INE. Encuesta de Población Activa (4º trimestre) y Encuesta de Condiciones de Vida; SEPE. Movimiento Laboral Registrado (diciembre) y Estadística de Prestaciones.

Pero el sostenido aumento de la población activa ha provocado que la cifra de desempleados según la *Encuesta de Población Activa* creciera en 403.000 personas (Figura 5), triplicando su volumen en 2006 (+192,4%). Aunque mantienen tasas superiores al promedio, el aumento del desempleo entre las mujeres (+126,7%) y los jóvenes (+65,1%) fue inferior; en el primer caso, porque las ocupaciones más golpeadas por la crisis (construcción, industria) contaban con un neto predominio de trabajadores masculinos, situación que se moderó al difundirse la destrucción de empleos a los servicios al consumo, más feminizados; en el segundo, porque muchos jóvenes prolongaron sus estudios o se han mantenido al margen del mercado laboral ante la dificultad de incorporación.

Algo menor fue el incremento del paro registrado (+135,6%), que sólo considera a

las personas inscritas en las oficinas públicas de empleo, pues las escasas oportunidades de encontrar trabajo aumentaron el número de los desanimados y la prolongación de la recesión agotó el tiempo máximo para recibir una prestación por desempleo, por lo que muchas personas dejaron de acudir. La gravedad de este problema queda patente al considerar que el paro de larga duración, más de un año, se multiplicó por ocho (+726,6%) y que los beneficiarios de prestaciones por desempleo tan sólo se duplicaron (+108,5%), rebajando la tasa de cobertura a apenas un 50% del total. El aumento de la población en riesgo de pobreza y exclusión que, según los criterios aplicados en la Unión Europea (menos del 60% de la mediana de ingresos), afecta ya a casi una quinta parte de los residentes en Madrid (19,2%) tiene aquí una de sus principales causas.

Figura 5 – Evolución del desempleo en la región metropolitana de Madrid, 2006-14



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa (trimestral).

Pero los datos de la tabla muestran que hasta en cinco de los ocho indicadores analizados el impacto de la crisis en la región metropolitana de Madrid superó el promedio español. Se confirma así que el modelo de crecimiento económico y generación de empleo asociado, sobre todo, al auge financiero e inmobiliario conllevó una elevada exposición al riesgo y un aumento de la vulnerabilidad para amplios grupos sociales y laborales poco cualificados y progresivamente desprotegidos, con efectos inmediatos tras el estallido de la crisis. Aunque el moderado aumento del empleo iniciado en 2014 resulta en Madrid algo más intenso y puede relacionarse con cierta recuperación del

cluster financiero-inmobiliario y del consumo interno, las debilidades apuntadas siguen siendo evidentes.

Este *ambiente* de crisis resultó también propicio para deteriorar las condiciones laborales, aunque la información disponible a esta escala limita las posibilidades del análisis. Puede señalarse, no obstante, que los 2,6 millones de contratos firmados en 2006 se redujeron a 1,7 desde 2009 para recuperarse levemente en 2014 (1,9 millones). Pero si en 2006 la proporción de contratos temporales sobre el total era del 82,3%, aún creció ligeramente durante los años de crisis, alcanzando un máximo del 86,4% en 2011 para quedar en un 84,2% en 2014 (Tabla 2).

Tabla 2 – Evolución de los contratos firmados en la región metropolitana de Madrid, 2006-2014

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Miles de contratos	2.570,1	2.551,8	2.167,2	1.660,4	1.714,7	1.727,2	1.712,2	1.671,0	1.887,0
% indefinidos	17,7	19,3	19,1	15,8	14,7	13,6	19,6	15,4	15,8
% temporales	82,3	80,7	80,9	84,2	85,3	86,4	80,4	84,6	84,2

Fuente: Sociedad Pública de Empleo Estatal. Movimiento Laboral Registrado.

En resumen, el mercado de trabajo madrileño ha padecido un profundo deterioro que se hizo patente con la crisis, pero cuyas raíces se alimentaron en la fase de crecimiento. Del mismo modo, la segmentación sociolaboral del territorio metropolitano, que ya era evidente en un contexto expansivo, ha intensificado sus rasgos en la reciente fase recesiva.

Crisis, vulnerabilidad sociolaboral y contrastes en la región metropolitana

Pese a considerar un conjunto de núcleos urbanos que se sitúan a menos de 30 kilómetros de la ciudad de Madrid, la intensidad del impacto provocado por la crisis sobre sus mercados locales de trabajo ha sido muy desigual, lo que puede relacionarse con su mayor o menor vulnerabilidad específica.

Ante las importantes carencias de información estadística a esta escala, el análisis se ha limitado a cuatro indicadores que reflejan lo ocurrido entre el final de 2006 y 2014 desde perspectivas complementarias: la evolución de la ocupación y el paro registrado, la proporción de contratos temporales sobre el total de los firmados en esos años y, por último,

el crecimiento del número de los solicitantes de una renta mínima de inserción por haber agotado la prestación por desempleo y no disponer de ningún ingreso. La Tabla 3 resume esos contrastes, agrupando los municipios según su localización en los diferentes sectores de la región metropolitana. Desde hace décadas, en ese territorio se dibujó una división social y funcional entre los sectores más valorados del norte y, más aún, del oeste, frente a una concentración de los grupos socioprofesionales menos cualificados, de menores ingresos y más precarios en los sectores sur y este, que la crisis ha profundizado en los últimos años.

Así, frente a un descenso medio de la ocupación del -7,82%, la práctica totalidad de los núcleos meridionales y orientales de la aglomeración registraron pérdidas superiores, con valores extremos en Pinto (-36,38%) y Fuenlabrada (-29,51%). Por el contrario, todos los núcleos occidentales salvo los localizados a mayor distancia vieron aumentar su empleo al ubicarse en ellos buena parte de los parques empresariales, comerciales y de ocio promovidos en las dos últimas décadas, junto a numerosos centros escolares, universitarios y sanitarios privados, con Boadilla del Monte (33,27%) como mejor exponente. Pese a todo,

Tabla 3 – Evolución de indicadores sociolaborales en municipios madrileños con más de 25.000 habitantes, 2006-2014

Municipios	Población ocupada (*)	Paro registrado (**)	% Contratos temporales (**)	Solicitantes renta mínima inserción (***)
Ciudad de Madrid	-12,29	131,55	82,74	146,59
Norte Metropolitano				
Alcobendas	3,47	176,41	79,61	354,29
Colmenar Viejo	-16,87	246,06	81,02	766,67
San Sebastián de los Reyes	-5,69	195,46	83,92	357,14
Tres Cantos	4,25	139,09	85,70	150,00
Oeste Metropolitano				
Boadilla del Monte	33,27	145,18	79,93	350,00
Collado Villalba	-7,41	183,45	79,31	254,05
Galapagar	-18,58	161,10	76,87	75,68
Majadahonda	20,45	136,23	77,93	266,67
Pozuelo de Alarcón	14,18	113,52	77,77	537,50
Rozas (Las)	24,02	143,14	76,63	640,00
Este Metropolitano				
Alcalá de Henares	-15,75	147,13	87,85	247,46
Arganda del Rey	-17,62	288,45	85,66	270,59
Coslada	-17,21	156,23	85,80	500,00
Rivas-Vaciamadrid	-3,47	229,52	84,04	253,57
San Fernando de Henares	-7,87	190,26	81,69	433,33
Torrejón de Ardoz	-20,18	209,62	83,54	369,35
Sur Metropolitano				
Alcorcón	-15,16	122,21	84,15	579,07
Aranjuez	-9,36	192,74	89,70	188,37
Fuenlabrada	-29,51	170,76	83,04	740,00
Getafe	-10,06	138,20	87,44	269,30
Leganés	-11,88	149,90	84,30	338,79
Móstoles	-26,19	130,96	82,54	413,33
Navalcarnero	-10,38	270,29	86,08	305,56
Parla	-11,74	254,65	82,86	1392,16
Pinto	-36,38	243,73	86,20	335,29
Valdemoro	-7,86	186,36	84,40	571,43
Villaviciosa de Odón	-7,20	113,83	83,86	425,00
<i>Promedio</i>	-7,82	177,36	83,02	411,83
<i>Desviación estándar</i>	15,66	49,22	3,39	258,12

Fuentes: (*) Instituto Nacional de Estadística (**) Sociedad Pública de Empleo Estatal (***) Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

el aumento del paro registrado (177,36% en promedio) afectó a todos los municipios metropolitanos, pero de nuevo los incrementos por encima del 250% correspondieron a núcleos del sur (Navalcarnero, Parla) y este (Arganda del Rey), con mayor presencia de los grupos de riesgo, frente a valores bastante inferiores en los del oeste, con Pozuelo de Alarcón (113,52%) en el extremo opuesto de la escala.

A su vez, si un 83% de los contratos firmados durante la crisis fueron temporales esa proporción resultó inferior al 80% en los núcleos occidentales (además de Alcobendas, en el norte), con un valor mínimo del 76,63% en Las Rozas, frente a cifras de nuevo superiores al promedio en casi todos los del sur y este, con Aranjuez (89,70%) a la cabeza. Finalmente, los solicitantes al gobierno autonómico de la Renta Mínima de Inserción (RMI) se quintuplicaron en estos ocho años (411,83%), pero si bien en este caso hay claves locales que introducen cierta complejidad en un esquema dual que simplifica la realidad, los contrastes y las regularidades espaciales vuelven a ser evidentes, con valores extremos en el municipio sureño de Parla (1.392,16%) frente al occidental de Galapagar (75,68%).

Los mapas de las Figuras 6 y 7 reflejan de forma gráfica la desigual vulnerabilidad ante la crisis en dos de estos indicadores (paro y solicitantes de RMI) al agrupar a los 28 municipios según su tasa de crecimiento. Cuando supera la tasa promedio más una desviación estándar se califica de crecimiento *muy alto*, se identifica como *alto* cuando sólo logra superar el promedio, es un crecimiento bajo cuando está por debajo de ese nivel y *muy bajo* si esa diferencia negativa es mayor que

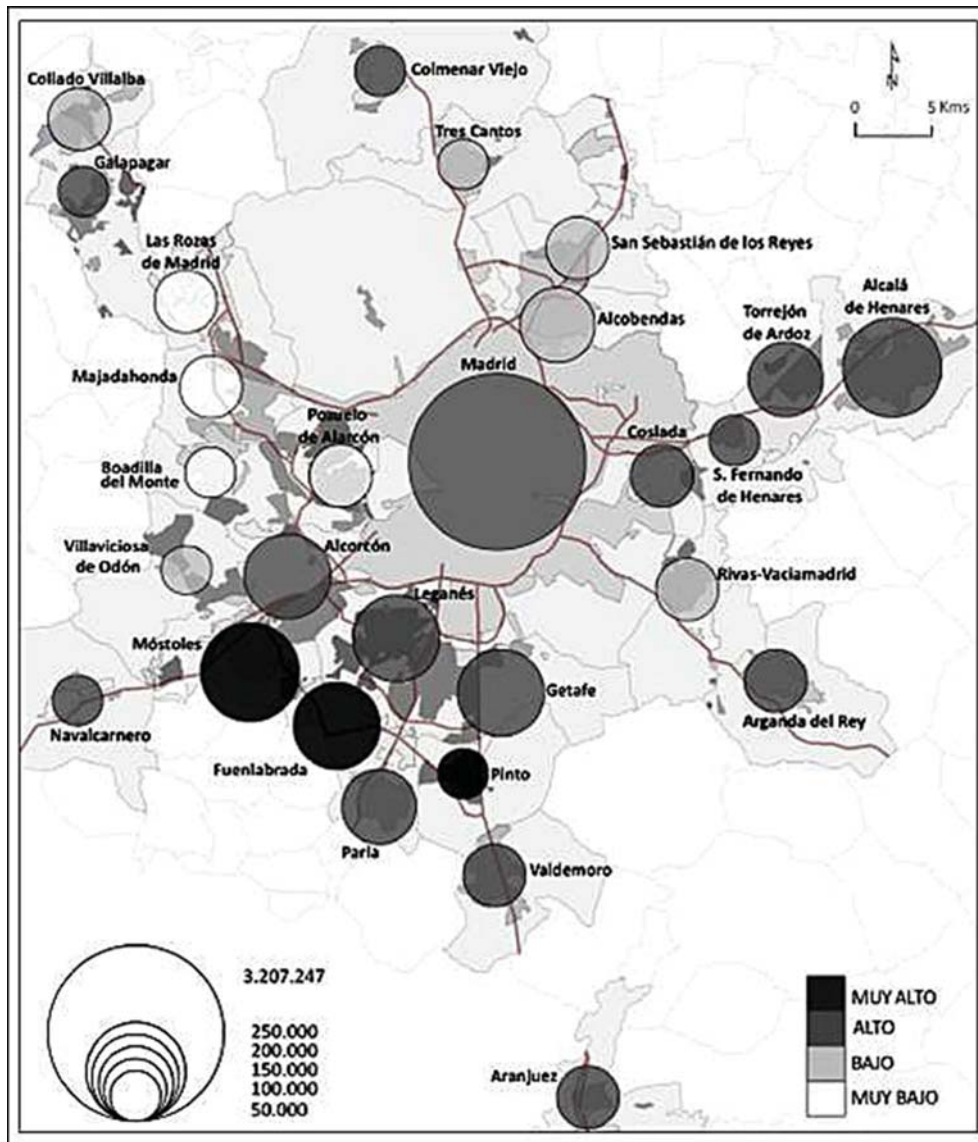
una desviación estándar. Se confirma así que la distribución espacial no es en absoluto aleatoria sino que se asocia con el sector metropolitano y la distancia a la ciudad central, además de factores locales que matizan esa regularidad geométrica. Pero también se comprueba que la ciudad de Madrid se sitúa siempre en valores intermedios, debido a que en su interior se reproducen los contrastes entre los barrios del noroeste y sureste, sólo visibles para una escala de análisis no considerada en este artículo.

Comentarios finales

El mercado de trabajo en la región metropolitana de Madrid enfrenta en los últimos años una situación particularmente grave en que a las altas tasas de paro se suman la difusión de la precariedad a un número creciente de actividades y ocupaciones, el deterioro de los salarios reales y una intensificación de los contrastes territoriales internos. Estos fenómenos son manifestaciones de un proceso general de desposesión que se manifiesta con especial intensidad en los periodos de crisis como la iniciada en 2007 y que, al ser respondida con políticas de austeridad fiscal y reformas estructurales de clara inspiración neoliberal, acentuó sus efectos.

Pero frente al discurso que pretende situar esa crisis en el origen del deterioro padecido por las condiciones laborales, aquí se ha defendido que la influencia del régimen de acumulación financiarizado sobre las economías metropolitanas y del modo de regulación neoliberal en la flexibilización/precarización del mercado de trabajo crearon desde hace varias

Figura 7 – Crecimiento de solicitantes de la renta mínima de inserción en municipios >25.000 hab. de la región metropolitana de Madrid, 2006-2014



Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Banco de Datos Municipal y elaboración propia.

décadas el marco adecuado para que ese deterioro fuera luego particularmente rápido e intenso. Las economías, las sociedades y los territorios metropolitanos se hicieron así más vulnerables por su mayor exposición al riesgo, lo que afectó de modo directo a la calidad de su empleo, más aún en aquellos ámbitos donde una gobernanza corporativa favorable a los intereses de la coalición inmobiliario-financiera fue claramente hegemónica. Pero esa vulnerabilidad genérica resultó aún mayor en aquellos sectores y núcleos metropolitanos donde, en el transcurso del proceso urbanizador y siguiendo la lógica del mercado, se concentraron aquellos grupos sociales y colectivos laborales más frágiles, que son los que han pagado buena parte de los costes derivados del agotamiento de ese modelo de crecimiento.

Si comprender las claves de esta crisis que ha golpeado con fuerza a la región metropolitana de Madrid – pese a contar con una serie de ventajas competitivas que parecían inmunizarla – exige una perspectiva multiescalar que combine la influencia de los procesos globales y los actores locales, lo mismo ocurre a la hora de plantear posibles soluciones.

Sin pretender entrar aquí en una propuesta de acciones específicas, parece evidente que desde la escala metropolitana se necesita reorientar la economía para frenar su deriva financiero-inmobiliaria y su excesiva orientación hacia el consumo mediante estrategias que permitan recuperar cierto volumen de actividades productivas renovadas, incrementar el esfuerzo innovador en todo tipo de sectores y empresas, apoyar aquellos servicios que son intensivos en

conocimiento, así como el creciente número de iniciativas que surgen en el ámbito de la economía social y solidaria. Se necesita también un cambio de prioridades que sitúe el objetivo de generar más y, a la vez, mejor empleo como base para la necesaria renovación de un discurso sobre las metrópolis globales que, más allá de su capacidad competitiva, se plantee el reto de hacerlas menos vulnerables y más inclusivas. Del mismo modo, deben ponerse en marcha unas directrices de ordenación territorial que limiten la creciente segmentación funcional y sociolaboral del espacio inherente al modelo de urbanización de las últimas décadas, que la crisis ha acentuado hasta límites insostenibles.

Pero también se necesitan políticas de más amplio alcance cuyo ámbito de decisión son las instituciones europeas y españolas, capaces de cuestionar una racionalidad neoliberal y una mercantilización del desarrollo urbano que están en la raíz de lo ocurrido. Recuperar el valor del trabajo y sus derechos, reforzar los mecanismos redistributivos en el reparto del excedente y los procesos participativos que están en la base del pacto social, son algunas claves para una evolución que sólo la presión social y sindical hará posible.

Hace ahora un cuarto de siglo, en el prólogo de un libro sobre las transformaciones que experimentaban las grandes ciudades y sus entornos en un contexto de revolución tecnológica y cambio productivo, pero también de creciente hegemonía del pensamiento y la práctica neoliberales, se afirmaba que estas constituyen “una forma social y espacial de convivencia en la que se refleja lo mejor y lo peor de nuestras sociedades, el

dinamismo económico y la creatividad cultural junto a los problemas urbanos, sociales y medioambientales más agudos” (Borja et al., 1990, p. 8). Los mercados de trabajo metropolitanos constituyen una buena síntesis de muchas de esas transformaciones recientes y su crisis refleja con claridad los límites del modelo de globalización neoliberal de las últimas décadas. En ese equilibrio siempre inestable entre beneficios y costes asociados

a estas grandes concentraciones humanas, la defensa de los derechos de ciudadanía sigue exigiendo situar la acción colectiva en pro de mejores condiciones laborales como una de las claves para hacer posible la construcción de espacios metropolitanos resilientes tras la crisis, lo que no sólo supone recuperar la actividad y el empleo, sino también avanzar hacia un mejor desarrollo en que la cohesión y la sostenibilidad sean valores a defender.

Ricardo Méndez

Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Departamento de Economía y Geografía Aplicadas. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. ricardo.mendez@cchs.csic.es

Nota

- (1) La Comunidad de Madrid, con un territorio de 8.022 kilómetros cuadrados, está dividida en 179 municipios con gobierno local propio. De ellos, 28 superan los 25.000 habitantes y se sitúan en las coronas metropolitanas más próximas a la ciudad capital (<30 kms), por lo que pueden considerarse el área urbana consolidada, que será objeto de estudio y concentra más de tres cuartas partes de la población y el empleo, rodeada por una franja periurbana que supera los límites administrativos y se extiende por otras comunidades limítrofes.

Referências

- AALBERS, M. B. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, v. 12, n. 2, pp. 148-166.
- ALGUACIL, J.; CAMACHO, J. y HERNÁNDEZ AJA, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria – Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, n. 27, pp. 73-94.
- ALONSO, L. E. y FERNÁNDEZ, C. J. (eds.) (2012). *La financiarización de las relaciones salariales. Una perspectiva internacional*. Madrid, Los Libros de la Catarata-FUHEM.

- BALES, K. (2000). *Disposable people. New slavery in the global economy*. Berkeley, University of California Press.
- BATHELT, H. y GLÜCKLER, J. (2013). Institutional change in economic geography. *Progress in Human Geography*, n. 38, pp. 340-363.
- BECK, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, Akal.
- BORJA, J. et al. (eds.) (1990). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid, Editorial Sistema.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- CHESNAIS, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. *Revista de Economía Crítica*, n. 1, pp. 37-72.
- DAHER, A. (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure - Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, v. 39, n. 118, pp. 47-76. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000300003&script=sci_arttext.
- GLAESER, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid, Taurus.
- HALBERT, L. (2005). Les métropoles, moteurs de la dematerialisation du système productif urbain français: une lecture sectorielle et fonctionnelle (1982 à 1999). *Bulletin de l'Association des Géographes Françaises*, v. 82, n. 3, pp. 277-299.
- HARVEY, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.
- _____. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal.
- HIDALGO, R. y JANOSCHKA, M. (eds.) (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, Gedisa.
- MARTIN, R. (2011). The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond. *Journal of Economic Geography*, v. 11, n. 4, pp. 587-618.
- MCDOWELL, L. y CHRISTOPHERSON, S. (2009). Transforming work: new forms of employment and their regulation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n. 2, pp. 335-342.
- MÉNDEZ, R. (2013). Crisis económica, vulnerabilidad y desempleo en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, v. XLV, n. 178, pp. 649-667.
- MÉNDEZ, R.; ABAD, L. D. y ECHAVES, C. (2015). *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- MÉNDEZ, R.; ONDÁTEGUI, J. y SÁNCHEZ MORAL, S. (2007). "La estructura territorial de las actividades económicas y la renta". In: GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.). *Estructura económica de Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid-Thomson Civitas.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2009). *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano*. Madrid, Traficantes de Sueños.

- OCDE (2007). *Territorial Reviews*. Madrid, Spain, París, OCDE.
- PECK, J. y THEODORE, N. (2010). "Labour markets from the bottom-up". In: MCGRATH-CHAMP, A.; HEROD, A. y RANNIE, A. (eds.). *Working space: handbook of employment and society*. Cheltenham, Edward Elgar.
- PRATSCHKE, J. y MORLICCIO, E. (2012). Social polarisation, the labour market and economic restructuring in Europe: an urban perspective. *Urban Studies*, v. 49, n. 9, pp. 1891-1907.
- RECIO, A. y BANYULS, J. (2011). Crisis y modelos nacionales de empleo; la experiencia de diez países europeos en la crisis. *Revista de Economía Crítica*, n. 11, pp. 173-184. Disponible en: [http://revistaeconomiccritica.org/sites/default/files/revistas/n11/ REC11_7_AlbertRecio_JosephBanyuls.pdf](http://revistaeconomiccritica.org/sites/default/files/revistas/n11/REC11_7_AlbertRecio_JosephBanyuls.pdf).
- RIFKIN, J. (1996). *El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era*. Barcelona, Paidós.
- ROCHA, F. (coord.) (2010). El mercado de trabajo en España en 2014. Una recuperación insuficiente y precaria. *Informes*, n. 116, Fundación 1º de Mayo. Disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe116.pdf>.
- SÁNCHEZ MORAL, S. (2011). "Iberian cities". In: TAYLOR, P. J. et al. (eds.). *Global urban analysis. A survey of cities in globalization*. Londres-Washington, Earthscan.
- SANCHÍS, E. (2012). *El drama del paro. Anuario 2012*. Madrid, Fundación 1º de Mayo, pp. 287-297. Disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Portada201204.pdf>.
- SERVICIO DE ESTUDIOS F1M (2014a). Informe Trabajo Decente 2014. Diagnóstico y reflexiones sobre la precariedad en España. *Informes*, n. 105, Fundación 1º de Mayo. Disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe105.pdf>.
- _____ (2014b). Pobreza y trabajadores pobres en España. *Informes*, n. 106, Fundación 1º de Mayo. Disponible en: www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe106.pdf.
- SENNETT, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- STANDING, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona, Pasado & Presente.
- SUBIRATS, J. y MARTÍ-COSTA, M. (eds.) (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Disponible en: https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO02_14.pdf.
- WILLS, J. (2009). Subcontracted employment and its challenge to labor. *Labor Studies Journal*, n. 34, pp. 441-460.

Texto recebido em 22/ago/2016
Texto aprovado em 26/nov/2016

Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil

Crisis and neoliberalization rounds: impacts
on metropolitan areas and on the labor world in Brazil

Carlos Antônio Brandão*

Resumo

O objetivo deste ensaio é analisar a crise e as recentes rodadas de neoliberalização nas escalas mundial e nacional, procurando discutir os possíveis impactos no mundo do trabalho, sobretudo nos espaços urbano-metropolitanos no Brasil. Partindo da natureza do processo de urbanização brasileiro, busca apontar a lógica daquelas rodadas e das transformações geopolíticas e geoeconômicas atuais, procurando situar o Brasil nesse contexto. Analisa a rede urbana e o fenômeno da metrópole, enquanto sistema urbano socioeconômico e socioespacial complexo, como um lócus importante para se investigar as mudanças no mundo do trabalho no Brasil. Conclui afirmando que nos últimos 20 anos, de 1995 a 2015, o Brasil sofreu três rodadas de neoliberalização, que lançaram mão de dispositivos, mecanismos e instrumentos bastante diferenciados de *experimentações re-regulatórias*, com variadas repercussões, que requerem mais aprofundados estudos comparativos.

Palavras-chave: trabalho; metrópole; Brasil; neoliberalização; crise.

Abstract

The purpose of this essay is to analyze the crisis and recent neoliberalization rounds on the global and national scales, aiming to discuss possible impacts on the labor market, especially in urban-metropolitan areas in Brazil. Based on the nature of the Brazilian urbanization process, it seeks to identify the logic of those rounds and of current geopolitical and geo-economic transformations, trying to place Brazil within this context. It analyzes the urban network and the phenomenon of the metropolis, which is an urban and complex socio-economic and socio-spatial system, as an important locus to investigate changes in the labor world of Brazil. It concludes by arguing that, in the last 20 years, from 1995 to 2015, Brazil underwent three neoliberalization rounds that used very different devices, mechanisms and instruments of re-regulatory experiments. They have had different repercussions and require in-depth comparative studies.

Keywords: labor; metropolis; Brazil; neoliberalization; crisis.

Introdução

Sem pretender discutir as complexas articulações teóricas entre trabalho e produção social do espaço, caberia iniciar este artigo apenas lembrando que, no final dos anos 1960 e início dos 1970, estruturou-se um campo de conhecimento que poderia ser denominado urbanismo e economia política da urbanização que, procurando criticar a hegemonia teórica da Escola de Chicago (Park, 1991), apontou importantes questões sobre a reprodução da força de trabalho e do espaço urbano. Alguns autores deram grande contribuição a esse debate.

Castells partiu do pressuposto de que o espaço urbano é estruturado, sendo, assim, fundamental conceber a cidade como projeção da sociedade no espaço e tomar o *urbano como o espaço da reprodução simples e ampliada da força de trabalho*, buscando teorizar sobre os meios de consumo coletivo e as lutas sociais por sua provisão, em que “consumo coletivo refere-se, no essencial, ao processo de reprodução da força de trabalho e ao processo de reprodução das relações sociais” (Castells, 1983, p. 492).

Lojkine (1997, p. 124) observou que a urbanização é um “modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e do trabalho) que se vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico”.

Harvey (1980) construiu uma argumentação centrada no fato de que o por ele chamado de urbanismo vai requerer a circulação de excedente, do trabalho disponível intercambiado como a mercadoria força de trabalho, em um mercado supostamente “livre”, mas também

a aglomeração e a concentração desse excedente e desse trabalho-mercadoria no espaço urbano. Nesse contexto,

a cidade funcionará como um lugar de disposição de produto excedente¹ [...]. A criação das necessidades na sociedade urbana contemporânea são todas manifestações diferentes desse mesmo fenômeno. A cidade pode assim ser interpretada parcialmente com um campo destinado a gerar demanda efetiva. (Harvey, 1980, p. 195)

Interessante notar que Harvey partiu nessa obra das reflexões de Polanyi (1980), que tratou de discutir o trabalho como uma das três “mercadorias fictícias” (ao lado da terra e do dinheiro). Segundo ele, em toda a história da humanidade, todas as anteriores formas de estruturas sociais da produção tiveram o trabalho inserido na organização geral da sociedade, mas o momento histórico da expansão do mercado autorregulável exigiu a separação institucional da sociedade em duas esferas apartadas, a econômica e a política. O mercado atacou as salvaguardas que protegiam o trabalho da livre comercialização, estabelecendo o seu intercâmbio generalizado como uma mercadoria qualquer, subordinando, dessa forma, a substância da própria sociedade, que é o trabalho, às suas próprias leis mercantis.

Por seu lado, Jacobs (1969), após defender a importância e mesmo a precedência das cidades sob o campo, discutiu como o novo trabalho surge. De acordo com essa obra, a economia das cidades se expande e se desenvolve pela forma como adiciona novos tipos de trabalho aos já existentes. A autora apresentou vários exemplos para sustentar sua tese de que um tipo de trabalho conduz a outro, em

um processo evolutivo no qual novos produtos e serviços são adicionados e novas coincidências de habilidades são combinadas. Novos trabalhos, que clamam por novas tarefas e renovados labores, criam novas somas e massas e interfertilidade de atos e atividades, que são adicionados a alguns trabalhos anteriores (não ao conjunto deles, mas a algum fragmento de trabalho muito específico), e é nesse processo que se engendram e multiplicam novas divisões sociais do trabalho que podem aprofundar o convite a uma variedade de outros trabalhos a serem disponibilizados e apropriados no espaço urbano.

Desse modo, de uma forma ou de outra e sob distintas perspectivas, esses autores clássicos tinham colocado o trabalho no centro da análise do processo capitalista de produção e de urbanização. Entretanto, essa foi uma tradição que foi se perdendo, até quase se dissipar no debate pós-1990, por motivos que não caberia aqui discutir, mas que têm relação com a polêmica sobre o fim da centralidade do trabalho (Gorz, 1999 e Castel, 1998 e 2010).

Independentemente dos caminhos que tomou tal polêmica, o certo é que o trabalho continua a ser uma categoria central e fundante dos laços de sociabilidade, um dos alicerces de integração, prestígio e coesão sociais, e elemento crucial da organização da vida social e de uma *sociedade urbana*, que tem nas relações de trabalho alguns de seus principais nexos sociais.

Há pouco mais de uma década, na maioria dos países da América Latina, um conjunto de políticas de cunho social vinha construindo algum patamar de maior homogeneização social, com uma melhor estruturação dos seus respectivos mercados de trabalhos urbanos,

com aumento de segurança, proteção e formalização de suas relações trabalhistas.

No caso específico do Brasil, no período entre 2003 e 2015, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população e na expansão do mercado interno de consumo popular. Caberia destacar o avanço das políticas de transferência de renda, o crescimento formal do emprego, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito (inclusive o consignado), a expansão da capacitação e do ensino superior, etc., além de progressos localizados na luta mais geral das últimas décadas, travada pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição Cidadã de 1988, com melhorias na distribuição de renda e na *qualidade do mercado de trabalho*.

Não obstante diversos fatores que apontaremos neste artigo, concorreram para que, atualmente, através de uma nova rodada de neoliberalização, todos aqueles compromissos, processos, mecanismos e estruturas que vinham sendo construídos ou fortalecidos para a reorganização de uma *sociedade salarial urbana* mais complexa estejam agora sob frontal e potente ataque na conjuntura mundial e nacional.

O aprofundamento da crise mundial, as notáveis movimentações geopolíticas e geoeconômicas em processo e as opções conservadoras pelas decisões prefiguradas pelas forças do mercado têm conduzido à reestruturação regressiva dos mercados de trabalho e à individualização, precarização e intensificação da exploração da força de trabalho, colocando em xeque o movimento de mobilidade ascendente na base da pirâmide social e a

formalização das ocupações que estavam se estruturando, desmontando, assim, sistemas de proteção, garantias e segurança que vinham sendo duramente erguidos, mesmo sob forte ataque antipopular nas últimas décadas.

Nesse contexto, este artigo pretende analisar o período recente de crise e rodadas de neoliberalização nas escalas mundial e nacional, procurando discutir os possíveis impactos nos espaços urbano-metropolitanos e no mundo do trabalho, com destaque para o caso brasileiro.

Transformações recentes no capitalismo (Norte e Sul) e no mundo do trabalho

Podemos constatar que, nesta segunda metade da segunda década do século XXI, transformações profundas e pervasivas nas “mercadorias fictícias”, terra, dinheiro e trabalho (Polanyi, 1980), estão em curso no sistema capitalista, em suas mais variadas escalas espaciais recorrentemente reproduzidas. Há, em processo, um extraordinário reordenamento hierárquico e hegemônico escalar-espacial no plano mundial de reprodução dos capitais e da força de trabalho. Há, ao mesmo tempo, excepcionais metamorfoses na escala nacional que tomam a forma de rodadas de re-regulação daquelas três mercadorias e de reorganização e reconstrução de novas coerências estruturadas de caráter econômico, político e social. Estão em curso mudanças intensas nos marcos da reprodução social-classial, que tomam a forma de *ciclos acelerados de experimentações regulatórias impulsionados pela crise*, com repercussões

de natureza estrutural, desigualmente distribuídas, no sistema capitalista, em suas relações interescolares, com distintas “variações” temporais e espaciais “das” e “nas” diversas periferias do sistema.

O certo é que oito anos já se passaram desde que a crise de 2008 estourou no centro do capitalismo e se espalhou diferenciadamente por todo o globo, e continuamos desafiados a buscar entender e separar analiticamente *o que é novo e o que é velho*: no modo de funcionamento do sistema capitalista; nas transformações no mundo da produção e dos negócios e no mundo do trabalho e nos modos de sociabilidade; nos seus desdobramentos socioespaciais, etc.

Não há dúvida de que estamos imersos em momento de radical condensação histórica e de verdadeiras erupções geopolíticas e geoeconômicas na escala mundial: o acirramento das rivalidades nas escalas mundial, nacional e regional, com a exacerbação do embate competitivo entre os sistemas interestatais e entre os sistemas interempresariais (Fiori, 2014); a consolidação do regime de acumulação sob dominância da valorização financeira, orientado de forma míope pelo capital portador de juros (Chesnais, 2005); a hegemonia sino-americana e o papel da China enquanto duplo polo da economia internacional (Medeiros, 2006); a lógica das deslocalizações produtivas dos gigantes conglomerados industriais, em busca de recursos naturais e de mão de obra disponíveis, abundantes e baratas. Estas e outras facetas, dentre as vigorosas transformações em processo no capitalismo do século XXI, abalam as estruturas materiais e societárias, em um ambiente de baixo ou nenhum crescimento econômico, regressão civilizatória, intolerâncias e

brutalidades despolitizadas, nas mais diversas escalas espaciais.

No plano escalar mundial, caberia destaque à dinâmica das duas hierarquias mais decisivas: a da força da(s) moeda(s) conversível(eis) de curso internacional (a geoeconomia do “poder de pagar”, aquela das decisões envolvendo as articulações coercitivas das moedas – das relações entre *espaço e riqueza*); e a da força militar (a geopolítica do “poder de matar”, aquela das decisões hegemônicas e/ou imperiais – das relações entre *espaço e poder*). As disputas por hegemonia nos sistemas interestatais e interterritoriais e as hierarquias dos estados, moedas e armas, que esculpem a nova/velha forma do mundo, revelando explicitamente que esse capitalismo é dirigido pelos grandes interesses do poder financeiro, pela força de estruturas empresariais agigantadas e pelas capacidades renovadas de comando sobre as mais diversas formas de exploração da força de trabalho e da natureza.

A quadra histórica é de indeterminação, do predomínio da exceção, do emergencial permanente, da violência extraeconômica antidemocrática e da contrarreação conservadora. Os espaços públicos são deslegitimados, e o Estado fica refém das *forças privadas concentradas*, tanto das mais “modernas”, quanto das mais retrógradas, sem capacidade de ação estratégica que possa ser sancionada pela maioria da população. É momento do que Gramsci (2007) caracterizou de hegemonia da pequena política, das questões parciais e rasteiras.

A literatura crítica que investigou esse momento pós-1990 na escala do capitalismo mundial se lançou ao escrutínio rigoroso da natureza do fenômeno da globalização. Foi uma

trajetória muito instigante que arrancou da crítica a visão prevalecente, de viés jornalístico e conservador, que realizava descrições monolíticas tomando a globalização como uma onda abarcativa, unidirecional, implacável, não contestável e inexorável, que teria o poder de aniquilar os estados nacionais e estabelecer, sem mediações, diálogos sinérgicos entre o local e o global (Ohmae, 1996). O que é no mínimo estranho, como afirma Desai (2013), é que a globalização e o cosmopolitismo têm poucos defensores explícitos, mas muitos políticos e intelectuais “realistas” que defendem que ela é “imparável”, isto é, impossível de ser contida, e a ela todos os entes, desde nações a indivíduos, devem se submeter de forma homogênea e subalternizada.

Em seguida, a literatura crítica partiu para o relato aprofundado das experiências concretas de neoliberalismo (Thatcher, Reagan e Pinochet), para avançar ao entendimento conceitual da *neoliberalização como um processo contraditório* que se desenrola nos últimos 35 anos, sempre de modo diversificado, espacialmente desigual e dependente da trajetória e que tem se estendido e arraigado nas mais variadas escalas. Peck (2010a), um dos principais expoentes dessa nova literatura, propõe uma *definição processual de neoliberalização* que rompa com a visão estática e de coordenadas fixas – para colocar ênfase na adaptabilidade e nos processos contestáveis e contraditórios –, e de acomodação programática, que fazem e refazem, concreta e de modo situado, as experimentações de políticas orientadas pelo e para o mercado. O objetivo central desse esforço teórico e analítico é, entre outros, discutir seus efeitos diferidos em contextos variegados, a fim de

explorar cenários possíveis de construção de formas de contraneoliberalização na atual reestruturação regulatória do capitalismo (Brenner, Peck e Theodore, 2012).

Esses autores propuseram uma periodização muito interessante, distinguindo dois momentos nos processos de neoliberalização. Nesse sentido, as formas neoliberalizadoras ocorreriam em duas rodadas (fases/faces) de *reestruturação regulatória* bastante distintas. Em uma primeira, que denominam *Roll-Back*, ou seja, de ataque ofensivo, em que se promove o desmantelamento de instituições, desorganizando centros de poder, espaços burocráticos, etc. e procurando, por diversos dispositivos, disciplinar sujeitos coletivos. Em uma segunda rodada, chamada de *Roll-Out*, de re-regulação, há um reentrincheiramento, enfrentando modos de governança diversos erigidos anteriormente e realizando uma incursão e implantação regulatória que garanta modos de conformação aos desígnios dos mercados (Peck, 2010a, p. 22).

Esse debate é central para se aprofundar nas investigações de como os processos neoliberalizantes se estendem e se arraigam, em rodadas cíclicas e contingentes, seja em um primeiro momento mais destrutivo de desmonte, seja em um momento mais proativo de re-regulamentação, remontagem e proteção/reentrincheiramento.

Outro elemento importante na periodização foi distinguir conjunturas históricas bastante distintas nos capitalismo atlânticos, norte e sul, do pós-guerra: com a passagem de um Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano (KNWS), a um posterior, de Regime Shumpeteriano de *Workfare* Pós-Nacional (SPWR) (Jessop, 2006 e Brenner, 2004).

No interior dessa distinção de períodos, um aspecto fundamental ressaltado, no âmbito do mundo do trabalho, foi a passagem do que os autores chamaram de um regime regulatório baseado no *Welfare* para um residual de *Workfare*, marcado pela reconversão da força de trabalho. Com esta última expressão, queriam chamar a atenção para o fato de que o ingresso e a permanência, com segurança, no mercado formal de trabalho se tornam um pré-requisito para se ter acesso a saúde e a outros benefícios sociais (Peck e Theodore, 2010; Peck, 2010b), não sendo mais vistos como direitos do cidadão, mas apenas do consumidor empregado.

Se, nos anos 1980, o propósito do campo de ação do processo de neoliberalização era o desmantelamento agressivo do Estado (*Roll-Back*), a partir dos anos 1990 a ênfase passou a ser colocada no *Roll-Out*, fundado na institucionalização política mais concertada do neoliberalismo. As pesquisas sobre as mudanças morfológicas do Estado no capitalismo atual, em suas etapas de expansão/contração de seus papéis são fundamentais para se pensar a formulação de políticas orientadas pelo/para o mercado (Fernández, 2016a e 2016b).

Nos países periféricos, tais processos se dão com alguma defasagem temporal, como veremos. Nesse sentido, torna-se urgente investigar concretamente, em *variegados contextos georregulatórios*, novas formas de desenvolvimento desigual e o que Harvey (2016) denomina novas lógicas de formação, propagação e gestão de crises.

No contexto georregulatório do que poderia ser denominado Capitalismo Sul Atlântico Periférico Subdesenvolvido Latino-Americano, é preciso partir do rico patrimônio

científico-acadêmico-político, que durante meio século desenvolveu um pensamento crítico, bastante original, que acumulou uma interpretação cíclico-dinâmica da reestruturação espaço-temporal da contradição histórico-sistêmica das relações centro-periferia (Fernández, 2016a e 2016b), procurando, com bastante originalidade, a partir da América Latina, discutir a problemática da *não plena constituição da escala nacional*.

Segundo essa interpretação, o caráter restrito, parcial e de incompletude das forças produtivas nacionais, com uma oferta ilimitada de mão de obra destituída de direitos, que formava uma massa marginalizada nos espaços urbano precarizados, dentre outras características da condição periférica-dependente, e tornava esses espaços nacionais quase meros prolongamentos e apêndices do espaço econômico dos países desenvolvidos.

Os seguidores dos pioneiros latino-americanos contribuíram com análises aprofundadas da investigação da natureza do capitalismo periférico, questionando os porquês de não se lograr estabelecer nesses países: 1) um núcleo endógeno de acumulação industrializante; 2) um padrão autônomo e sustentado de financiamento e de crédito de longo prazo; 3) um sistema de aprendizado capaz de endogeneizar o progresso técnico; 4) um sistema de exação que pudesse constituir um sistema tributário não regressivo e penalizador do rentismo e do patrimonialismo capaz de suportar com fundos públicos um Estado com capacidade estratégica; e 5) um mercado de trabalho moderno e estruturado com qualidade, capaz de incorporar os ganhos de produtividade em cada momento histórico.

Apontavam que na América Latina persistiam disritmias, assincronias e incompatibilidade entre pelo menos cinco estruturas: as de consumo, distribuição de renda, propriedade, estrutura produtiva e estruturas ocupacionais, que eram ainda agravadas pela decisiva presença das grandes corporações multinacionais nos principais elos das cadeias produtivas de maior densidade tecnológica, configurando uma estrutura produtiva bastante heterogênea e de baixa qualidade na geração de emprego.

Precisamos retomar esse debate clássico do pensamento crítico latino-americano, buscando reatualizá-lo para um mundo cada vez mais asiático e em que quase todos os impérios seculares ou milenários voltaram à cena do tabuleiro geopolítico.

Se não cabe aqui realizar essa tarefa, é fundamental lembrar que na atualidade, nos principais países da América Latina, os temas da desindustrialização, reprimarização, neoextrativismo, entrega do patrimônio comum e/ou público à “iniciativa privada” forânea, a expansão dos enclaves de exploração de recursos naturais, a especialização regressiva em bens primários, dentre outros fenômenos, estão todos de volta e se reatualizam na velha narrativa da necessidade de modernização desses países, imposta pela presente rodada de neoliberalização, que varre todo o continente neste ano de 2016.

No Brasil, para além do avanço do poder do agronegócio, da extração mineral e de suas respectivas infraestruturas de logística, a energia e a questão do petróleo da camada do Pré-Sal são colocadas no centro dessa agenda neoconservadora. As discussões do grau de autonomia de decisão desse espaço nacional – que opta,

por exemplo, por *especialização regressiva*, com concentração da estrutura produtiva, já bastante heterogênea, na oferta de *commodities* de baixa elaboração e na exploração de recursos naturais, utilizando-se de “estratégias” de ajuste passivas e defensivas, baseadas em competitividade espúria, não voltadas para a aprendizagem – são reveladoras da limitação ou ausência de projetos de desenvolvimento nacional de países como o Brasil.

Atravessamos profunda crise política e econômica na América Latina e no Brasil hoje, em ambiente de baixo crescimento e em contexto internacional de abrangente reorganizações sistêmicas, nacionalistas, interterritoriais e interempresarias. O caráter do regime de crescimento imposto ao continente, de extração e exploração dos recursos naturais minerais, agrícolas e energéticos (tanto os renováveis quanto os exauríveis, tais como as reservas de petróleo e os depósitos minerais não energéticos), repõe as problemáticas estruturais de nossa experiência histórica periférica, com congênita insuficiência de agentes dinâmicos e estruturantes dotados de liderança e vigor para buscar penetração e inserção internacional mais ativas e dinâmicas na mutante geopolítica e geoeconomia na escala mundial.

O momento é de recessão e de profunda crise institucional e política, gerando muitas incertezas quanto ao futuro, mesmo o mais próximo. Em contexto de rearranjos complexos, as economias emergentes estão mergulhadas em profunda recessão, imposta pela:

contração da demanda puxada pela desaceleração da China, queda nos preços das principais *commodities*, elevada volatilidade dos mercados financeiros, desvalorização das moedas, fuga de capitais desde

a sinalização de alta da taxa de juros básica nos Estados Unidos, contração do crédito [...]. Para o Brasil, o FMI estimou queda de 3,5% em 2016; para a Rússia, a contração foi estimada 1% em 2016. (Cintra, 2016, p. 55)

A exacerbação da coerção concorrencial intercapitalista e interestados territoriais tem promovido uma colossal aceleração da intensificação do trabalho, com redução dos salários reais, diminuição da combatividade, com redução da segurança, estabilidade, proteção, precarização e individualização, com o desmonte dos compromissos de classe típicos do momento anterior.

Espaços urbanos complexos e subdesenvolvidos e a reprodução da força de trabalho

Cinquenta anos de industrialização acelerada (1930/1980), intensos fluxos migratórios, urbanização complexa (simultaneamente, metropolitana, interiorizada e com centros regionais medianos, isto é, uma rede urbana paradoxalmente concentrada e dispersa ao mesmo tempo), potente mercantilização, integração e “nacionalização” dos mercados (de bens, de trabalho e de consumo), sofisticação das classes sociais, sobretudo da fração média, dentre outros fatores estruturais, conduziram à configuração de uma *sociedade urbana complexa* e no mínimo paradoxal e incompleta/travada, sem urbanidade, sem a estruturação de um verdadeira Sociedade Salarial e sem um Estado de Bem-Estar Social digno desse nome.

Mesmo com a insurgência de lutas políticas e a forte participação estatal na estruturação de uma provisão massiva de bens, infraestruturas e serviços públicos (porém insuficientes e sem qualidade adequada), dentre outros fatores, não se logrou constituir o direito à cidade.

Nesse contexto as re-regulações anti-populares e antidemocráticas constantes ao longo da história das mercadorias fictícias, terra, dinheiro e trabalho, tornam-se cruciais para entender o Brasil. A mercadoria terra foi interdita para a maioria dos habitantes, o que conduziu às práticas da autoconstrução de moradia ilegal, que vem cumprindo um papel fundamental para o rebaixamento do custo da força de trabalho, segundo Oliveira (1979). Explicitou-se um processo de modernização conservadora no qual o que se apresenta como “moderno” se alimenta do atrasado, com a produção de um ambiente construído (moradia, transporte, saneamento) precarizado, erguido ao lado e em paralelo aos mercados formais e estruturados, configurando uma “urbanização de baixos salários” (Maricato, 2015), com alta segregação socioespacial ao longo do tecido urbano.

A mercadoria dinheiro sempre teve o seu valor regulado politicamente, no sentido de garantir, de modo diferenciado por classe, a adequada liquidez, promovendo a recomposição frequente dos portfólios dos afortunados e a segurança macroeconômica para as oportunidades de inversão de massas monetárias excedentárias, redundantes e ociosas entre as opções preferencialmente patrimonialistas e rentistas. Procurou-se garantir a extração, a circulação e a retenção dos excedentes mercantis e a liquidificação de suas aplicações financeiras-imobiliárias-fundiárias, sempre

aprofundando a subsunção passiva aos movimentos dos capitais internacionais de moeda conversível, refúgio geral assegurado da riqueza abstrata da grande elite.

A mercadoria força de trabalho foi permanentemente aviltada, confrontada antagonicamente, vulnerabilizada em cada rodada de desregulação, perdeu salvaguardas, foi pressionada, sempre culpabilizada por impedir maiores taxas de crescimento e aumentos na produtividade, nos mais diversos ciclos históricos conjunturais. Recorrentemente, a narrativa construída pelos poderes constituídos é que o mercado de trabalho está enrijecido e precisa ser flexibilizado, requerendo, assim, re-regulação no sentido de retirar as fricções ao pleno funcionamento do mercado livre de trabalho, tornar mais maleáveis as normas rigorosas, enfrentar os “corporativismos” (direitos adquiridos), garantir um tratamento individualizado da mercadoria força de trabalho pela “iniciativa privada”. O resultado é a precarização dos nexos de sociabilidade dos “de baixo” e o reestabelecimento do poder da classe empresarial dos “de cima”.

Ao longo de sua história, o Brasil apresentou uma trajetória *sui-generis* no Ocidente, ao avançar suas bases materiais e constituir processos potentes, acelerados e simultâneos, com as características de: modernização conservadora; industrialização truncada e incompleta (sem núcleo inovador e sem regime de financiamento de longo prazo); e urbanização expansiva, precarizada e espoliativa (Kowarick, 1979), carente de urbanidade e com travamento e interdição do acesso aos direitos para a maioria de sua população (uma parte da qual detendo características de massa inorgânica, no sentido de Caio Prado Jr., nunca absorvida

adequadamente pelos mercados formais do núcleo moderno capitalista). Forças sociais heterogêneas esculpiram no território nacional uma das dez maiores e mais complexas economias e sociedades nacionais-urbanas-industriais e uma das sociedades mais desiguais, excludentes e predatórias do planeta. Uma nação com construção travada, tendo, no núcleo de seu poder, uma das elites mais conservadoras e retrógradas já existentes na história mundial e uma imensa massa populacional destituída de direitos, cidadania plena e acesso adequado a bens e serviços coletivos.

O Brasil montou, ao longo de décadas, uma economia urbana moderna e diferenciada, com complexa estrutura produtiva (industrial, agropecuária e terciária) e heterogeneidades sociais, regionais, rurais e culturais marcantes. Ergueu, com enorme rapidez e conservadorismo, uma das sociedades urbanas de massa mais complexas do planeta. Uma sociedade multicultural vivendo em uma economia urbana simultaneamente moderna, de "fuga para a frente" (territorial e dos direitos), excludente, de predação ambiental e social, ocupando espaços com irregularidade e exclusão.

Os próximos anos serão de uma urbanização difusa e complexa, de baixo crescimento econômico e sob sérios riscos de regressão social e política.

O Brasil pode ser caracterizado, ao longo de sua história, como uma *máquina potente de produção de cidades* e simultaneamente por processo de *rápida urbanização precarizada e marcada por várias expressões de destituição* para a maioria de sua população. Uma urbanização complexa (simultaneamente, metropolizada, litoralizada e interiorizada), com variados centros regionais medianos

e uma miríade de cidades locais-pequenas-quase-rurais.

Esse processo múltiplo e diversificado requer que se lance mão da rede urbana enquanto uma mediação teórica e analítica imprescindível entre escalas espaciais, rede urbana e porte de cidade, a partir da análise de seus núcleos organizadores de processos socioeconômicos variados e centros de poder e de emanção de decisões fundamentais.

A rede urbana expressa e potencia uma hierarquia de decisões que são tomadas e que "circulam" e se encadeiam no território. Ela "é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais" (Corrêa, 2007, p. 27). Os principais centros urbanos da rede precisam ser investigados em sua dinâmica de emanção e coordenação de decisões cruciais das economias micro e mesoregionais ou nacionais e pontos de importantes interconexões com a economia supralocal.

As pequenas cidades, ou cidades-locais, na denominação de Milton Santos, que se apresentam como elemento de ligação entre o meio urbano e as variadas ruralidades brasileiras, acabam tendo um papel importante a partir de daquele especificado pelo conjunto do sistema de cidades.

As cidades médias, ao deterem centralidade e estarem localizadas em pontos estratégicos de determinado sistema de cidades, cumprem um papel decisivo nesse contexto. Enquanto espaço de transição (Sposito, 2007), elo *urbano-regional* de retransmissão e nó de comando e de interação com suas hinterlândias e interfaces entre cidade e região. A cidade média, por apresentar "interações espaciais intensas, complexas, multidimensionais e marcadas pela multiescalaridade" (Corrêa,

2007, p. 30), poderia se constituir em privilegiada plataforma territorial de força de trabalho combinada em escala particular, desempenhando um papel de lugar central com destacada posição relativa na hierarquia regional, de circulação, com amplo alcance territorial.

As metrópoles – enquanto sistemas urbanos econômicos e sociais complexos – derivam de determinações e processos plurais, que resultam de seus caracteres distintivos de alta densidade demográfica, porte e adensamento de funções urbanas, integração de infraestruturas física e econômica, etc., seu padrão específico de ocupação e uso do solo, seus deslocamentos e assentamentos humanos peculiares e sua alta densidade de interações e articulações intra e intersetoriais que se constroem em determinado tecido metropolitano territorializado.

Trataremos privilegiadamente aqui dos espaços metropolitanos, por se constituírem em territórios mais complexos e com centralidade e nodalidade decisiva na rede urbana.

O atual estágio de urbanização planetária (Brenner, 2014) gerou um processo total, extensivo, difuso, disperso e onipresente de espraiamento do fato urbano, colocando o espaço metropolitano como lócus privilegiado dessas transformações

Aquelas transformações sistêmicas em curso na escala mundial, apontadas na seção anterior, têm como seu lócus privilegiado os nós principais representados pelos espaços metropolitanos.

O que caracteriza o fato metropolitano é justamente esse conjunto orgânico e sistêmico de moderno sistema viário regional, suporte de infraestrutura em rede, alta mobilidade intrametropolitana espacial de sua população (com

alguns deslocamentos regulares – diários – específicos das classes sociais no espaço). Mas, também, a retenção, a combinação e a disponibilização adequadas de massas trabalhadoras disciplinadas, na quantidade e qualidade requeridas pela acumulação de capital urbana, em uma base de provisão que pode ser mobilizada e acionada diária, situada e cotidianamente (Siqueira, 2010).

Enquanto fato urbano superior, o meio metropolitano é também de organização da classe trabalhadora, lócus da geração de demandas e disputas em torno do espaço construído e a construir, campo simbólico e espaço de lutas contra-hegemônicas, por parte dos estratos sociais desprivilegiados, que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção mais qualificada no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo que centraliza o dinamismo socioeconômico e a força expansiva da riqueza material, o espaço metropolitano concretiza a segmentação social, congrega aqueles que não foram absorvidos pelos mercados formais de trabalho e moradia, configurando variadas manifestações de periferização, marginalização, segregação socioespacial, diversas expressões de vulnerabilidade, etc. Na multidão da metrópole, apenas uma minoria detém o direito à cidade. Dessa forma, são produzidos permanentemente subterritórios com elevado grau de pobreza e exclusão social, consolidando verdadeiro *apartheid* social, com a multiplicação de diversos guetos e a potencialização de forças de fragmentação socioespacial e de divisão política.

Nesse espaço espraiado, difuso e conurbado, pode-se falar nas especificidades de uma teia econômica metropolitana que se arma, definindo, pelo porte e densidade das interações

e articulações intra e intersetoriais, a construção de um tecido metropolitano territorializado com alguma coerência estruturada, que se produz e reproduz cotidianamente, conformando certo “sistema econômico” com algumas particularidades. Para além de um peculiar arranjo regional da estrutura de produção, com enorme diversidade de elos (com algum grau de complementaridade e integração) de cadeias produtivas (e de valor), de distribuição, consumo e troca implantadas em seu território, a metrópole é, ao mesmo tempo, geralmente o campo da diversificação produtiva, da diferenciação social e do trabalho variegado combinado.

Possui núcleo central com alta concentração de atividades administrativas, tráfego intenso, congestionamentos, deseconomias de aglomeração, fatores centrífugos que induzem à descentralização e ao surgimento de novos pontos e múltiplos subcentros de “gestão de atividades econômicas [...] novos focos descentralizados de transportes aparecem, identificando novos mercados metropolitanos de trabalho” (Corrêa, 1997, p. 173). Como já afirmamos, lembrando Jacobs (1969), no capitalismo, um trabalho puxa outro. Novas atividades atraem novos trabalhos que induzem à criação de outros nesses vários pontos espalhados no espaço urbano de porte, que se subdividem e formam outros. Variados arranjos urbano-regionais (Moura, 2009) vão se estruturando ao longo da rede urbana, formando arenas e bacias de emprego, pontos de aglomeração e de contatos pessoais que vão se estruturando desde de dentro do tecido difuso do espaço metropolitano.

Pode-se falar, também, em um mercado de trabalho especificamente metropolitano, de natureza peculiar, que se desenvolve e

reproduz internamente no espaço de cada metrópole. Ou seja, há uma espécie de mercado “interno” de trabalho para determinada escala metropolitana. Analiticamente pode-se separar um mercado de trabalho “geral” e “externo” (às empresas e a circunscritos recortes territoriais) de um mercado de trabalho “interno” (que *opera desde o interior* das grandes empresas e das grandes aglomerações territoriais). Essa interação das dinâmicas ocupacionais resulta da endogeneização, em determinado território metropolitano, de formas de recrutamento, condições específicas de funcionamento do mercado laboral, hierarquias salariais, segmentação, etc. Por exemplo, constrói-se determinado padrão com leques salariais que tomam a forma de um espectro de remunerações que guarda relação com as condições específicas da estrutura produtiva e do mercado de trabalho local e regional.

A economia metropolitana é determinada pela alta concentração de unidades econômicas, equipamentos urbanos de suporte, etc. que estruturam fluxos e lógicas específicas emanados de diversas frações do capital. Também cumpre papel de acelerar tais fluxos e agiliza o ritmo da acumulação de capital desse verdadeiro espaço da “unidade do diverso”, que é o urbano metropolitano. Esses e outros são fatores de integração que dão coerência própria à dinâmica metropolitana, marcada por constante alargamento, sofisticação e aprofundamento da divisão social do trabalho em determinada porção territorial. Além disso, o espaço urbano, como ambiente construído para produção, intercâmbio e consumo, pode encurtar os ciclos do capital-dinheiro, do capital-produtivo e do capital-mercadoria, aumentando suas taxas de circulação e de rotação.

A construção de modernas unidades produtivas, a expansão dos equipamentos de comércio (hipermercados, *shopping centers*, grandes revendedores de automóveis, etc.), empreendimentos de grande porte em alimentação, entretenimento e hotelaria, a ampliação da oferta de serviços profissionais (médicos, dentistas, advogados) e de serviços voltados para empresas (engenharia, consultorias, contabilidade, propaganda, *marketing*, serviços técnicos, etc.), vão consolidando também um padrão de consumo e um modo de vida tipicamente metropolitano. Isso também contribui para dinamizar a geração de emprego, renda e impostos, reforçando as expectativas favoráveis às máquinas de crescimento urbano-regionais e o papel de polo regional ou mesmo nacional do centro metropolitano.

Pode-se falar também de uma escala espacial metropolitana que vai se desenhando em nossos olhares e observações analíticas, narrativas e também na articulação de arenas de articulação de projetos políticos nesse nível espacial de apreensão dos fenômenos socioespaciais urbano-metropolitanos. A partir do olhar o sob prisma metropolitano, seria possível desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares, pois a escala metropolitana parece ser um nível de transição, meso, de observação, intermediário entre as perspectivas locais, as microrregionais e as nacionais ou mundiais. Sua área de influência e alta capacidade de polarização submetem e enlaçam grande número de determinações que nesse plano escalar podem ser melhor analisadas.

Os enormes assentamentos humanos metropolitanos são *sede* e *ambiente* privilegiados da reprodução das classes e das atividades

de produção, distribuição, troca e consumo. Atraem grandes massas populacionais, mas não têm, geralmente, capacidade, na medida suficiente, de geração de postos de trabalho e de absorção, nos circuitos modernos da economia, dessas pessoas. Assim, abrigam massas redundantes de população em relação às necessidades da acumulação de capital, organizando-os espacialmente em diversificados níveis de disponibilidades para sua exploração.

Nessa escala metropolitana, pode-se visualizar mais nitidamente os chamados problemas urbanos de natureza eminentemente metropolitanos. Espaços depositários e exponenciadores de toda a sorte de potencialidades, mas também de problemas, como pobreza, congestionamentos, poluições ambiental, sonora e visual, carências de transporte, habitação e emprego, segregação socioespacial, marginalidade social, desfiliação e avanço da cidade ilegal, além do sentimento de caos e ingovernabilidade de sua gestão, dados o nítido extravasamento e as intersecções das problemáticas municipais que compõem cada área metropolitana. O porte e a complexidade das carências conurbanas, geralmente exigentes de enorme montante de recursos e de arranjos institucionais e alianças políticas que ultrapassam os limites do desejável e do possível. Geralmente os problemas metropolitanos são de difícil decisão técnica, passíveis de enfrentamento através de variadas opções institucionais e de formatos de gestão. Isto é, a interdependência e a complementaridade entre seus diversos problemas comuns tornam muito complexa a tomada de decisão.

Na escala metropolitana, por sua natureza de espaços urbanos em suas formas mais avançadas, dotados de amplas complexidade

e densidade, cumprem papel decisivo no funcionamento específico e na organização do mercado de trabalho assalariado. Isso pode ser observado pelo prisma da concentração de força de trabalho em determinado espaço, em quantidade e qualidade, para os diversos tipos de capitalistas, permitindo a possível superação de problemas de rigidez e estabilidade da oferta de trabalho e substituição de trabalhadores numa base "diária". Sob o prisma de uma divisão social do trabalho mais sofisticada nas áreas metropolitanas, seria possível observar interações entre a maior densidade da população urbana, a concentração de fundos e de mercados de consumo de bens-salário, a elevada heterogeneidade das atividades econômicas e dos mercados de trabalho e a presença mais acentuada dos estratos médios-altos nas estruturas de classes sociais ligadas às funções de comando (Siqueira, 2010).

Na escala metropolitana se percebe de forma mais nítida, do que em qualquer outra escala espacial, o papel da mobilidade do trabalho, naquele sentido que lhe emprestou Gaudemar (1976), seu uso extensivo ou intensivo, a circulação das mais-valias absolutas ou relativas e a reprodução simples ou ampliada da força de trabalho, em uma visão de conjunto dos deslocamentos geográficos, setoriais e de ramos, profissionais, etc. Segundo ele, a mobilidade no capitalismo é um meio de adaptação da mão de obra. Nesse modo de produção, as deslocamentos de trabalho são forçadas e baseadas na domesticação, disciplinação, disponibilidade e docilidade dos seus corpos. Em contraponto a esses processos, Gaudemar propõe

que os trabalhadores se organizem para levar à frente estratégias de contramobilidade ou de outra mobilidade.

Essa concepção lembra o que Harvey (2000) chamou de espaços da esperança, observando que os corpos (vivos) estão imersos em um processo social e não deveriam ser vistos como dóceis e passivos, mas como capacidade portadora de potencial transformador e criador de ação e vontade² que, por exemplo, pode empreender lutas por um salário vital. No sistema capitalista, a imposição de autoridade, controle e regulação tende a mover os planos individuais, privados e corporais, utilizando-os como correias de transmissão para seus desígnios. O capital circula através do corpo do(a) trabalhador(a) como capital variável, transformando-o em mero apêndice da própria circulação. A socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o controle social bem amplo das capacidades vividas físicas e mentais. Os corpos, de modo geral, são utilizados como estratégia de acumulação, não obstante serem inseridos como corpos específicos, marcados em termos, por exemplo, raciais ou de gênero.

A escala metropolitana permite e potencializa a combinação do trabalho sob o comando despótico dos capitais, mas também a possibilidade para a organização das lutas contra-hegemônicas, podendo criar resistências, alteridades, insurgências, etc., que podem acumular forças políticas para superar o fragmento, engendrar coerências alternativas e novas subjetividades, construindo ressignificações, nesse espaço urbanizado complexo.

O “Novo Brasil”: mudanças socioeconômicas e desafios nos mundos da vida “dos de baixo” e do trabalho

Embora o Brasil tenha construído virtuosamente a articulação econômica, a integração dos mercados regionais e a unidade nacional, todo o processo se deu sob um pacto de dominação ultraconservador, antidemocrático e antipopular. Apesar de ter engendrado socioeconomias urbano-regionais e rurais bastante complexas e modernas, estas estiveram, e continuam estando, submetidas à estrutura política arcaica desse pacto, que soldou alianças políticas e um contrato social produtor de todas (e simultâneas) expressões de desigualdades. Acredito que o país montou talvez a maior máquina de (re)produção de desigualdades do planeta. A expansão e a apropriação territoriais privatistas conformaram *forças produtivas*, mas também *forças predativas*, muito potentes, marcadas pela “fuga para a frente”, com o privilégio da órbita da circulação dos capitais e o controle inabalável da propriedade (rural e urbana) fundiária que sempre costuraram as equações políticas e econômicas que produzem o espaço brasileiro. Na verdade, são forças totalitárias que, em sua extensividade e intensividade, dominam os espaços rurais, regionais e urbanos.

Para a melhor compreensão de tais processos, coloca-se a necessidade de verificar sucintamente os movimentos migratórios e demográficos no período recente, em grande parte motivados pelas novas dinâmicas econômicas territoriais.

A direção dos fluxos migratórios inter-regionais, bem como a intensidade com que ocorreram, precisa ser devidamente apropriada e consolidada pelas interpretações acerca das transformações territoriais na última década. A primeira década do século XXI revelou o reforço de dinâmicas espaciais paradoxais (concentração/desconcentração/seletividade), fluxos migratórios com perfil mais diversificado, requalificações territoriais e rearranjos das redes urbanas de menor hierarquia (IBGE, 2013). Embora construindo uma trajetória de urbanização mais polinucleada, com o avanço de centros regionais de maior expressão, as marcas estruturais dos grandes movimentos populacionais do século XX ainda afirmam a persistência de inércias colocadas pelos grandes estoques demográficos concentrados espacialmente, que reatualizam volumes de imigrantes e emigrantes ainda significativos nos grandes centros. De qualquer forma, trata-se de uma dinâmica demográfica muito mais complexa e pluridirecional, pois

deixam de existir os estados ou regiões que se destacam somente por ser origem ou destino dos grandes fluxos migratórios. E esses contrafluxos são alimentados pelo aumento na reemigração interestadual de retorno, um dos fenômenos marcantes nas mudanças ocorridas no padrão migratório. (Brito, 2015, p. 21)

Não obstante, a persistência das grandes trajetórias migratórias anteriores³ impediu mudanças abruptas em relação ao antigo padrão, determinando que ocorra no presente maior combinação de variados padrões migratórios, revelando elementos de estabilização e regularidade dos caminhos estruturais migratórios já

trilhados. Pelas sendas já percorridas "circulam fluxos e contrafluxos alimentados pelas migrações de retorno de curto prazo. Como um fenômeno tipicamente estrutural, a migração interna interage com as dinâmicas da economia e da sociedade, espelhando, especialmente, as suas desigualdades regionais e sociais" (ibid., p. 25). Por exemplo, os espaços das três principais regiões metropolitanas, sobretudo São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, continuam a traçar as linhas principais das trajetórias migratórias brasileiras.

Entretanto deve-se destacar o crescimento dos municípios intermediários, posto que a taxa de crescimento da população total, entre 2000 e 2010, foi de 0,45% para os municípios pequenos, 2,81% para os médios, e 1,29% para os grandes.

O processo demográfico no Brasil ainda é muito dinâmico e ativo. Há mesmo uma arraigada "cultura migratória" (ibid., 2015), em que os deslocamentos espaciais com forte expectativa de ascensão social ainda persistem, mesmo quando a possibilidade de conjugar mobilidade espacial e mobilidade social, típica da trajetória histórica da mobilidade estrutural do século XX no Brasil (muito marcante até meados dos anos 1980), já não existe mais.

O dinamismo da transformação material acelerada dos variados territórios brasileiros é marcante, e seus respectivos mercados de trabalho que vão sendo estruturados precisam ser analisados em pesquisas coletivas e abrangentes.

Recentemente, procuramos construir um esquema de análise e esboçar alguns fatos estilizados que pudessem provocar um debate que buscasse apreender e sistematizar, em traços largos, as recentes e mais gerais transformações territoriais brasileiras, pelas

vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados em territórios distintos. Esquematizamos analiticamente 5 tipos-ideais de territórios, definidos pela natureza dos investimentos realizados e por seus específicos rebatimentos espaciais, que serão tratados em outro artigo, e que são importantes para pensar as perspectivas da produção social do espaço brasileiro. Delineamos, assim, 5 tipos de investimento e seus respectivos tipos de territórios impactados.

O cenário mais provável, após o golpe midiático-jurídico-parlamentar, é o de desmontagem deste último tipo de investimento ou gasto público e de desmantelamento de direitos sociais instituídos na Constituição de 1988.

Não cabe aqui desenvolver uma caracterização mais aprofundada desses territórios, mas apenas deixar apontadas, para futuras pesquisas, quais seriam suas dinâmicas, inclusive nas mais prováveis metamorfoses em seus respectivos "mundos do trabalho".

Com o cenário atual de descomunal desmantelamento das regulações sociopolíticas do mercado autorregulado, as trajetórias mais prováveis e naturais decorrentes dos processos de despossessão e mercantilização, em cada um dos quatro primeiros territórios, seriam de enorme reconcentração na porção de maior desenvolvimento das forças produtivas, expansão interiorizada apenas de alguns enclaves de exportação, o aprofundamento na especialização regressiva em *commodities* e sua correspondente e customizada/dedicada infraestrutura logística e energética.

Sobre o último tipo de território, aquelas das melhorias nas condições de vida proporcionadas pela ação pública, não se sabe se aquele conjunto abrangente de políticas sociais⁴

Territórios	Tipo-ideal dos investimentos em territórios predominantemente impactados e (re)definidos por:	Fatos estilizados
Territórios Tipo I	Forças inerciais dos fatores de aglomeração e de urbanização	Concentração no litoral, RMs, capitais e cidades médias das vantagens locais produtivas sobretudo na rede urbana do sul-sudeste-litoral
Territórios Tipo II	Investimentos pontuais, tópicos e enclavados	Tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia
Territórios Tipo III	Demanda e preços mundiais das <i>commodities</i>	Vulnerabilidade marcantes em sua dinâmica de crescimento
Territórios Tipo IV	Provisão de infraestrutura de transportes e energia	Constituição de eixos de expansão e escoamento
Territórios Tipo V	Impulsos das políticas sociais	Chão da reprodução social cotidiana, com melhoria das condições de vida

persistirá e em que intensidade. O certo é que tais políticas de proteção social, no passado recente, articularam-se nas regiões mais carentes e nas porções das áreas metropolitanas mais periféricas, com as melhorias do salário mínimo, da assistência social e previdenciária, do crédito consignado, dentre outras políticas públicas, realizando uma transformação impactante, sobretudo na base da pirâmide social brasileira.

No período entre 2003 e 2015 começou a ser constituída uma plataforma social ou terreno de maior homogeneidade social, um patamar básico de cidadania, um colchão amortecedor e um chão de segurança social e de acesso a direitos individuais, que garantiam condições mais dignas de vida, com a satisfação das necessidades essenciais e a

possibilidade de ingresso e integração na sociedade moderna por parte das massas historicamente destituídas dos frutos do progresso no Brasil. A conjugação da valorização do salário mínimo, da maior formalização do mercado de trabalho, dos impactos dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) para deficientes e idosos, das melhorias na previdência e assistência sociais rural e urbana, os programas sociais, como por exemplo, Luz para Todos, Cisternas, Pronaf e MCMV, transformaram a vida cotidiana de algumas dezenas de milhões de pessoas. O mercado de trabalho reestruturou-se e ampliou sua formalização, embora em termos qualitativos tenha deixado a desejar, gerando, em sua maioria, postos de baixa remuneração em serviços domésticos, construção civil, segurança privada, dentre outros.

O crescimento mais inclusivo que se experimentou impactou diretamente aqueles setores fortemente condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito ao consumidor, pois são muito sensíveis às flutuações e dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e de consumo e da expansão da renda nos meios rural e urbano.

Nos subramos do departamento de produção desses bens-salário que têm as características de mercadorias de consumo não durável, tais como aquelas tradicionais, como calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, móveis mais simples, agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas, exibiram grande expansão e alguma pequena trajetória de deslocalização na direção das regiões periféricas, sobretudo em sua porção litorânea e dos grandes e médios centros urbanos.

Tal processo de transformação, dados os níveis aviltantes de pobreza e marginalidade entre as massas humanas mais destituídas de bens e direitos, representou verdadeira revolução, como, por exemplo, no semiárido nordestino e nas favelas das grandes metrópoles.

Aumentou o consumo, tanto de bens duráveis, quando de bens de não duráveis, com destaque para móveis, material eletrônico e de comunicação, eletrodomésticos, etc., além de gastos com passagens aéreas e planos privados de saúde, promovendo um ciclo expansivo, sobretudo no período do segundo governo Lula.

A expectativa era de que se engendrasse permanentemente um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção local, que seria ampliado e regionalizado, sendo capaz de, pelo menos no médio e longo prazos, transformar,

aprofundar e enraizar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas. Entretanto, grande parte dos efeitos multiplicadores e aceleradores de expansão e massificação do consumo dos mercados domésticos, que poderiam ter transformado mais profundamente as estruturas regionais mais débeis, acabou por ensejar a expansão da participação dos componentes importados, promovendo vazamento de renda.

Em suma, durante um determinado período, com destaque para o decênio de 2004/2014, o País logrou, em alguma medida, articular crescimento econômico e inclusão social, fazendo dialogar a política social com a ampliação do mercado interno de consumo de massa e a formalização das relações de trabalho. O resultado foi o aperfeiçoamento, a expansão e a consolidação, bem ou mal, de uma espécie de "sistema federativo de bem-estar social" (Monteiro Neto, 2015), que vinha sendo erguido desde a Constituição de 1988. Do ponto de vista das políticas urbanas e regionais, as problemáticas socioespaciais passaram a ser tratadas mais

a partir de seus atributos sociais, o foco da agenda social brasileira mais ampla. Mudou-se a orientação de políticas essenciais para a construção de uma nova trajetória de bem-estar nas regiões: do seu foco exclusivamente territorial para o do atendimento pessoal, direto, aos cidadãos, isto é, de políticas do tipo centrado em territórios particulares, *place-based approach*, para o tipo voltado para a melhoria do bem-estar individual em geral, *place-neutral approach*. (Ibid., p. 22)

Não obstante, o que ficou patente no período entre 2003 e 2015 foram os colossais constrangimentos do padrão de alta

concentração de renda e baixo acesso a riqueza e propriedade (sobretudo da terra, rural ou urbana) que restringem sobremaneira os mercados regionais de consumo e produção e criam barreiras enormes ao avanço de um tecido produtivo e empresarial mais endógeno, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, e a estruturação de mercados de trabalho mais robustos e de melhor qualidade.

Mesmo para os bens-salário, como alimentos, bebidas, confecções e calçados, os mercados regionais muitas vezes não tiveram economia de escopo ou de escala para competir com os produtos ofertados por empresas extrarregionais, no caso, sobretudo os vindo do Sul-Sudeste. Apesar do porte e da complexidade dos maiores polos regionais periféricos, revelou-se que a estreiteza dos mercados mais interiorizados ainda tem precedência diante dos impulsos que foram dinamizados pelo ativismo fiscal do Estado.

Naquele período, alargaram-se um pouco esses mercados urbano-regionais, engendrando potenciais futuras frentes de acumulação e mercados mais regionalizados para bens de baixa elaboração. Porém, ficou demonstrado que outros suportes transformadores, além do aporte de recursos e de infraestrutura, precisam melhorar e ter continuidade para se forjarem bases econômicas com maior autonomia e que se possam estruturar mercados de trabalho de melhor qualidade e com atividades e divisão social do trabalho mais aprofundadas e enraizadas e fatores de transformação estrutural mais potentes, sobretudo nos territórios de maior destituição.

Bercovici (2015, p. 81) sintetiza primorosamente nossos constrangimentos mais estruturais:

A garantia de ampliação de direitos sociais está estreitamente vinculada à universalização das políticas sociais, com igualdade de acesso e qualidade na prestações para todos, e ao desenvolvimento endógeno do país, com o mercado interno como centro dinâmico da economia e a internalização dos centros de decisão econômica, fundamentos essenciais, previstos constitucionalmente (artigos 3º, 6º, 170 e 219) para a implantação efetiva de uma sociedade industrial avançada e democrática entre nós. No entanto resta um obstáculo até hoje não ultrapassado: a distribuição da renda passa, necessariamente, pela questão da distribuição do patrimônio, ou seja, da propriedade privada. Esse é o núcleo essencial das reformas urbana e agrária nunca implementadas no Brasil.

A redemocratização e a Constituição Cidadã ajudaram a promover e a legitimar, minimamente, políticas sociais abrangentes, sobretudo sanitárias e educacionais, que ergueram certo patamar mínimo de condições materiais e cidadãs que vinham erguendo as bases de uma *sociedade moderna de massas de alta complexidade* de urbanização generalizada, total (Brenner, 2014), congregando a maior parte da população em uma *sociedade urbana*, embora persistam ruralidades muito marcantes em todo o heterogêneo território nacional.

Assim, no período entre 2003 e 2015 ocorreu intensa reconfiguração nas divisões inter-regionais e interurbanas do trabalho no Brasil, em razão da nossa avançada agenda de política social e dos grandes projetos de infraestrutura. As desigualdades interpessoais arrefeceram um pouco, mas as *iniquidades inter-regionais e interurbanas brasileiras persistiram*

e *ganharam outra natureza*. As grandes questões macroestruturais civilizatórias não foram sequer tocadas no seio do Estado, não foram apropriadas pela maior parte da população, nem legitimado politicamente seu enfrentamento, o que requereria uma envergadura e uma complexidade da tarefa de resolução das problemáticas estruturais, que a correlação de forças políticas mais progressistas não lograram angariar. O resultado foi o agravamento do conflito de classes e a atual resolução autoritária, antipopular e conservadora, típica da história brasileira.

Na nova rodada de neoliberalização prefigurada pelo mercado, busca-se assegurar a violação e interdição de direitos da classe trabalhadora, com a aprovação da terceirização, não apenas das atividades-meio, como até agora, mas também a terceirização das atividades-fim.

Considerações finais

Nos últimos 20 anos, de 1995 a 2015, o Brasil sofreu três rodadas de neoliberalização. Apesar da potência das políticas sociais implementadas, em razão da política macroeconômica conservadora, uma reforma da previdência draconiana em 2003, as alianças com algumas das forças mais retrógradas e conservadoras do Brasil, a proteção ao rentismo e ao patrimonialismo e o não enfrentamento das questões fundiárias rurais e urbanas, pode-se denominar o período dos governos Lula e Dilma como uma espécie de *onda intermediária* no conjunto das três rodadas de neoliberalização que experimentamos desde o processo

de abertura política pós-golpe de 1964. Assim, tivemos os governos FHC (1995/2002); o Lulaísmo (2003/2015) e o regime de mercado autorregulado Temer (2016...), que lançam mão de dispositivos, mecanismos e instrumentos bastante diferenciados de *experimentações re-regulatórias*, com variadas repercussões, nas três mercadorias fictícias: terra, dinheiro e trabalho.

Durante os conservadores anos 1990, marcados pelo Consenso de Washington, tivemos dois governos FHC (1995/2002), em que foram realizadas típicas estratégias de *Roll-Back*, de ataque ofensivo e desmantelamento de instituições públicas que regulavam o mercado, liberando suas forças para agir mais livremente. Foi um momento de privatizações, internacionalização da economia, destruição de postos de trabalho, de direitos e de garantia, com vigorosa repressão aos movimentos sociais.

Durante os governos Lula e Dilma, *re-estruturações regulatórias* de grande alcance foram implementadas em uma rodada de *Roll-Out*, de re-regulação, reentrincheiramento, enfrentando modos de governança anteriores e criando refúgios de defesa que mesclaram conformação aos mercados com defesa de alguns direitos sociais.

Após o *impeachment* de Dilma, os processos neoliberalizantes se estendem e se arraigam, em mais uma rodada de liberar o "moinho satânico" (Polanyi, 1980) do mercado para funcionar sem peias, em um momento de re-des-construção institucional e ataque à democracia.

O que é impressionante é que como, em cerca de 20 anos, o Brasil, demonstrando a fragilidade de sua jovem experiência

democrática, construiu três rodadas de neoliberalização bastante distintas, um *Roll-Back*, um *Roll-Out* e um novo *Roll-Back* ainda mais radical que o primeiro.

Com nuances que poderiam se distinguir entre as três rodadas de neoliberalização dos últimos dois decênios, em todas elas persistiu a redistribuição em favor das rendas do capital, em detrimento das rendas do trabalho. Mesmo na rodada *Roll-Out* do Lulismo, que promoveu importante distribuição pessoal da renda, com aumento da homogeneidade social, a chamada distribuição funcional da renda não mudou muito a favor da massa de salários em relação à massa de lucros.

Os reinos da finança, do agronegócio e da internacionalização aberta ganham terreno. Por outro lado o aprofundamento da crise, a violência multidimensional, os graves problemas urbanos, demonstram a fragilidade do mercado de trabalho brasileiro, que cria novos postos em cada ciclo espasmódico e depois os destrói rapidamente. Além disso, o endividamento familiar dos mais pobres é crescente, em um momento de aumento do desemprego, recessão e retirada de seus direitos duramente conquistados.

A conjuntura atual é de exacerbção do novo conflito urbano-metropolitano, com a complexidade das disputas das variadas subfrações de classe, com enorme

fragmentação e despolitização, convivendo com novas dinâmicas dos movimentos sociais por justiça socioespacial.

Historicamente, mesmo com a modernização urbanizada, não se consolidam legitimação e força política suficientes para romper o impasse da implementação de políticas sociais e habilitação pela educação e pela propriedade em grande escala.

As transformações sociais dos últimos treze anos incorporaram aos mercados capitalistas (de consumo, de trabalho, de moradia, etc.) milhões de brasileiros que antes faziam parte da histórica massa redundante e marginalizada do nosso processo de urbanização subdesenvolvida. As perguntas extremamente difíceis de serem respondidas, que requerem ainda inúmeras e intensas pesquisas coletivas são, dentre outras que poderiam ser formuladas: "O que esperar dessa nova dinâmica do conflito de classes nos espaços urbanos brasileiros?"; "Até onde os ultraconservadores, agora no poder, lograrão implementar seu projeto de retrocesso social e político?"; "Qual a trajetória futura material, simbólica, cultural e política dos 'novos incluídos'?"; "Há possibilidade de construir, no futuro, alianças deles com as forças mais progressistas?"; ou, "Se eles deixarem de ser 'incluídos', e se tornarem 're-excluídos', como reagirão?".

Carlos Antônio Brandão

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.
Rio de Janeiro, RJ/Brasil
brandaoufrj@gmail.com

Notas

- (*) Agradeço os comentários dos pareceristas anônimos cujas sugestões foram fundamentais para o aprimoramento do artigo.
- (1) Mobilizar e concentrar excedente social em base permanente implica a criação de uma economia espacial permanente e a perpetuação de algumas condições (densidade populacional, comunicação e acesso, etc.) (Harvey, 1973, p. 205).
- (2) “Não é casual o fato de Marx adicionar o qualificativo ‘vivo’ ao trabalho incorporado à circulação do capital variável, não apenas para acentuar suas qualidades fundamentais de dinamismo e criatividade, mas também para indicar onde está a força de vida e do poder subversivo para a mudança” (Harvey, 2000, p. 162).
- (3) “Do ponto de vista migratório, é a integração hierárquica dos diferentes espaços de influência migratória, expressa na inércia das trajetórias migratórias, que explica a redução gradativa dos índices de eficácia migratória. O processo de concentração, nas grandes cidades não metropolitanas e nas regiões metropolitanas, ainda persiste e continuará a persistir. Contudo, ele é mais bem compreendido quando considerado como um movimento que se dá no âmbito da hierarquização da rede urbana que articula municípios heterogêneos ou, em outras palavras, que articula espaços diferenciados de influência migratória” (Brito e Pinho, 2015, p. 25).
- (4) “Os resultados (até outubro de 2014) falam por si: 22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família; 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, e imediatamente entraram no Bolsa Família; mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda se inscreveram em cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria; mais de 400 mil beneficiários do Bolsa Família se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas do Bolsa Família fizeram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica no semiárido, e 131 mil já estão recebendo recursos de Fomento para ajudar a estruturar sua produção; 750 mil cisternas de água para consumo foram entregues, também no semiárido; 69,8 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde; 267 mil famílias do Bolsa Família receberam ligações de energia elétrica do Programa Luz para Todos; 702,8 mil crianças do Bolsa Família estão matriculadas em creches; 35,7 mil escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família agora tem ensino em turno integral com o Programa Mais Educação; e 388 mil famílias do Bolsa Família foram beneficiadas pelo Minha Casa Minha Vida” Brasil/MDS (2014).

Referências

- BERCOVICI, G. (2015). "A questão social, a Constituição de 1988 e os desafios do desenvolvimento". In: SOUZA, P. (org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo/Rio de Janeiro, Paz e Terra/Centro Celso Furtado.
- BRASIL/MDS (2014). *O Brasil sem miséria*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social.
- BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V. R. e RIBEIRO, L. C. Q. (2016). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital (no prelo).
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (ed.) (2014). *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlim, Jovis.
- BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização?. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39.
- BRITO, F. e PINHO, B. A. (2015). Distribuição espacial da população, urbanização e migrações internas no Brasil. *Texto para Discussão n. 524*. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar.
- BRITO, F. (2015). A transição para um novo padrão migratório no Brasil. *Texto para Discussão n. 526*. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar..
- CASTEL, R. (1998). O fim do trabalho: um mito desmobilizador. *CEPAT Informa n. 44*. Brasília, Cepat.
- _____. (2010). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2012). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra [1a ed. 1972].
- CHESNAIS, F. (2005). *A finança mundial: raízes sociais e políticas, configurações, consequências*. São Paulo, Boitempo.
- CINTRA, M. (2015). Turbulência global não tem prazo para acabar. *Rumos do Desenvolvimento*, Ano 12, Edição 87, pp. 54-58. Ipea.
- CORRÊA, R. L. (1997). *Trajatórias geográficas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2007). "Construindo o conceito de cidade média". In: SPOSITO, M. E. B. (org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo, Expressão Popular.
- DESAI, R. (2013). *Geopolitical economy: after US hegemony, globalization and empire*. Londres, Pluto Press.
- FERNÁNDEZ, V. R. (2016a). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creativa del 'doble movimiento' polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 7, pp. 21-47.
- _____. (2016b). *La trilogía del erizo-zorro: redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Buenos Aires, Editorial Anthropos /Santa Fe y Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral (no prelo).

- FIORI, J. L. (2014). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- GAUDEMAR, J. (1976). *Mobilidade do trabalho e acumulação de capital*. Lisboa, Editorial Estampa.
- GORZ, A. (1999). O fim do trabalho assalariado. *CEPAT Informa n. 49*. Brasília, Cepat.
- GRAMSCI, A. (2007). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 7 v. [1ª ed. 1937].
- HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec [1ª ed. 1973].
- _____ (2000). *Espaços da esperança*. São Paulo, Loyola.
- _____ (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- IBGE (2013). *Atlas do Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- JACOBS, J. (1969). *The economy of cities*. Nova York, Vintage Books.
- JESSOP, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional e el estado nacional? puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación e la re-invenção de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, año 6, n. 7, pp. 7-44.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LOJKINE, J. [1997]. *O marxismo, o Estado e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes [1ª ed. 1979].
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MEDEIROS, C. A. (2006). A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. *Revista de Economia Política*, v. 26, pp. 381-400.
- MONTEIRO NETO, A. (2015). Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, n. 1, pp. 19-38.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de Doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/arranjos_urbanoregionais_analise_curitiba.pdf. Acesso em: 20 out 2010.
- OFFE, C. (1985). "A economia política do mercado de trabalho". In: OFFE, C. *O capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo, Brasiliense.
- OHMAE, K. (1996). *O fim do Estado-Nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro, Campus.
- OLIVEIRA, F. (1979). "Apresentação". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa Ômega.
- _____ (2003). *Crítica à razão dualista / Ornitórrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PARK, R. E. (1991). "Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano" In: VELHO, O. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- PECK, J. (2010a). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2010b). "Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescales y workfare neoliberal". In: FERNANDEZ, V. R. e BRANDÃO, C. A. (directores). *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Madri, Miño y Dávila, pp. 77-120.

PECK, J. e THEODORE, N. (2010). Recombinant workfare, across the Americas: transnationalizing fast social policy. *Geoforum*, v. 41, n. 2, pp. 195-208.

POCHMANN, M. (2008). *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo, Boitempo.

POLANY, K. (1980). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Campus [1944].

SPOSITO, M. E. B. (org.). (2007). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo, Expressão Popular.

SIQUEIRA, H. (2010). *Economia metropolitana e mercado de trabalho*. Rio de Janeiro, E-papers.

Texto recebido em 6/out/2016
Texto aprovado em 21/nov/2016

Crise pós-2008 nas cidades portuguesas da NUT III Oeste: desemprego e exclusão social

Post-2008 crisis in the Portuguese cities of NUT III Oeste: unemployment and social exclusion

Carlos Gonçalves

Resumo

Neste artigo, avaliam-se os impactos da crise pós-2008 no desemprego, na acessibilidade a fontes de rendimento e a bens essenciais e nas situações de pobreza e de exclusão vivenciadas pelas famílias residentes nas cidades da NUT III Oeste¹ (Alcobaça, Caldas da Rainha, Peniche e Torres Vedras). Os resultados obtidos baseiam-se em trabalho de campo (inquiriram-se 387 famílias, recolhendo-se informação referente a 1.028 indivíduos), realizado entre os dias 4 de abril e 6 de maio de 2014. O quadro geral de resultados a que chegamos quantifica e qualifica a degradação do acesso ao emprego e, por conseguinte, a fontes de rendimentos por parte das famílias, expondo múltiplas dimensões da exclusão social que essas comunidades conheceram no decurso dos 6 anos analisados.

Palavras-chave: crise pós-2008; mercado de trabalho; desemprego; rendimento familiar; exclusão social.

Abstract

In this paper, we evaluate the impact of the post-2008 crisis on unemployment, accessibility to sources of income and essential goods, and on situations of poverty and exclusion experienced by families living in the cities of NUT III Oeste² (Alcobaça, Caldas da Rainha, Peniche and Torres Vedras). The results are based on a fieldwork (387 households were inquired and the collected information refer to 1,028 individuals) that was conducted from April 4 to May 6, 2014. Overall, the results we attained quantify and qualify the decline of the access to employment and, as a consequence, to sources of income by the households, exposing multiple dimensions of the social exclusion that these communities experienced in the six years that were analyzed (between 2008 and 2014).

Keywords: Post-2008 crisis; labor market; unemployment; household income; social exclusion.

Introdução

A extensão e a rapidez de progressão da crise que eclodiu no início do segundo semestre do ano de 2008 transformaram o colapso do sistema de crédito à habitação (*subprime*) dos Estados Unidos da América (EUA) e dos correlativos mecanismos de seguros, numa crise financeira e econômica de dimensão global. Com as principais instituições financeiras dos EUA em falência, rapidamente se propagaram os efeitos para o sistema financeiro internacional que, por sua vez, globalizou os mecanismos de recessão econômica (Kotz, 2009). No contexto europeu, os efeitos da crise pós-2008 são comparáveis com os da Grande Depressão dos anos 1930 (Ecotrust, 2012; Urbact, 2010; European Commission, 2011 e Fujita, 2013). Isso quer dizer que o contexto de crise iniciado em 2008 não tem precedentes na história econômica europeia do período pós-guerra (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2009).

Essa singularidade, no que diz respeito à rapidez do efeito de contágio e à extensão dos impactos, contrasta com a proximidade dos processos que estão na sua origem em face de outros episódios de crise experienciados no passado (como no Japão e nos países Nórdicos, no início dos anos 1990, e na crise Asiática do final dos anos 1990). Ou seja, todos são marcados pela existência de um período de forte expansão do crédito associado às falhas na avaliação do risco, pela profusão da liquidez na economia, pela procura e pelos preços mobilizados por dinâmicas especulativas e por “bolhas” geradas nos setores públicos. Um sistema econômico assente numa matriz financeiro-imobiliária sobreinflacionada

vulnerabiliza as instituições, as empresas e as famílias que asseguram o seu rendimento na economia real, isto é: no mercado de produtos e serviços transacionáveis.

Na confluência de fatores desse gênero, qualquer gatilho (nesse caso, como se referiu acima, foi o desmoronamento do mercado *subprime* nos EUA) gera ondas que desagregam os sistemas financeiro, econômico e social (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2009). O relatório da Comissão Europeia, anteriormente citado, estimou que a queda do Produto Interno Bruto (PIB) comunitário seria de 4% ao ano, de 2009, representando a maior contração econômica da sua história. A profundidade desse processo de crise, iniciado em 2008, cuja sequência de aprofundamento se encontra resumida, por exemplo, em Tosun, Wetzel e Zapryanova (2014, p. 197), gerou diversas interpretações, que se apresentam, de modo resumido, a seguir.

Esse processo de crise pode ser enquadrado num movimento mais amplo de disfunções sistêmicas financeiras e dos setores públicos, associadas ao aprofundamento de uma linha específica do capitalismo, dito neoliberal. Essa interpretação aproxima a progressão desse tipo de capitalismo (de cariz neoliberal) à inevitabilidade da crise como mecanismo para o seu aprofundamento. Nessa linha interpretativa, a crise não representa um fenômeno esporádico, pelo contrário, trata-se de uma recorrência sistêmica³ que só será resolvida se se introduzirem alterações na natureza do próprio modelo socioeconômico (Kotz, 2009). Esse sentido integrado faz-se acompanhar da consciência da necessidade de políticas capazes de reformar os mecanismos de regulação

dos mercados financeiros, desligando-os da lógica prevalecente emanada do consenso de Washington (Silvey, 2010).

Na União Europeia, entre a necessidade identificada de rever os mecanismos de regulação do sistema financeiro, a cadeia de impossibilidades que se foram firmando, as soluções de austeridade implementadas em Estados-membros mais vulneráveis (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal, aos quais foi imposto, numa primeira fase, que recorressem aos seus orçamentos para amortecer os efeitos das falências das instituições financeiras), emergem episódios que somam uma dimensão política às restantes frentes da crise (Tosun, Wetzel e Zapryanova, 2014). Decorre do que se disse anteriormente: uma leitura multidimensional (financeira, bancária, de dívida pública, macro-económica) de interligações que potencializam os efeitos da crise.

Abrindo o espectro de análise, Homer-Dixon et al. (2015) defendem que a bitola para a interpretação das crises será marcada, no futuro, pela arquitetura dos acontecimentos de 2008-2009. Os autores analisam a matriz intersistêmica (de cariz globalizante) e propõem o reconhecimento de um estado de crise que designam como *synchronous failure*, assinalando o quadro sincronizado de colapsos. Na definição de sistema, agrega-se um conjunto de entidades por via de mecanismos que conferem unicidade e identidade perdurável por longos períodos de tempo. No caso dos sistemas socioecológicos abordados pelos autores, conjugam-se recursos, organismos naturais, comunidades em diferentes estados de desenvolvimento, organizações, instituições e tecnologias. Num cenário de crise, as ligações entre todos esses elementos são

perturbadas de modo articulado por eventos desencadeados num curto período de tempo, prejudicando duradouramente a qualidade de vida de boa parte da população (ibid., 2015). A cadeia de disfunções ecológicas, financeiras, energéticas, económicas, políticas ou tecnológicas que amplifica os efeitos da crise não tem sequência preestabelecida é antecipada por acontecimentos aparentemente irrelevantes, é detonada repentinamente e ganha ressonância com a sincronização de falhas nos diferentes subsistemas, criando dinâmicas de degradação e retrocesso social.

O relatório da Comissão Europeia de 2009 *Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses* (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2009) sinaliza os impactos esperados no mercado de trabalho: mecanismos de flexibilização implementados, sobretudo, nos estados mais vulneráveis, com alterações nos horários, encerramentos temporários, contração dos salários e facilidades de despedimento, degradariam o mercado de trabalho. A par desses processos, a taxa de desemprego subiu 2,1% na União Europeia, entre 2008 e julho de 2009. Nesse período, o relatório *Employment in Europe 2009* registava o anúncio da destruição de 100.000 empregos entre os meses de dezembro de 2008 e janeiro de 2009. Entre março de 2008 e agosto de 2009, assistiu-se a uma retração do emprego em quase todos os setores, sendo os mais afetados: o automobilístico (-11,2%), a administração pública (-8,5%), o comércio (-7,7%), os correios e telecomunicações (-7,5) e os serviços de intermediação financeira (-7,3%), (European Commission, Directorate-General for Employment, 2009, p. 31).

O relatório *Employment and social developments in Europe 2015* (Commission European, Directorate-General for Employment, 2015) mostra a evolução no emprego, cuja recuperação começou em 2013, mantendo-se em cerca de 0,9%, em 2015. Apesar da evolução observada em 2015, a União Europeia ainda tinha menos 2,7 milhões de empregados ante o total registado no segundo quadrimestre de 2008. As condições sociais inerentes ao emprego mostram sinais de degradação na medida em que os contratos permanentes foram os que sofreram um declínio maior. Mesmo quando se registrou uma recuperação lenta do emprego, a partir de 2013, o que se viu foi o aumento dos contratos temporários. No final de 2015 o número de pessoas que trabalhavam em tempo integral ainda era 4,2% inferior ao valor de 2008. Em contraponto o emprego a tempo parcial cresceu 9,8% (Commission, European, Directorate-General for Employment, 2015).

Desde 2008, países como Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal tiveram uma contração nos custos unitários do trabalho e, apesar de se poder somar os apoios sociais e o rendimento do trabalho para formar o rendimento familiar, o certo é que o relatório a que temos referido conclui que o rendimento disponível das famílias ainda é inferior ao máximo verificado em 2009, assistindo-se pós-2008 à progressão da população que vive em famílias marcadas por situações de carência de emprego (*People living in low work intensity households*). Essa situação de debilidade familiar passou de 9%, em 2008, para cerca 11%, em 2014. Portugal coloca-se entre os estados em que a pobreza e a exclusão social aumentaram entre 2008 e 2014, aumento que atingiu cerca de 29%

da população. Esse quadro de crise marcado por contração do emprego e retração das condições sociais manifestou-se com grande severidade no sul da Europa, aprofundando as condições de desigualdade que já existiam no período pré-crise (Hadjimichalis, 2011), fragilizando a coesão entre estados e também entre regiões (Cuadrado-Roura, Martin e Rodríguez-Pose, 2016; Marelli, Patuelli e Signorelli, 2012).

Nos sistemas capitalistas, os mecanismos de exclusão apresentam-se de diferentes formas, todavia é através dos bloqueios no acesso ao mercado de trabalho que os efeitos descem no nível dos indivíduos, das famílias e das comunidades. A exclusão social centra-se primeiramente em aspetos relacionais, bloqueados pela não participação no mercado de trabalho e nos mecanismos de decisão, pelo isolamento social e pela incapacidade de exercício dos direitos de cidadania. Sendo mais abrangente, o conceito foca-se na carência de rendimentos que afasta os indivíduos, as suas famílias e as comunidades com maior risco de exclusão do acesso a serviços e bens essenciais, tais como: saúde, educação e habitação. Trata-se de um processo dinâmico de marginalização de grupos sociais no contexto das regiões a que pertencem (Atkinson e Davudi, 2000).

A multidimensionalidade do conceito de exclusão social dialoga com a noção de pobreza vista como um resultado da escassez de rendimentos que afasta os indivíduos de participação nos círculos em que se materializa a vida quotidiana da comunidade. A conjugação dinâmica e complexa desses estratos de marginalização compõe um "vocabulário de desvantagens", misturando bloqueios no acesso a recursos com desintegração das instituições sociais fundamentais para que os indivíduos

tenham uma vida digna e possam evoluir (O'Brien e Penna, 2008). É comum falar de risco de exclusão para tipificar processos que conduzem grupos de indivíduos, comunidades ou territórios a situações que os afastam desses círculos de participação na vida diária (Madanipour, Shucksmith e Talbot, 2015).

Cutter, Boruff e Shirley (2003) propõem que se observe o conceito de vulnerabilidade a partir de três componentes. É possível identificar as condições que tornam as comunidades e os lugares mais vulneráveis ("o que as expõe a..."), tomar a vulnerabilidade como uma condição social, traduzível para uma medida de resistência a crises ("o que as prepara para...") e, no terceiro lado, em que se exhibe o resultado dos outros dois: condições de exposição a riscos (vulnerabilidade) e de resiliência de lugares ou regiões específicas; isso é, a sua dimensão territorial. Por causa das dificuldades que se colocam à sua medição, a vulnerabilidade social é recorrentemente negligenciada, mesmo nos relatórios que se destinam a apurar as perdas que uma determinada crise provocou. Quando muito, referem-se a características individuais, tais como: idade, raça, escalão de rendimentos, tipo de emprego ou padrão de distribuição dos lugares de residência (ibid.).

No conceito de vulnerabilidade social, incorpora-se o risco, que algumas famílias apresentam, de resvalar para situações de pobreza ou de prolongá-las, internalizando-as como uma fatalidade, uma armadilha, uma situação crônica. Porém, o foco é desviado para a vulnerabilidade dos lugares, admitindo que a própria pobreza é, por si só, fator de vulnerabilidade para uma região, vulnerabilidade esta entendida como função da geografia econômica que internaliza os

determinantes sociopolíticos de uma dada região. Consideram-se elementos de fragilidade que podem decorrer da estrutura econômica, o perfil ambiental, a matriz institucional ou as estruturas de governação. É estreita a relação entre vulnerabilidade e rendimento *per capita*, porquanto, as estratégias que aumentam o rendimento das famílias, de um modo geral, reduzem a vulnerabilidade das comunidades (Naudé, McGillivray e Rossouw, 2009).

Nas últimas décadas, agudizou-se a recorrência de diferentes tipos de crises sobrepondo-se as de cariz ambiental com as de natureza econômica, financeira, social ou política. Esse quadro contribui para a emergência da vulnerabilidade e da percepção do risco associado à globalização e ao aprofundamento de políticas neoliberais na medida em que torna as comunidades mais permeáveis aos efeitos do que era usual ser denominado fatores externos (Eraydin, 2013), obrigando a renovações nas análises territoriais de forma a identificar, com mais rigor, as vulnerabilidades dos sistemas urbanos e quais as perspectivas de planeamento mais adequadas para as enquadrar. Enquanto a desregulação dos fluxos de produtos, capital e pessoas diminui o nível de proteção das economias locais aos efeitos externos, a volatilidade econômica global aumenta a vulnerabilidade dos sistemas urbanos.

A vulnerabilidade é uma das componentes analisadas nas abordagens à resiliência dos sistemas urbanos e das comunidades que os constituem (Seeliger e Turok, 2013) quando colocados perante necessidades abruptas de lidar com a mudança provocada por contextos de tensão, crise ou colapso combinando níveis de exposição, sensibilidade, impactos potenciais e capacidade adaptativa (Espon, 2013).

Vulnerabilidade corresponde a diferentes níveis de exposição aos efeitos provocados por fenômenos de crise, mas também se pode traduzir na capacidade de antecipar danos, correspondendo a uma condição dinâmica que as comunidades manifestam (Miller et al., 2010).

Recorrendo ao conceito de vulnerabilidade (desenvolvido na ecologia política, na economia política e nas abordagens à redução de riscos), potencia-se a observação de grupos sociais específicos que são mais suscetíveis se serem afetados pelos efeitos de processos de crise (Seeliger e Turok, 2013). Ter condições para suportar os custos com alimentação, com habitação ou com os cuidados de saúde constituem necessidades básicas que se interligam diretamente com o acesso ao emprego. Todavia, ter um emprego, em muitos casos, não constitui uma resposta que afaste uma família do risco de pobreza, são necessários mecanismos complementares de inclusão social que garantam as necessidades básicas e os níveis mínimos de cidadania (Eurofound, 2016).

A análise das capacidades de lidar com os efeitos da crise, de medir os seus impactos e também (talvez, e sobretudo) em identificar os fatores que conferem resiliência evolutiva aos países, às regiões e às comunidades (por oposição aos processos de aprofundamento da exclusão social), constitui um enorme desafio para a Geografia, desde logo porque todos estes campos de estudo evidenciam padrões de distribuição territorial suscetores de questões geográficas: "onde?", "por quê?", "quem?", "para quem?". Mas, sobretudo porque a recorrência dos episódios de crises (de origem ambiental, por via de fenômenos extremos, de disfunções econômica, política ou sociais) é cada vez maior, importa identificar e explicar

as diferenças na distribuição dos impactos. Quais os territórios (que grupos, comunidades, regiões) que perdem com as crises? Quais os territórios (que grupos, comunidades, regiões) que ganham com as crises?

Na Europa as dimensões geográficas de condições de partida, de impactos e de capacidade de resposta, têm mobilizado o esforço de vários autores (Hadjimichalis, 2011; Raco e Street, 2012; Garretsen, McCann, Martin e Tyler, 2013; Cuadrado-Roura, Martin e Rodríguez-Pose, 2016; Fratesi e Rodríguez-Pose, 2016). Neste artigo, as relações que pretendemos relevar são as que exploram a ligação entre a crise pós-2008, as transformações no mercado de trabalho e os efeitos transpostos para as condições de vida das comunidades atentando à escala urbana/sistema urbano. Apesar de ser evidente o esforço de avaliação dos impactos da crise, no contexto da União Europeia, diferenciando-se os progressivos efeitos do abandono dos objetivos da coesão, são ainda escassas as investigações que se dedicam a observar os efeitos na escala urbana fazendo uso de instrumentos de observação direta (recorrendo a inquéritos à população) que permitam aprofundar, com detalhe, as alterações no mercado de trabalho e consequentes implicações sociais.

Neste artigo procuramos contribuir para a supressão dessa debilidade. Assim, para além desta introdução onde se procurou enquadrar a dimensão da crise pós-2008 dialogando com os conceitos de exclusão e vulnerabilidade social, apontando a sua especificidade europeia (do sul da Europa e de Portugal), nos pontos seguintes apresenta-se uma análise detalhada dos efeitos da crise no período que vai de 2008 a 2014, tomando como caso de estudo

quatro cidades portuguesas que configuram o sistema urbano da NUT III Oeste (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos). Os resultados deste estudo decorrem de informação recolhida em campo, desenvolvido entre 4 de abril e 6 de maio de 2014. Para além da apresentação resumida da metodologia, a análise divide-se em dois blocos. No primeiro bloco é analisada a vulnerabilidade das famílias no acesso a rendimentos e o aumento do desemprego. No segundo bloco aborda-se a vulnerabilidade das famílias no acesso a bens essenciais e o aprofundamento das situações de exclusão social. O artigo é rematado com um conjunto de considerações finais onde se destacam os principais impactos da crise pós-2008 apurados nas cidades tomadas como casos de estudo.

Casos de estudo e metodologia do trabalho de campo

Composta por 387 questionários validados, a amostra distribuiu-se do seguinte modo pelas quatro cidades⁴ consideradas neste estudo: 10,6% realizados em Alcoaça, 40,8% nas Caldas da Rainha, 21,7% em Peniche e 26,9% em Torres Vedras. A coerência entre essa representação e o peso demográfico de cada um dos centros urbanos foi assim respeitada, na medida em que o quantitativo de questionários aplicados em cada centro urbano reproduz a sua representação populacional. Essas entrevistas foram organizadas e aplicadas de modo a recolher informação sobre a amostra restrita (387 famílias) e sobre a amostra alargada

(1.028 pessoas pertencentes aos respectivas agregados familiares para as quais se coletou informação).

A amostra integra 44% de homens e 56% de mulheres. Decorrente da pulverização da amostra restrita pela generalidade dos grupos etários, reproduz-se a diversidade da população, tanto nos centros urbanos considerados individualmente, como no sistema urbano visto de modo agregado. Na maioria dos grupos etários internalizamos, na amostra alargada, representações entre 4 e 10% de indivíduos. A amostra é composta por 21,2% de indivíduos com menos de 20 anos; 65,2% posicionados entre os 20 e os 64; e 13% com mais de 65 anos. Vinte e dois por cento apresentam níveis de escolaridade igual ou inferior à 4ª classe⁵; 27,4% têm entre 5 e 9 anos de educação escolar; 27% dos entrevistados afirmam ter o ensino secundário completo; e 23% referem que possuem formação superior.

Atentando à dimensão dos núcleos familiares, podemos constatar que 14% são constituídas por apenas um elemento; 35% apresentam-se com dois; 27% com três; e 23% são constituídas por mais de três elementos. Para tal, desagregamos a base de dados permitindo-nos identificar 26 tipos diferentes de núcleos familiares. Assim, registamos cerca de 3% de agregados sem ascendentes ou mesmo sem parentesco entre os seus elementos; 14% de núcleos unipessoais; 15% que integram a tipologia de monoparentais; 23% de famílias que são constituídas por casais sem filhos; e 44,7% por casais com filhos.

O trabalho de campo foi desenvolvido entre 4 de abril e 6 de maio de 2014, distribuído pelos diferentes dias da semana, incluindo todos os finais de semana do período em

causa, para, desse modo, atenuar a possível menor presença de famílias com indivíduos ativos nos locais onde se realizaram os questionários. Foram dois os critérios tomados em conta na seleção dos indivíduos a inquirir: o entrevistado tinha de ser residente nas respectivas cidades e tinha de ter idade superior a 18 anos. O primeiro critério serviu para isolar a informação em torno das famílias que residem nos respectivos centros urbanos. O segundo teve em vista aumentar a consistência da informação, uma vez que a estrutura do questionário pressupõe que o respondente forneça dados para a totalidade do agregado familiar. Tendo em conta a natureza das questões, exigiu-se um nível de consciência elevado sobre as diferentes áreas do quadro de vida das famílias, pelo que se entendeu que se deveriam considerar apenas respondentes maiores de idade.

O processo de escolha obedeceu a dois critérios simples: 1) abordou-se sempre o primeiro transeunte com quem cruzássemos no local escolhido; 2) foram entrevistados, sem exceção, todos os que, cumprindo os pressupostos anteriores, dispuseram-se a colaborar com o estudo. Com algumas variações, tendo em conta os dias da semana e as cidades em causa, a taxa de rejeição foi reduzida, e a taxa de abandono das entrevistas foi praticamente nula, apartando-se, no final, apenas quatro registos incompletos.

As entrevistas foram aplicadas em áreas das cidades para as quais confluíssem todos os tipos de famílias, pelo que se privilegiaram os espaços centrais nos quais pudessem ser encontradas várias funções, nomeadamente comerciais: supermercados, lojas de rua e mercados. Trata-se de um sistema urbano marcado por um crescimento demográfico na ordem dos

14%, se tivermos em conta o intervalo temporal 1991/2011 (crescimentos de 8,7% entre 1991 e 2001 e de 5% entre 2001 e 2011). No conjunto das 4 cidades, viviam, segundo o último registro censitário, 66.776 residentes. Nos 12 concelhos que integram a NUT III Oeste, residiam, em 2011, um pouco mais de 362.500 habitantes. A representação demográfica dos 4 concelhos onde se localizam os centros urbanos de maior relevo regional está muito próximo dos 60%. Todavia, esses centros urbanos concentram apenas 18,4% da população da respetiva NUT. Tal fato é representativo de um sistema urbano com baixa capacidade de polarização demográfica.

Diferentes estruturas urbanas podem ser encontradas nas 4 cidades. Peniche apresenta uma matriz mais compacta refletida numa densidade demográfica de 2.133 residentes por km². Caldas da Rainha segue-se nessa medida de concentração da população com um núcleo central mais consolidado, manifestando-se numa densidade de 1.607 residentes por km². Torres Vedras e Alcobaça apresentam modelos com menor compactação, vertendo essa característica para densidades de 1.357 e 1.104 residentes por km², respectivamente. As cidades médias em Portugal, em que se enquadram os casos de estudo, aumentaram a sua população ao longo das últimas décadas, tendo-se criado bairros residenciais que se articulam com a área central onde se mantém uma parte significativa das funções comerciais e dos serviços. Tratando-se de cidades com uma dimensão reduzida, desenvolvendo-se, com diferentes configurações, em torno de um raio entre 2 e 4km da área central. Dessa forma, os espaços públicos centrais são ocupados por toda a população da cidade, compondo uma mistura de

estratos etários e sociais. Para além da exposição a uma diversidade maior de famílias, por essa via incrementamos a aleatoriedade, que certamente seria menor se a opção privilegiasse áreas residenciais, estas mais facilmente segregadoras, afunilando-se mais os tipos de famílias que nelas residem.

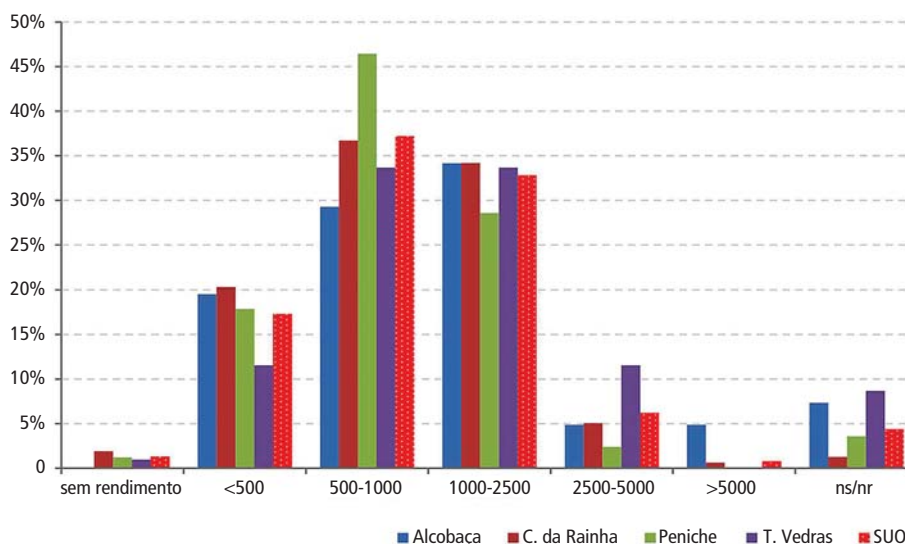
O questionário era composto por sete seções distintas, oscilando entre sete e 10 perguntas em cada uma, que, no seu conjunto, perfaziam um total de 60 questões. Da abrangência da informação recolhida, selecionamos as seções referentes à matéria tratada neste artigo.⁶ Desse modo, a análise dos resultados divide-se em dois blocos principais: um no qual se avaliam os impactos da crise, entre 2008 e 2014, no emprego e na contração do acesso a fontes de rendimentos; e outro, direcionado para observar o aprofundamento das condições de exclusão associadas à vulnerabilidade no

acesso a bens de consumo essenciais (alimentação, vestuário e calçado e eletricidade e gás).

Vulnerabilidades das famílias no acesso a rendimentos e aumento do desemprego

Agrupando as famílias por escalões de rendimento (Figura 1), a situação do sistema urbano reproduz uma distribuição dentro da seguinte ordem de grandeza: 17,3% das famílias vivem com menos de 500 euros (R\$1.692,00)⁷ por mês; 37,2% confluem para o escalão dos 500 a 1.000 euros (de R\$1.692,00 a R\$3.385,00) por mês; 32,8% possui rendimentos entre os 1.000 e os 2.500 euros (de R\$3.385,00 a R\$8.462) e 11,4% usufrui de rendimentos mensais superiores a 2.500 euros (R\$8.462,00).

Figura 1 – Desagregação dos agregados familiares do Sistema Urbano do Oeste e dos 4 centros urbanos por escalões de rendimento mensal



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Juntando as três classes mais baixas, por um lado, e as três mais elevadas, por outro, obtemos uma primeira camada de análise que criva, de modo mais fácil, as quatro cidades em estudo. No conjunto do sistema urbano do Oeste (SUO), no qual se integram as quatro cidades, para cada família cujo rendimento é superior a 1.000 euros existe 1,4 famílias cujo rendimento se posiciona abaixo desse limiar. Nas diferentes cidades, essa relação assume os valores de 2,1 em Peniche; 1,5 nas Caldas da Rainha; 1,1 em Alcobaça; e 1,0 em Torres Vedras. Esse indicador diferencia, de modo mais evidente, os centros urbanos de Peniche, com maior desequilíbrio, e Torres Vedras, onde ambos os estratos se sobrepõem.

Apesar de se reconhecer a utilidade dessa primeira camada da avaliação, ao não discriminar a dimensão do agregado familiar, essa medida não reproduz a ponderação desses rendimentos pelos indivíduos que integram as respectivas famílias, o que debilita a sua aderência à realidade que cada uma enfrenta. Para suprir essa lacuna, foi determinado o ponto central da classe de rendimentos indicados pelos entrevistados, e esse valor foi distribuído pelo número de indivíduos que compõem o agregado familiar. Desse modo, obteve-se uma medida que se aproxima do que se pode denominar "rendimento familiar mensal *per capita*".

Partindo os valores resultantes em três "fatias", na primeira foram concentradas as famílias cujo rendimento mensal *per capita* se posiciona até os 437,5 euros/mês⁸ (1.481 reais/mês); na segunda, as famílias que possuem rendimento domiciliar mensal *per capita* entre 499 euros (1.689 reais) e 750 euros (2.538 reais) a cada um. Na terceira linha, denominada "total parcial", apresentam-se as famílias

que podem atribuir mais de 875 euros (2.962 reais) por mês a cada um dos indivíduos.

Com essa matriz de referência (Tabela 1), constata-se que, no sistema urbano do Oeste, 54,3% das famílias não conseguem atribuir, por mês, mais de 438 euros a cada um dos seus elementos (31% das famílias obtêm rendimentos que não proporcionam mais de 250 euros/mês *per capita*). Diga-se que a população em risco de pobreza definido para o ano de 2012 posicionava-se nos 18,7% (Rede Europeia Anti-pobreza, 2014).

A cidade de Peniche demonstra uma situação mais frágil, uma vez que quase 68% das famílias se posicionam no primeiro patamar (menos de 437,5 euros mensais *per capita*), e 37% não atinge o limiar dos 250 euros mensais *per capita*). Segue-se Caldas da Rainha, onde 56,3% das famílias não atingem os patamares considerados (33,5% não atingem o limiar dos 250 euros mensais *per capita*). Alcobaça e Torres Vedras, ainda assim, ocupam posições menos desfavoráveis, 51,2% e 42,3%, respectivamente (27% e 22% se forem considerados como teto 250 euros mensais *per capita*).

Em suma, na maioria dos casos (os referentes ao primeiro patamar), os elementos que integram os núcleos familiares dessas cidades vivem com cerca de 8 euros/dia (14,59% tendo em conta a fásquia dos 437,5 euros mensais *per capita*). Note-se que é desse rendimento que se subtraem as parcelas correspondentes a todas as rubricas de custos que as famílias suportam. Contrapondo o número de famílias que dispõem de menos de 437,5 euros mensais *per capita* pelas que possuem mais de 499 euro mensais, resulta a seguinte distribuição: 1,2 em Alcobaça; 1,4 em Caldas da Rainha; 2,3 em Peniche; e 0,9 em Torres Vedras.

Tabela 1 – Rendimento familiar mensal disponível para cada indivíduo do agregado

Euro/per capita	Alcobaça - %	Caldas da Rainha - %	Peniche - %	Torres Vedras - %	Sistema Urbano do Oeste - %
99,8	0,0	0,6	0,0	0,0	0,3
124,8	7,3	0,0	2,4	0,0	1,3
125,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,3
150,0	2,4	1,3	1,2	1,0	1,3
166,3	2,4	3,8	1,2	0,0	2,1
187,5	4,9	5,7	8,3	2,9	5,4
249,5	2,4	8,9	11,9	5,8	8,0
250,0	7,3	12,7	11,9	12,5	11,9
291,7	0,0	0,6	0,0	1,0	0,5
350,0	2,4	3,2	1,2	1,0	2,1
375,0	12,2	11,4	19,0	12,5	13,4
437,5	9,8	7,6	9,5	5,8	7,8
total parcial	51,2	56,3	66,7	42,3	54,3
499,0	7,3	7,0	2,4	5,8	5,7
583,3	9,8	12,0	9,5	9,6	10,6
625,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,3
750,0	2,4	5,7	6,0	4,8	5,2
total parcial	19,5	24,7	17,9	21,2	21,7
875,0	12,2	8,9	6,0	14,4	10,1
937,5	0,0	1,9	1,2	2,9	1,8
1000,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,3
1250,0	0,0	0,0	1,2	5,8	1,8
1750,0	0,0	1,9	2,4	1,9	1,8
1875,0	4,9	2,5	0,0	1,9	2,1
2500,0	2,4	0,6	0,0	0,0	0,5
total parcial	22,0	15,8	10,7	26,9	18,3
Não sabe ou não responde (ns/nr)	7,3	3,2	4,8	9,6	5,7
Total geral	100	100	100	100	100

Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Cabe notar que as tipologias de famílias que vivem essa situação de maior vulnerabilidade são casais sem filhos (24%), casais com um filho (24%), monoparentais com um filho

(18%) e casais com dois filhos (10,5%). Isto é, boa parte das famílias que se encontram nestas situações de grande vulnerabilidade tem crianças a cargo.

Crise pós-2008 e contração das fontes de rendimentos

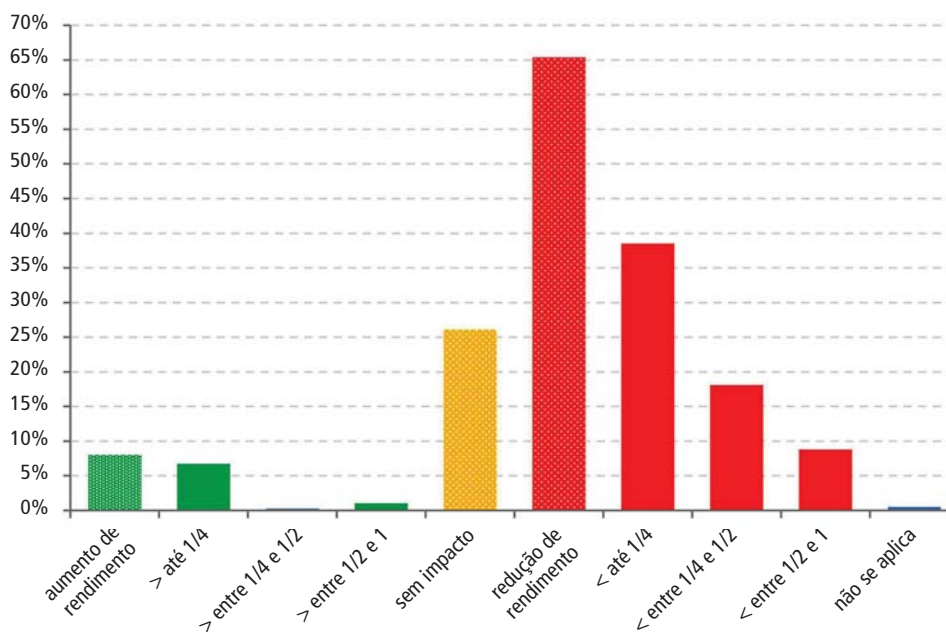
Com as duas linhas de análise seguintes, pretendemos apurar o impacto da crise nos rendimentos das famílias e a sua percepção quanto à estabilidade desses mesmos rendimentos. Para tal, perguntava-se se, nos 6 anos em causa, os rendimentos da família mantiveram-se, aumentaram ou diminuíram. Quando as respostas apontavam para uma das duas últimas hipóteses, pedia-se que indicassem se aumentaram/diminuíram até 1/4, entre 1/4 e metade ou mais/menos do que a metade (Figura 2).

Apesar de em menor número, foi possível identificar famílias que aumentaram os seus

rendimentos no decurso do período da crise estudado (8% dos casos); dentro dessa situação, o mais comum (6,7%) é que a ordem de grandeza desse aumento seja de 1/4. Percebe-se, ainda, que um pouco mais de uma família em cada quatro (26,1%) responde que o montante do seu rendimento não sofreu oscilações.

Considerando os casos restantes, conclui-se que, na maioria das vezes, as famílias vivenciaram reduções de rendimentos no período em causa (65,4%). Essa redução corresponde maioritariamente a cerca de 1/4 do que dispunham no início do período de crise (em 38,5% dos casos). Contudo, é significativo o fato de quase uma em cada cinco famílias terem reportado reduções no seu rendimento entre 1/4 e 1/2 do que dispunham e quase

Figura 2 – Impacto da crise pós-2008 nos rendimentos familiares



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

9% experienciaram cortes de mais de 1/2 do orçamento mensal (Figura 2). Nessa situação, estão famílias de funcionários públicos, mas também de comerciantes, bancários e de empregados de balcão.

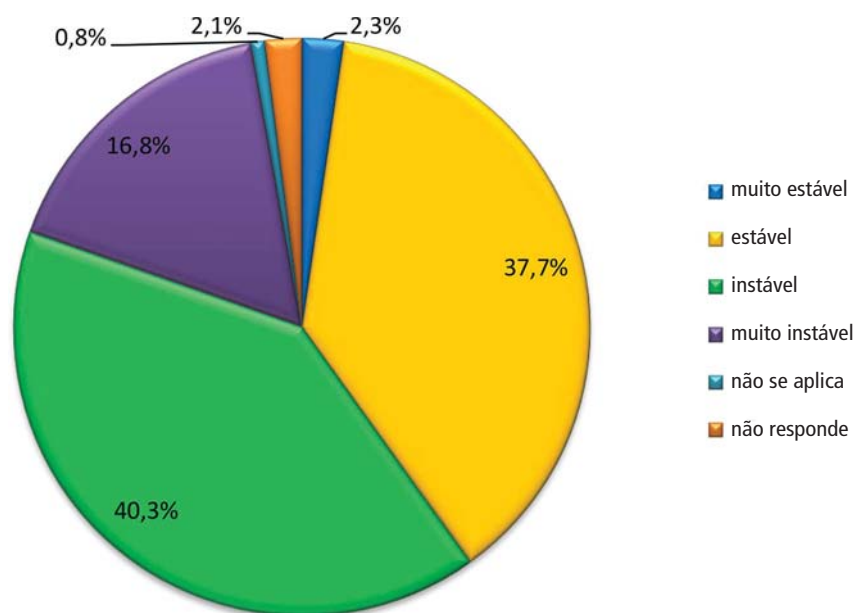
Tem relevância ainda o fato de 61% dos reformados e pensionistas terem declarado que viram os seus rendimentos diminuírem no decurso desses seis anos. Se a estes se juntarem os que mantiveram o rendimento, o valor percentual sobe para 97%. É o mesmo que dizer que apenas 3% das famílias aumentaram os rendimentos nessa fase da crise.

Para cada família que manteve o seu rendimento ou que teve seu rendimento aumentado, existem quase duas que viram as suas fontes de rendimento diminuir de modo

muito significativo. Executando o exercício de divisão do número de famílias que tiveram seu rendimento reduzido, pelas famílias que tiveram seu rendimento ampliado, obtêm-se estes resultados: 14 famílias em regressão para cada uma em expansão em Alcobaça; 5,6 em Caldas da Rainha; 14 em Peniche; e 9,9 em Torres Vedras. Nesse indicador, está refletido o impacto que a crise provocou nas famílias que vivem nesses centros urbanos. Essa situação decorre das alterações (de várias ordens), introduzidas no mercado de trabalho.

Remata-se esse ponto dizendo que, mais de metade dos respondentes considera que o rendimento familiar é instável (57,1%), contra os 37,7% que percebem estabilidade no rendimento da sua família (Figura 3).

Figura 3 – Perceção sobre a estabilidade/instabilidade dos rendimentos



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Em Peniche, para cada família que antevê estabilidade nos rendimentos, existe 1,7 que vislumbra instabilidade, o valor correspondente é: em Torres Vedras 1,5; e em Alcobaça e Caldas da Rainha 1,3. Essa instabilidade está associada à indefinição política que confere consistência à possibilidade de poderem perder rendimentos ou porque as situações de desemprego não estão afastadas do horizonte de possibilidades com que as famílias se deparam no futuro próximo. Vejamos de seguida a expressão que essas situações fazem no conjunto das famílias para as quais obtivemos informação.

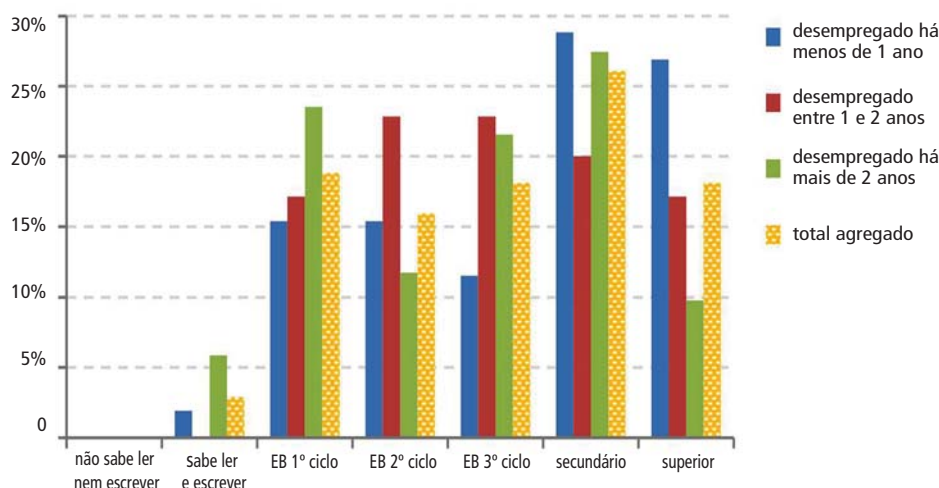
Crise pós-2008 e aumento do desemprego

Para se estabelecer a base de ponderação das situações de desemprego, deve-se considerar o resultado da subtração aos ativos (empregados

e desempregados), as parcelas correspondentes aos reformados e pensionistas. Daqui resulta uma taxa de desemprego superior a 23%, no cômputo do sistema urbano do Oeste. O mesmo será dizer que, a cada quatro ativos, quase um está em situação de desemprego.

Dentro do grupo dos que estavam desempregados, 37,7% estavam nessa situação há menos de um ano; e 25,4% entre um ano e dois. Mais notório é o fato de 37% dos casos corresponderem a situações de desemprego cujo tempo de duração supera os dois anos. Dos que estavam desempregados há menos de um ano, 44,2% não transpuseram o 9º ano de escolaridade no seu percurso escolar, 55,8% completaram o ensino secundário ou o superior. No grupo dos desempregados entre um e dois anos, a situação inverte-se na proporção de 63% para 37%, mantendo a partição utilizada anteriormente. Relativamente aos desempregados há mais de dois anos, a situação é semelhante (Figura 4).

Figura 4 – Ponderação (%) dos desempregados por nível de instrução e tempo de permanência



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Decorre daqui a conclusão de que, no sistema urbano em estudo, as situações de desemprego com menos duração são mais usuais quando as pessoas têm mais formação, invertendo-se quando se têm em conta as situações em que o tempo de permanência, em situação de desemprego, é maior (Figura 4). O mesmo é dizer que a estrutura econômica absorve melhor os ativos menos preparados, embora o fato de em especial os licenciados com mais de dois anos de desemprego assumirem menor representatividade possa indiciar maior rotatividade entre situações de atividade/inatividade ou maior propensão para a emigração.

Quais as classes profissionais mais afetadas pelo desemprego? Pelo que se apurou (Tabela 2), arrumando os casos registados pelos grandes grupos de profissões (Classificação Nacional de Profissões – CNP), tendo em conta a última profissão desempenhada, é notório que são os empregados dos setores de serviços e vendedores aqueles mais atingidos (26%); os operários, os especialistas das profissões intelectuais e científicas são a segunda categoria mais afetada (18%); e os artesãos e profissões similares são a terceira categoria (17%) visada (Tabela 2).

Os setores dos serviços, comércio (por exemplo, vendedores e empregados de balcão) e indústria (operários fabris) são os mais afetados pelo desemprego. Agregando as três classes em que é suposta uma qualificação maior, obtemos um peso relativo de 22,6% no número de desempregados. Digamos que as profissões menos qualificadas (categorias de 4 a 9, da CNP) concentram 3,6 vezes mais desempregados do que as mais qualificadas. Uma nota para os 10% de casos que correspondem a situações de procura do primeiro emprego ou ainda

de outros em que as atividades anteriores, pelo caráter de desqualificação e de ocasionalidade não permitiram definir uma profissão.

Essa fragilidade é ainda mais expressiva se tomarmos em conta que a maior parte das situações de desemprego sinalizadas (71%) não recebe subsídio de desemprego.⁹ Mesmo atendendo ao fato de, em alguns desses casos, essa ausência de salário ao fim do mês ser compensada pelo rendimento social de inserção,¹⁰ o peso dos que não acedem a qualquer tipo de ganho, por via da incapacidade de aceder a emprego, mesmo caindo para os 67%, mantém uma preponderância inequívoca (Tabela 3).

Quando questionados sobre as probabilidades que tinham de poder vir a conseguir um novo emprego, mantendo o rendimento que tinham no precedente (Figura 5), os entrevistados revelaram-se bastante céticos, porquanto, de modo geral, a resposta revela que ambas as possibilidades (aceder a um novo emprego mantendo o rendimento anterior ou conseguir esse novo emprego na cidade de residência) são encaradas como “muito baixas” (53% e 58% respetivamente).

Para inventariar as vivências de situações de desemprego pós-2008, perguntou-se se, nesse período, alguém da família passou por situações de desemprego. Apurou-se que tal evento tocou à porta de algum (ou de alguns) dos seus membros em 36% das famílias. No cômputo da amostra ampliada, tomando em conta o somatório dos indivíduos em idade ativa, percebe-se que, ao quantitativo de desempregados encontrado no momento da entrevista, acresce-se o fato de cerca de 19% dos ativos terem passado por situações de desemprego nos seis anos estudados.

Tabela 2 – Distribuição dos desempregados (%) por grandes grupos de profissões tendo em conta a última profissão desempenhada

Classificação nacional de profissões (Grandes Grupos)	Alcobaça		Caldas da Rainha		Peniche		Torres Vedras		Total no sistema urbano do Oeste	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresa	1	1,1	15	5,3	4	2,5	13	6,7	33	4,6
Especialistas das profissões intelectuais e científicas	17	19,3	49	17,4	15	9,5	49	25,4	130	18,0
Técnicos e profissionais de nível intermédio	5	5,7	19	6,8	7	4,4	15	7,8	46	6,4
Pessoal administrativo e similares	10	11,4	30	10,7	18	11,4	21	10,9	79	11,0
Pessoal dos serviços e vendedores	21	23,9	80	28,5	48	30,4	37	19,2	187	25,9
Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e pescas	2	2,3	6	2,1	12	7,6	1	0,5	21	2,9
Operários, artífices e trabalhadores similares	17	19,3	45	16,0	33	20,9	27	14,0	122	16,9
Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	3	3,4	6	2,1	5	3,2	6	3,1	20	2,8
Trabalhadores não qualificados	12	13,6	31	11,0	16	10,1	24	12,4	83	11,5
Total parcial	88	100,0	281	100,0	158	100,0	193	100,0	721	100,0
Não se aplica	22		75		31		55		183	
Não sabe ou não responde			20		9		1		30	
Sem profissão definida	3		46		26		19		94	
Total geral	113		422		224		268		1.028	

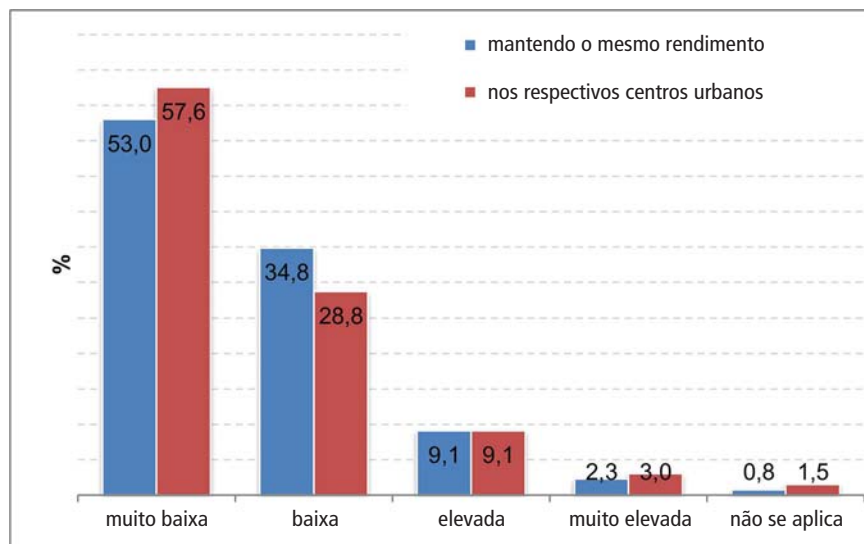
Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Tabela 3 – Desempregados beneficiários e não beneficiários de desemprego subsidiado

Grupos etários	Recebe subsídio de desemprego				
	Sim		Não		RSI
	Nº	%	Nº	%	%
15 - 19	1	2,6	5	5,4	–
20 - 24	2	5,3	10	10,8	1
25 - 29	1	2,6	19	20,4	–
30 - 34	6	15,8	7	7,5	1
35 - 39	5	13,2	8	8,6	1
40 - 44	2	5,3	4	4,3	2
45 - 49	9	23,7	8	8,6	–
50 - 54	5	13,2	11	11,8	–
55 - 59	6	15,8	11	11,8	–
60 - 64	1	2,6	6	6,5	–
65 - 69	–	0,0	3	3,2	–
70 - 74	–	0,0	1	1,1	–
Total geral	38	100,0	93	100,0	5

Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Figura 5 – Probabilidade de aceder a emprego na cidade de residência



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

A situação de vulnerabilidade decorrente das alterações nas fontes de rendimento, materializa-se na constatação de que apenas em 15% dos casos, quando esses membros do agregado familiar voltaram ao mercado de trabalho, o salário aumentou. No verso dessa situação, em 32% das vezes, o salário diminuiu e, em 16% das situações, as pessoas não voltaram ao mercado de trabalho (uns esperaram alguns anos e reformaram-se, e outros desistiram de procurar emprego no País e emigraram).

Vejamos, em seguida, o que se apurou para os diferentes centros urbanos. Importa reter que a taxa de desemprego perspectivada, segundo os critérios estabelecidos no final de 2014, assumia, no contexto do País, a marca dos 18,5%. São mais expressivas as taxas de desemprego calculadas a partir dos dados recolhidos nas entrevistas, pois não se atêm ao número de inscritos nos Centros de Emprego,¹¹ manifestando-se, dessa maneira, disponíveis para trabalhar (como se viu, uma parte significativa não recebe subsídio de emprego, sobretudo os de longa duração, o que leva a crer que não estão inscritos no Centro de Emprego, saindo, assim, do âmbito estatístico).

A taxa mais elevada de desemprego foi detectada na cidade das Caldas da Rainha, onde o peso dos desempregados atinge os 28,3% dos ativos que compõem a amostra ampliada. Alcobaça e Peniche apresentam taxas entre os 21% e os 22%. A cidade de Torres Vedras apresenta-se com situação mais favorável, apontando para valores na ordem dos 17%. Tal situação não pode ser apartada da maior extensão da bacia de emprego e da, também maior, robustez da estrutura de habilitações dos ativos (Tabela 4).

Uma parte destas situações de desemprego dá azo a fluxos de emigração. Os dados recolhidos demonstram que 29,2% das famílias que residem nesses centros urbanos viram familiares (em 71% dos casos, a relação de parentesco é direta: filho/a, pai/mãe, irmão/irmã) emigrar no decurso dos seis anos analisados.

Vulnerabilidades das famílias no acesso a bens essenciais e exclusão social

Crise pós-2008 e contração do consumo de bens essenciais

A contração e/ou alteração dos hábitos de consumo provocados pela crise conduz-nos a um nível mais ramificado de mudanças, expondo os constrangimentos que as famílias sentem para a obtenção de bens (alimentação, vestuário, eletricidade e gás).

A questão colocada foi: desde que estamos em crise, a sua família teve de reduzir despesas? Feita a questão, de âmbito totalmente aberto, o mais comum foi a recolha de respostas afirmativas (85% no conjunto das 4 cidades: 86% em Caldas da Rainha e Peniche; 85% em Torres Vedras; e 78% em Alcobaça). Certo é que a latitude da questão não se presta a outra conclusão que não seja: estamos em presença de um movimento geral de contração do consumo (Tabela 5).

Desagregando essa primeira questão em diferentes rubricas, confrontamos os entrevistados com seis itens (na sequência apresentada).

Tabela 4 – Taxa de desemprego
(nos centros urbanos e no Sistema Urbano do Oeste–SUO)

		Não sabe ler nem escrever	Sabe ler e escrever	EB 1º ciclo	EB 2º ciclo	EB 3º ciclo	Secundário	Superior	Total geral
Alcobaça	ativos	0	1	9	8	14	18	16	66
	desempregados	0	1	1	3	3	2	4	14
	taxa de desemprego	0	100,0	11,1	37,5	21,4	11,1	25,0	21,2
Caldas da Rainha	ativos	1	2	28	30	46	89	58	254
	desempregados	0	2	15	13	12	19	11	72
	taxa de desemprego	0	100,0	53,6	43,3	26,1	21,3	19,0	28,3
Peniche	ativos	0	4	19	22	33	28	24	130
	desempregados	0	1	8	2	4	9	4	28
	taxa de desemprego	25,0		42,1	9,1	12,1	32,1	16,7	21,5
Torres Vedras	ativos	0	0	19	15	23	32	56	145
	desempregados	0	0	2	4	6	6	6	24
	taxa de desemprego	0	0	10,5	26,7	26,1	18,8	10,7	16,6
SUO	ativos	1	7	75	75	116	167	154	595
	desempregados	4		26	22	25	36	25	138
	taxa de desemprego	0,0	57,1	34,7	29,3	21,6	21,6	16,2	23,2

Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor .

Registrando, sucessivamente, o sentido das respostas apresentadas para cada uma delas, será possível avançar um pouco mais.

Observando a tríade de bens essenciais (Figura 6), a cada quatro famílias entrevistadas, apenas uma afirma que não reduziu o consumo em nenhuma das rubricas apontadas. Os valores calculados para os centros urbanos são

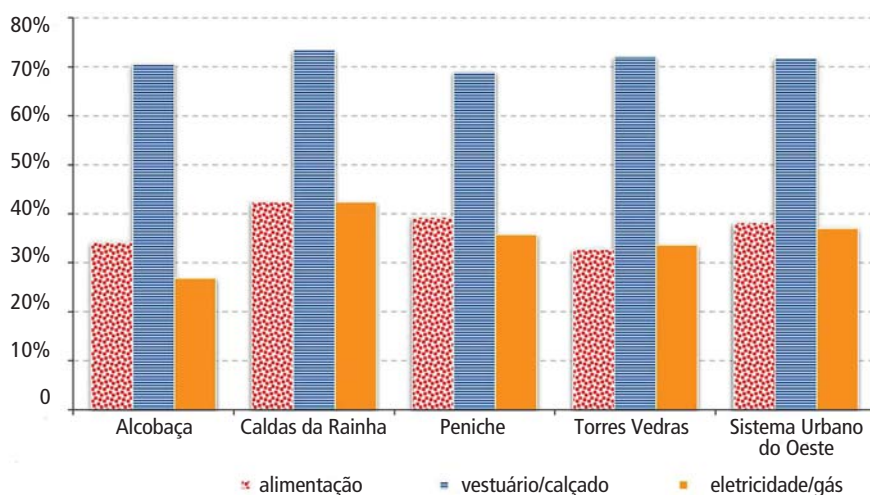
muito próximos dessa fasquia. Destaque para o caso das Caldas da Rainha onde há menos famílias que não reduziram o nível de consumo. No avesso dessa realidade, encontramos, com uma proporção semelhante (24%), as famílias que reduziram o consumo nos três itens, denunciando situações de maior exposição aos efeitos da crise.

Tabela 5 -- Matriz de contração do consumo de bens essenciais

Reduziu custos com:			Alcobaça		Caldas da Rainha		Peniche		Torres Vedras		Sistema Urbano do Oeste	
Alimentação	Vestuário/calçado	Eletricidade/gás	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
não reduziu	não reduziu	não reduziu	11	26,8	37	23,4	22	26,2	27	26,0	97	25,1
não reduziu	não reduziu	não reduziu	14	34,1	32	20,3	18	21,4	28	26,9	92	23,8
não reduziu	reduziu	reduziu	1	2,4	21	13,3	10	11,9	14	13,5	46	11,9
não reduziu	reduziu	reduziu	1	2,4	1	0,6	1	1,2	1	1,0	4	1,0
reduziu	não reduziu	não reduziu		0,0	4	2,5	2	2,4	1	1,0	7	1,8
reduziu	reduziu	reduziu		0,0		0,0	1	1,2		0,0	1	0,3
reduziu	não reduziu	não reduziu	5	12,2	18	11,4	12	14,3	13	12,5	48	12,4
reduziu	reduziu	reduziu	9	22,0	45	28,5	18	21,4	20	19,2	92	23,8
Total geral			41	100,0	158	100,0	84	100,0	104	100,0	387	100,0

Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Figura 6 – Proporção de famílias que reduziu o consumo (alimentação, vestuário/calçado e eletricidade/gás)



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

É preciso dizer que 38% das famílias inquiridas, no contexto do sistema urbano, reportam cortes em alimentação (correspondendo a 42% em Caldas da Rainha, 39% em Peniche, 38% em Torres Vedras e 34% em Alcobaça). Vestuário e calçado foram mais vezes alvos de cortes, acoplando, à resposta negativa, as expressões do gênero: “a alimentação é a última coisa a reduzir”.

Os entrevistados que responderam afirmativamente nessa matéria ensaiaram várias fórmulas explicativas: desde a procura por produtos mais baratos (promoções, marcas brancas, pontos de venda mais econômicos), a exclusão de produtos mais caros (certos tipos de carne ou peixe, por exemplo), até a redução indiscriminada por total insuficiência econômica ou anulação de refeições (o jantar é, por vezes, suprimido ou reduzido). Nessa última situação, encontram-se as famílias que não dispõem de recursos para satisfazer esse tipo de necessidades.

Na contração do consumo de vestuário e calçado (no sistema urbano, 72% das famílias afirmam que cortaram nesse tipo de consumo, oscilando entre 71% e 73% quando se analisam as situações das 4 cidades individualmente), também se misturam várias realidades, que vão, desde a substituição dos locais de compra, até a aquisição de marcas mais baratas, a redução da frequência com que se fazem compras, passando pelo uso de roupas usadas cedidas por familiares ou amigos, até a total eliminação desse tipo de consumo.

As estratégias apresentadas para reduzir os custos da eletricidade e do gás (37% das famílias no sistema urbano declararam ter reduzido esse tipo de consumo; em maior proporção nas Caldas da Rainha, 42%; e menor

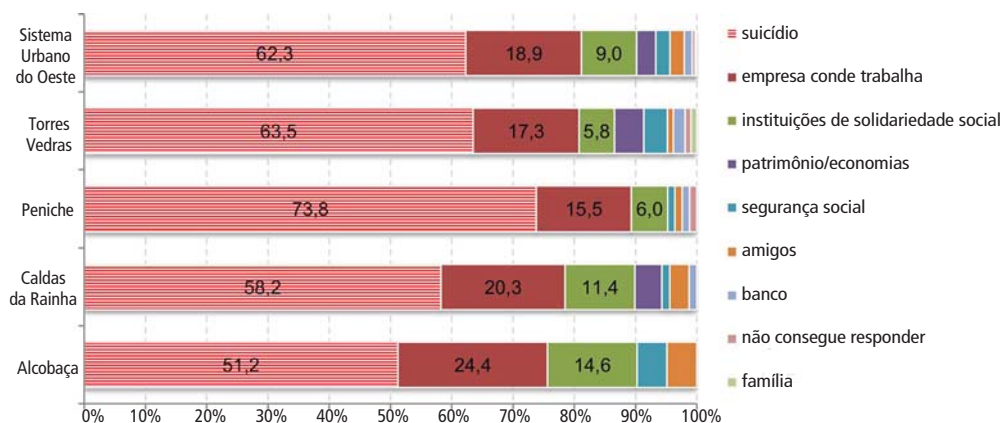
em Alcobaça, 27%) prendem-se com medidas de eliminação de desperdícios, embora seja frequente a referência ao fato de se tratar de um tipo de despesa que, pela sua natureza (em parte desligada da amplitude do consumo), não se molda facilmente a medidas de redução.

Crise pós-2008 e aumento da exclusão social

Serão tratados, agora, os mecanismos que as famílias primeiramente acionaram em situações de insuficiência econômica tendo em conta, nos seis anos considerados, o nível de exposição a situações de carências graves (dificuldade de suprir as despesas com alimentação, habitação e saúde) e, ainda, o grau de proximidade que as diferentes comunidades apresentam a situações similares. O corpo dessas linhas de análise organiza-se em diversas conclusões que, no conjunto, constroem um entendimento sobre a capacidade de redundância das comunidades e dos círculos familiares.

Quando solicitado aos entrevistados que indicasse a quem recorreriam caso se confrontassem com uma situação de insuficiência econômica (dificuldade de acesso à alimentação, habitação, saúde), foi recorrente a referência à família (Figura 7). Nesse panorama, existem nuances: no seu conjunto, as respostas indicam que, nas cidades do Oeste, 62% das famílias recorreriam aos familiares em caso de impossibilidade de aceder aos bens essenciais considerados: alimentação, habitação e saúde (Figura 7). Essa realidade assume maior expressão em Peniche (74%) e Torres Vedras (63,5%) e menor em Caldas da Rainha (58%) e Alcobaça (51%).

Figura 7– Instâncias/mecanismos a que as famílias recorreriam em situações de emergência econômica



Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Por essa variável, pode-se vislumbrar a consistência dos laços familiares e de seu papel como estruturas de redundância por excelência e como elas respondem, precisamente, nos centros urbanos mais vulneráveis. Eis a primeira almofada para as situações mais graves. Em consequência, e com maior poder de esclarecimento, o peso das famílias que não conseguem responder à pergunta (inicialmente não havia essa classe, mas foi necessário introduzi-la), ou seja, quando confrontados com a interrogação, e após alguma consideração, a resposta formulada era (com variações todas confluentes para o mesmo sentido): “não consigo dizer a quem recorreria”.

Nessa categoria estão contidas situações mais vulneráveis, ou porque mais distantes do “escudo” familiar, ou porque nenhuma das outras possibilidades surge com a consistência suficiente que permita ser formulada como

resposta (por desconhecimento ou por indisponibilidade). Os resultados indicam que quase uma em cada cinco famílias revelou essa vulnerabilidade; valor semelhante verifica-se na cidade das Caldas da Rainha. A situação mais expressiva é a de Alcobaça (24%), já as com menos gravidade são as de Torres Vedras (17%) e de Peniche (15,5%).

Em certa medida, são as instituições bancárias ou o patrimônio (imobiliário e não só) e as poupanças que substituem as relações familiares, nos casos em que estas são mais frágeis. Os amigos, para esse efeito, não assumem muita relevância. Mais residuais são as considerações em torno da segurança social ou das instituições de solidariedade social. São das últimas a serem consideradas.

Imediatamente a seguir a essa questão (feita, como se disse, num registro hipotético), colocava-se outra, de âmbito fechado e

Tabela 6 – Famílias expostas a situações de carências econômicas graves

	Alcobaça		Caldas da Rainha		Peniche		Torres Vedras		Sistema Urbano do Oeste	
	<i>fi</i>	<i>fr</i>	<i>fi</i>	<i>fr</i>	<i>fi</i>	<i>fr</i>	<i>fi</i>	<i>fr</i>	<i>fi</i>	<i>fr</i>
Família	7	53,8	41	61,2	30	85,7	29	80,6	107	70,9
Não consegue responder	4	30,8	13	19,4	2	5,7	–	0,0	19	12,6
Banco	–	0,0	7	10,4	1	2,9	1	2,8	9	6,0
Amigos	–	0,0	3	4,5	–	0,0	2	5,6	5	3,3
Segurança social	1	7,7	–	0,0	1	2,9	3	8,3	5	3,3
Patrimônio/economias	1	7,7	2	3,0	–	0,0	–	0,0	3	2,0
Instituições de solidariedade social	–	0,0	1	1,5	1	2,9	1	2,8	3	2,0
Total de famílias que pediram ajuda econômica nos últimos 6 anos	13	100,0	67	100,0	35	100,0	36	100,0	151	100,0
Total geral	41	31,7	158	42,4	84	41,7	104	34,6	387	39,0

Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

direto: perguntou-se se, nos seis anos considerados, a família do entrevistado passou por alguma situação dessa natureza (dificuldades de aceder à alimentação, habitação, saúde). As respostas a essa questão clarificaram quadros familiares de maior exclusão social numa ordem de grandeza que atinge 39% de famílias (pediu ajuda para suprir as despesas com alimentação, habitação e saúde) no período em causa, correspondendo a 38% da amostra ampliada (Tabela 6).

Do conjunto de famílias que tem como traço comum o fato de terem vivenciado ocasiões em que recorreram a ajuda econômica (151), os centros urbanos onde este quadro é mais recorrente são em Caldas da Rainha e Peniche (42% das famílias passaram por esse

constrangimento), a prevalência não é tão ampla em Torres Vedras (34,6%) e em Alcobaça (31,7%).

Abrindo o âmbito, para se ter uma visão sobre o grau de proximidade dos agregados familiares, na sua vivência quotidiana a esse tipo de situação, procurou-se saber se tinham contato direto (pessoal) com outros familiares, amigos, vizinhos ou colegas de trabalho que, fruto do contexto de crise, estivessem em situação de carências severas (bloqueios no acesso a alimentação, habitação, saúde). A sequência pretendeu estabelecer uma escala de mais próximo (outros familiares) ao mais afastado (colegas e trabalho), embora, neste último caso, tenha sido mantido o contato pessoal quotidiano (Tabela 7).

Tabela 7 – Nível de proximidade a situações de exclusão social provocadas pelo contexto de crise

	Alcobaça		Caldas da Rainha		Peniche		Torres Vedras		Sistema Urbano do Oeste	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Familiares	4	9,8	21	13,3	9	10,7	9	8,7	43	11,1
Familiares + amigos	–	–	3	1,9	4	4,8	1	1,0	8	2,1
Familiares + amigos + vizinhos	–	–	–	–	1	1,2	–	–	1	0,3
Familiares + amigos + vizinhos + colegas de trabalho	–	–	–	–	–	–	1	1,0	1	0,3
Familiares + colegas de trabalho	–	–	1	0,6	–	0,0	–	–	1	0,3
Amigos	2	4,9	23	14,6	10	11,9	10	9,6	45	11,6
Amigos + colegas de trabalho	–	–	1	0,6	–	–	–	–	1	0,3
Amigos + vizinhos	–	–	1	0,6	–	–	1	1,0	2	0,5
Amigos + vizinhos + colegas de trabalho	–	–	1	0,6	–	–	–	–	1	0,3
Vizinhos	3	7,3	12	7,6	7	8,3	15	14,4	37	9,6
Vizinhos + colegas de trabalho	–	–	–	–	1	1,2	–	–	1	0,3
Colegas de trabalho	–	–	11	7,0	7	8,3	11	10,6	29	7,5
Sem contato	32	78,0	84	53,2	45	53,6	56	53,8	217	56,1
Total geral	41	100	158	100	84	100	104	100	387	100

Fonte: questionários, 2014, elaboração do autor.

Resulta, desse exercício, o indicador de que 44% das famílias contatavam direta e quotidianamente famílias com dificuldades de suprir suas necessidades básicas. Essa realidade é vivida por cerca de 47% da amostra de famílias entrevistadas nas Caldas da Rainha, Peniche e Torres Vedras. Alcobaça não apresenta tanta proeminência dessa realidade (22%). As justificativas para os que respondem negativamente a essa solicitação são ensaiadas no discurso: de que se ouve dizer que existe, mas as pessoas escondem, que, mais recorrente em Alcobaça, a ligação à terra acaba por camuflar a gravidade desse tipo de carência; em “meios pequenos”,

dizem, “as pessoas desenrascam-se e disfarçam melhor”.

Do outro lado, da parte dos entrevistados que experienciam mais de perto situações de carências, abundam as exposições mais impressionantes.

A prevalência dos casos de carências básicas somada aos casos que restringiram bastante suas aquisições, mantendo-se no âmbito da privação material, ganha maior amplitude quando se analisa o grau de proximidade que a comunidade manifesta em face desses quadros de maior exclusão social. Para, em muitos desses casos, uma penumbra de desistência e

de depressão, mas evidencia-se uma banda de amortecimento silencioso que impede que se assista a surtos de indignação. Mas, os resultados demonstram um processo de bloqueio, difícil de dismantelar, no desenvolvimento dessas comunidades.

Considerações finais

A crise pós-2008 provocou profundas transformações globais. O mercado de trabalho foi sem dúvida uma das áreas em que os efeitos foram mais severos no contexto europeu. Todavia, os países do Sul da Europa, nos quais mais se fizeram sentir as políticas de austeridade, fizeram com que a contração do emprego e dos rendimentos a ele associados amplificassem as situações de exclusão social.

Vão, nesse sentido, as conclusões que se obtiveram na análise das cidades portuguesas tomadas como estudo. A proliferação de níveis de rendimentos muito baixos (46% das famílias não dispõem de mais que 437 euros mensais *per capita*) condiciona a qualidade de vida e arrasta as famílias para condições de vulnerabilidade que lhes cortam a possibilidade de contribuir para o progresso da comunidade. Muitas famílias, pela redução que sofreram nos rendimentos mensais (65% perdeu pelo menos 1/4 do seu ganho mensal), foram arrastadas para essa situação nos anos pós-2008.

Acrescenta-se, ao ponto anterior, o fato de mais da metade das famílias antever possibilidades de degradação no seu quadro de fontes de rendimento (57% considera os seus rendimentos familiares instáveis ou muito instáveis). Assim, degradam-se as condições para

qualificar a vida familiar e o contexto social (nas suas múltiplas dimensões).

O fato de para cada 100 inativos existir apenas 75 dos ativos é um estrangulamento severo à capacidade de mobilizar esforço de desenvolvimento, resultando num duplo constrangimento: por um lado, avoluma a parte do esforço que recai sobre os ativos em minoria; por outro (e se tivermos em conta que os inativos são, sobretudo, desempregados (31%) e reformados ou pensionistas (correspondem a 37,4% dos ativos empregados), a fragilidade da fatia que pode suportar ou introduzir transformações na estrutura econômica é elevada. Eis uma tarraxa bem apertada em torno do potencial de desenvolvimento.

A proporção de desempregados colocados à margem de qualquer fonte de rendimento (41%, não recebe subsídio de desemprego) desgasta uma parte significativa da população ativa, encostando-a a contextos de grande marginalidade, que a afastam gradualmente da sociedade, dispensando-se, assim, o seu potencial. No cenário mais benevolente, a prazo, desperdiçam-se/comprometem-se recursos. Cola-se aos aspetos anteriores, amplificando-os, o fato de boa parte dos desempregados (45%) terem mais de 45 anos, expondo-os a maiores fragilidades em face de um quadro de proteção social e de um mercado de trabalho que os exclui.

Se é certo que se poderá dizer que parte desse desemprego (34% é a proporção de desempregados em relação aos ativos) é pontual ou que remete causas para uma conjuntura de tempo mais lato, tal perde aderência quando se percebe que 40,5% das famílias, nos últimos 6 anos, tiveram pelo menos 1 dos seus elementos em situações de desemprego (muitos casos

mais do que 1 elemento) e que, quando retomaram o mercado de trabalho, o rendimento que auferiam se manteve ou regrediu (apenas 13,4% nessas circunstâncias aumentaram o ordenado quando retomaram ao mercado de trabalho, 17,4% não voltaram). É um problema generalizado, que afeta uma parte significativa da comunidade, degradando a sua capacidade de aceder a fontes de rendimentos, erodindo a sua capacidade de progredir;

Essas situações de carências traduzem-se na quantidade de famílias que tiveram de cortar na alimentação (38%) e nas 24% que conheceram constrangimentos na aquisição dos três bens essenciais (alimentação, vestuário e calçado, eletricidade e gás). No fim dessa linha, surgem as famílias (39%) que tiveram de pedir ajuda para, durante o período em análise, ultrapassar situações em que não conseguiam satisfazer necessidades básicas (alimentação, habitação, saúde) sinalizando contextos de risco de exclusão muito elevados, correspondendo a situações em que as famílias não dispuseram

de recursos para se alimentarem, para pagar as despesas com a habitação e com saúde. Ou seja: enfrentaram riscos de fome, de serem desalojados e não poderem tratar da sua saúde. Esse quadro de fortes impactos da crise generaliza-se quando se percebe que a convivência quotidiana com situações de risco de exclusão dessa natureza assume uma expressão significativa (44% dos entrevistados convivem diariamente com essas carências: nas famílias, nos amigos ou nos colegas de trabalho).

Os seis anos analisados permitem perceber que a crise assume proporções mais profundas, quando a avaliação é mais detalhada e a escala mais aproximada, aspectos quase sempre descorados nos relatórios das instituições mundiais, europeias e nacionais. Nas cidades estudadas, tendo em conta a primeira fase da crise (2008-2014), assistiu-se à desestruturação das suas estruturas de emprego, conduzindo a uma forte contração nos rendimentos, que por sua vez aumentou as situações de risco de exclusão social.

Carlos Gonçalves

Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.
c.goncalves@campus.ul.pt

Notas

- (1) NUTs é o acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões. Essa nomenclatura foi criada pelo Eurostat no início dos anos 1970, visando à harmonização das estatísticas dos vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais. Portugal desagrupa-se em 3 NUTs de nível I, 7 de nível II e 25 de nível III. Assim, a NUT III Oeste é uma das 8 subunidades territoriais integradas na NUT II Centro. A NUT II Centro corresponde a uma das 7 que se agrupam na NUT I Continente.
- (2) NUTs is the acronym for "Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes", a hierarchical system of division of territory into regions.
- (3) À semelhança do que sucedeu no final dos anos 1920, quando o reforço do liberalismo conduziu ou colapso do mercado acionista em 1929 ou quando, em meados dos anos 1970, a matriz de regulação do capitalismo implantado no final da Segunda Guerra Mundial foi abandonada.
- (4) A cidade de Torres Vedras tinha 7.095 famílias residentes em 2011, Peniche tinha 6.070, Caldas da Rainha 11.552 e Alcobaça 3.009. Tendo em conta uma população (nesse caso, o total das famílias residentes nas quatro cidades) de 27.726 famílias clássicas, calculadas com base na dimensão média, obteve-se a indicação de que, tendo em vista uma margem de erro máxima associada à amostra de 5%, com um nível de confiança de 95%, a dimensão da amostra corresponderia a 380 questionários.
- (5) Ensino Fundamental I, no caso do Brasil.
- (6) Este trabalho insere-se numa análise mais extensa da informação recolhida que pode ser consultada em (Gonçalves, 2014). De igual modo, neste documento, pode-se consultar uma caracterização detalhada da amostra.
- (7) Conversão feita tendo em conta os valores do dia 5/1/2017.
- (8) Esse valor posiciona-se entre o limiar do risco de pobreza (409 uros em 2012), o respeitante ao indexante de apoios sociais (419 euros) e o valor do salário mínimo nacional (485 euros). Para melhor enquadrar a especificidade desses resultados, é conveniente ter em mente dois conceitos definidos da seguinte forma pelo INE: Linha de pobreza: “limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família se encontra em risco de pobreza. Esse valor foi convencionado pela Comissão Europeia como sendo o correspondente a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país”. População em risco de pobreza ou exclusão social: “indivíduos em risco de pobreza ou vivendo em agregados com intensidade laboral *per capita* muito reduzida ou em situação de privação material severa”. Informação disponível em: <http://smi.ine.pt/>.
- (9) O subsídio de desemprego é uma prestação em dinheiro atribuída aos beneficiários desempregados para compensar a falta de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego. Para ter direito a essa prestação social, é necessário reunir as seguintes condições: residir em Portugal; estar em situação de desemprego involuntário; ter capacidade e disponibilidade para o trabalho; estar inscrito para procura de emprego no centro de emprego da área de residência; e ter o prazo de garantia exigido que corresponde a 360 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses anteriores à data do desemprego. O valor a receber corresponde a 65% do montante diário da remuneração de referência, calculado na base de 30 dias por mês.

- (10) O Rendimento Social de Inserção (RSI) é uma medida de proteção social criada para apoiar pessoas ou famílias que se encontrem em situação de grave carência econômica e em risco de exclusão social, e é constituída por: um contrato de inserção para os ajudar a integrar-se social e profissionalmente; e uma prestação em dinheiro para satisfação das suas necessidades básicas. As pessoas, para receberem o Rendimento Social de Inserção, celebram e assinam um Contrato de Inserção, do qual consta um conjunto de deveres e direitos, com vista à sua integração social e profissional. Reúnem condições para beneficiar do RSI as pessoas que vivem sozinhas ou famílias cuja soma dos seus rendimentos mensais seja inferior a 183,84 euros (622 reais). No caso das famílias, a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior ao valor máximo de RSI, calculado em função da composição do agregado familiar (pelo titular: 183,84 euros, 100% do valor do RSI; por cada indivíduo maior: 128,69 euros, 70% do valor do RSI; por cada indivíduo menor 91,92 euros, 50% do valor do RSI).
- (11) Os dados divulgados pelo IEFP correspondem ao “desemprego registado”, que mede a expressão administrativa dos indivíduos que se inscrevem nos Centros de Emprego, sendo posteriormente classificados como desempregados, após determinados procedimentos. Sendo classificadas como “desempregadas” as pessoas com idade mínima de 16 anos (com exceção dos casos previstos na lei), inscritas nos Centros de Emprego, que não têm um trabalho e que estejam disponíveis para trabalhar e que procuram um emprego por conta de outrem. Informação disponíveis em: <http://www.ine.pt/>.

Referências

- ATKINSON, R., e DAVUDI, S. (2000). The concept of social exclusion in the European Union. *Journal of Comon Market Studies*, v. 38, n. 3, pp. 427-448.
- COMMISSION, EUROPEAN, DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT (2015). *Employment and social developments in Europe 2015* (vol. 1).
- CUADRADO-ROURA; J. R., MARTIN, R. e RODRÍGUEZ-POSE, A. (2016). The economic crisis in Europe: urban and regional consequences. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 9, n. 1, pp. 3-11.
- CUTTER, S.; BORUFF, B. e SHIRLEY, L. (2003). Social Vulnerability to Environmental Hazards. *Social Science Quarterly*, v. 84, n. 2, pp. 242-260.
- ECOTRUST (2012). *Resilience & Transformation a regional approach*. Portland.
- ERAYDIN, A. (2013). “Resilience Thinking for Planning”. In: ERAYDIN, A. e TASAN-KOK, T. (orgs.). *Resilience Thinking in Urban Planning*, v. 106, pp. 17-38. Dordrecht, Springer Netherlands. Disponível em: <http://doi.org/10.1007/978-94-007-5476-8>. Acesso em: 7 jun 2013.
- EUROFOUND. (2016). *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponível em: <http://doi.org/10.2806/208757>. Acesso em: 3 mar 2016.
- ESPON. (2013). *Economic crisis: resilience of regions*. Revised Interim Report. Luxemburgo.

- EUROPEAN COMMISSION. (2011). *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis*. Vienna/Heisdorf/Bonn.
- EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (2009). *Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses*. Luxemburgo.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT (2009). *Employment in Europe 2009*.
- FRATESI, U. e RODRÍGUEZ-POSE, A. (2016). The crisis and regional employment in Europe: What role for sheltered economies? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 9, n. 1, pp. 33-57.
- FUJITA, K. (2013). *Introduction : cities and crisis: new critical urban theory*. Sage,
- GARRETSEN, H.; MCCANN, P.; MARTIN, R. e TYLER, P. (2013). The future of regional policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 6, n. 2, pp. 179-186.
- GONÇALVES, C. (2014). *Resiliência, sustentabilidade e qualidade de vida em sistemas urbanos: efeitos da crise (pós-2008) em Portugal e no sistema urbano do Oeste*. Tese de Doutoramento. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- HADJIMICHALIS, C. (2011). Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis. *European Urban and Regional Studies*, v. 18, n. 3, pp. 254-274.
- HOMER-DIXON, T. et al. (2015). Synchronous failure: The emerging causal architecture of global crisis. *Ecology and Society*, v. 20, n. 3.
- KOTZ, D. M. (2009). The financial and economic crisis of 2008: a systemic crisis of neoliberal capitalism. *Review of Radical Political Economics*, v. 41, n. 3, pp. 305-317.
- MADANIPOUR, A.; SHUCKSMITH, M. e TALBOT, H. (2015). Concepts of poverty and social exclusion in Europe. *Local Economy*, v. 30, n. 7, pp. 721-741. Disponível em <http://doi.org/10.1177/0269094215601634>. Acesso em: 6 jan 2015.
- MARELLI, E.; PATUELLI, R. e SIGNORELLI, M. (2012). Regional unemployment in the EU before and after the global crisis. *Post Communist Economies*, v. 24, n. 2, pp. 155-175. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/14631377.2012.675153>. Acesso em: 27 ago 2016.
- MILLER, F. et al. (2010). Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society*, v. 15, n. 3.
- NAUDÉ, W.; MCGILLIVRAY, M. e ROSSOUW, S. (2009). Measuring the Vulnerability of Subnational Regions in South Africa. *Oxford Development Studies*, v. 37, n. 3, pp. 249-276. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/13600810903085800>. Acesso em: 14 dez 2013.
- O'BRIEN, M. e PENNA, S. (2008). Social exclusion in Europe: some conceptual issues. *International Journal of Social Welfare*, v. 17, n. 1, pp. 84-92. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2006.00478.x>. Acesso em: 6 jan 2016.
- RACO, M. e STREET, E. (2012). Resilience Planning, Economic Change and in London and Hong Kong. *Urban Studies*, v. 49, n. 5, pp. 1065-1087.
- REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA (2014). *Indicadores sobre a pobreza Dados Europeus e Nacionais*. Atualização março 2014. Porto.

- SEELIGER, L. e TUROK, I. (2013). Towards sustainable cities: extending resilience with insights from vulnerability and transition theory. *Sustainability*, v. 5, n. 5, pp. 2108-2128. Disponível em: <http://doi.org/10.3390/su5052108>. Acesso em: 10 jul 2014.
- SILVEY, R. (2010). Development geography: politics and “the state” under crisis. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 6, pp. 828-834.
- TOSUN, J.; WETZEL, A. e ZAPRYANOVA, G. (2014). The EU in crisis: advancing the debate. *Journal of European Integration*, v. 36, n. 3, pp. 195-211.
- URBACT (2010). *Urbact cities facing the crisis responses*. França, Saint-Denis La Plaine.

Texto recebido em 30/ago/2016
Texto aprovado em 8/dez/2016

Crisis de la globalización neoliberal y mercados de trabajo en Andalucía (España)

The crisis of neoliberal globalization
and labor markets in Andalusia (Spain)

Inmaculada Caravaca
Gema González-Romero

Resumen

Las profundas transformaciones de las estructuras económicas, laborales, sociales e institucionales que se venían produciendo desde finales del siglo XX se han acelerado, profundizado y complejizado durante la última década al generarse una crisis de excepcional calado que, aunque empezó siendo financiera, ha ido evolucionado hasta convertirse en sistémica. Dicha crisis, además de poner en evidencia las fragilidades del sistema está provocando nuevas desigualdades socioeconómicas y territoriales. El objetivo de este artículo es analizar los efectos de la crisis en los mercados de trabajo de las ciudades de Andalucía de más de 20.000 habitantes, intentando detectar si se han producido alteraciones en el modelo territorial de esta región, considerada periférica tanto en el ámbito español como en el europeo.

Palabras clave: crisis, globalización neoliberal, mercados de trabajo, ciudades, Andalucía.

Abstract

The profound changes in economic, labor, social and institutional structures that have been occurring since the late 20th century have become faster, deeper and more complex over the last decade, as a crisis of exceptional depth has been generated. Although it began as a financial crisis, it has evolved to become systemic. This crisis, in addition to exposing the frailties of the system, is causing new socio-economic and territorial inequalities. The aim of this paper is to analyze the effects of the crisis on labor markets of the cities of Andalusia that have more than 20,000 inhabitants, trying to detect whether there have been changes in the territorial model of this region, which is considered peripheral both in the Spanish and European spheres.

Keywords: crisis; neoliberal globalization; labor markets; cities; Andalusia.

“La utopía industrialista nos prometía que el desarrollo de las fuerzas productivas y la expansión de la esfera económica iban a liberar a la humanidad de la escasez, de la injusticia y del malestar...De esta utopía no queda nada. Esto no quiere decir que todo sea ahora vano y que sólo nos quede someternos al curso de las cosas. Esto quiere decir que es preciso cambiar de utopía; porque mientras permanecemos prisioneros de lo que se viene abajo, seguiremos siendo incapaces de percibir el potencial de liberación que la actual mutación contiene”.

(Andre Gorz: *Metamorfosis del trabajo*)

Introducción

Las profundas transformaciones de las estructuras económicas, laborales, sociales e institucionales que se venían produciendo desde finales del siglo XX se han acelerado, profundizado y complejizado durante la última década al generarse una crisis de excepcional calado que, aunque empezó siendo financiera, ha ido evolucionado hasta convertirse en sistémica e incluso en civilizatoria al afectar a la economía en su conjunto, al mercado laboral, al medio ambiente, a las instituciones, a las políticas y a los valores morales y éticos. De este modo, a las perturbaciones asociadas al advenimiento de la sociedad informacional (Castells, 1995 y 1996), la globalización económica (Veltz, 1996; Wackerman, 2011), y la hegemonía alcanzada por la ideología neoliberal (Laval-Dardot, 2013), es necesario añadir los graves impactos generados por la crisis que, además de poner en evidencia las fragilidades del sistema y hacer aflorar sus contradicciones, está provocando nuevas desigualdades socioeconómicas y territoriales (Fernández Durán, 2011; Sassen, 2015).

En efecto, la crisis sistémica iniciada hace ya casi una década, ha provocado una serie de impactos asociados tanto a la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de globalización como a los cambios experimentados por el modelo de funcionamiento económico desde finales del pasado siglo. Aunque son múltiples las causas que explican sus orígenes, destacan especialmente dos: la aplicación de estrategias de desregulación económica y laboral, estrechamente asociadas a la llamada ideología neoliberal, y el proceso de financiarización de la economía, sustentada en la utilización de productos financieros muy sofisticados, opacos y de alto riesgo. Tales estrategias han propiciado una fuerte acumulación de capital financiero, en buena parte especulativo, mientras iban quedando en un lugar secundario las actividades directamente productivas (Etxezarreta, 2009; Boccara-Le Héron-Plihon, 2012; Lordon, 2012).

Los efectos de esta profunda crisis han sido devastadores, sobre todo en aquellos países en los que el modelo económico se había sustentado en un desmedido crecimiento del sector inmobiliario (Naredo, 2009 y 2010; Romero, 2010; Burriel, 2011; Rodríguez López,

2011). Entre los impactos que ha venido generando, destaca con mucho la escandalosa destrucción de puestos de trabajo, pero también la creciente precarización del empleo, que contribuye a fragmentar los mercados de trabajo y, en consecuencia, a acentuar las desigualdades económicas, sociales y territoriales (Intermon Oxfam, 2012; Oxfam Intermon, 2013).

Pero no hay que olvidar que si desde la perspectiva social se está produciendo un aumento de las desigualdades, desde la territorial se están generando transformaciones asociadas a los modelos de acumulación de capital y a la función que ejerce cada ámbito territorial en el conjunto del sistema. No puede extrañar, en consecuencia, que los efectos indeseados de la crisis se hayan multiplicado considerablemente en aquellos países en los que la burbuja financiera que la desencadenó estaba asociada a otra inmobiliaria que, al estallar, contribuyó a multiplicar la pérdida de empleos tanto en el sector de la construcción, como en aquellos otros que, directa o indirectamente, estaban vinculados a él. De este modo, y tal y como había ocurrido en ocasiones anteriores, el sector de las construcciones adoptó un rol estratégico como articulador entre las actividades financieras y la economía real, contribuyendo a potenciar la crisis (Daher, 2013). Se pone así en evidencia la complejidad de una crisis que, aunque puede considerarse global, ya que afecta al conjunto del sistema, no es uniforme, puesto que incide en los territorios con distintas formas e intensidades.

En este último sentido, hay que llamar la atención acerca del hecho de que mientras son muy numerosas las investigaciones

realizadas sobre las causas de la crisis y las transformaciones estructurales que provoca, son aún insuficientes las que se ocupan de los cambios territoriales que está generando (Corpataux-Crervoissier-Theurillat, 2009; Méndez, 2014; Alberto-Sánchez, 2014). En tal contexto, son especialmente necesarios aquellos análisis que centran la atención en la relación crisis/empleo/territorio.

Como es sabido, las ciudades concentran la mayor parte de la población así como los procesos de producción, distribución e intercambio de información, conocimientos, productos, bienes y servicios. No es de extrañar, por consiguiente, que los ámbitos urbanos se estén viendo especialmente afectados por la crisis; lo que se pone en evidencia, por ejemplo, en el informe publicado por la Unión Europea (Soto, 2010), y en las investigaciones realizadas en las ciudades británicas (Lee-Morris-Jones, 2009), norteamericanas (Paulais, 2009) y españolas (Méndez, 2013a, 2013b; Alberto-Sánchez, 2014; Méndez-Abad-Echaves, 2015).

En relación con los procesos de desarrollo territorial – entendido éste desde la triple perspectiva económica, social y ambiental – los sistemas urbanos requieren una especial atención, puesto que tanto la distribución jerárquica como la espacial de las ciudades pueden contribuir a potenciar o a frenar los procesos de desarrollo (Capel, 2003). Junto a lo anterior, no hay que olvidar el papel que ejercen las ciudades medias en dichos procesos pues, al actuar como nodos de articulación entre las grandes aglomeraciones urbanas y los ámbitos rurales, pueden generar efectos multiplicadores en los territorios (Camagni-Salone, 1993; Bellet-Llop, 2000, 2004; Capel, 2003). Es por ello por lo que desde la Unión

Europea se han venido elaborando informes que, sosteniendo estas tesis, plantean algunas propuestas de actuación: *Estrategia Territorial Europea* (1999), *Programa de Estudios sobre Planificación Espacial Europea* (2000), *Informes sobre la Cohesión Económica y Social* (1999, 2000, 2004). Los sistemas urbanos y las ciudades que los conforman son, pues, escenarios idóneos para observar los efectos de la crisis, y su conocimiento puede ayudar a diseñar estrategias específicas de actuación con las que reaccionar a ella propiciando, a su vez, modelos alternativos de desarrollo.

Con este marco general de referencia, el objetivo de este artículo es analizar los efectos de la crisis en los mercados de trabajo de las ciudades de Andalucía con más de 20.000 habitantes, intentando detectar si se han producido alteraciones, y de qué índole, en el modelo territorial de la región. Se trata, pues, de objetivos de especial interés para observar la relación entre crisis y territorio, sobre todo teniendo en cuenta que España es uno de los países europeos que ha encabezado el ranking de destrucción de empleo y que la región objeto de estudio, considerada periférica tanto en el ámbito español como en el europeo, es precisamente una de las más afectadas por la crisis.

Se parte de la hipótesis de que la incidencia de la crisis en los mercados urbanos de trabajo depende de la forma en que se inserten las ciudades en el sistema urbano regional, de los recursos con que cuentan y su forma de activarlos, de sus trayectorias históricas, de sus estructuras económicas, de las actitudes más o menos proactivas de sus agentes locales para impulsar procesos de desarrollo y de la capacidad de reacción que

éstos tengan ante circunstancias adversas (Méndez, 2002; Martín-Simmie, 2008; Salon-Albertos, 2009). Para llevar a cabo el análisis se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo están incidiendo la globalización neoliberal y la crisis en los mercados de trabajo? ¿Por qué perjudica más la crisis a unos territorios que a otros, ya se trate de países, regiones o ciudades? ¿Cómo afecta la crisis al empleo en una región caracterizada por su incapacidad histórica para generar suficientes puestos de trabajo? ¿Se están produciendo cambios, y de qué tipo, en el sistema urbano andaluz? ¿Están aumentando los desequilibrios interurbanos en Andalucía?

Los principales indicadores utilizados para la realización de esta investigación son el empleo y el paro,¹ considerados básicos para conocer los comportamientos de los mercados de trabajo y, en consecuencia, especialmente ilustrativos de los impactos generados por la crisis. Aunque se utiliza alguna información complementaria, la mayor parte procede del Registro de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Servicio Público de Empleo Estatal. El periodo de referencia se sitúa entre el año 2006, que antecede a la crisis, y el 2014 que es el último para el que se cuenta con información disponible.²

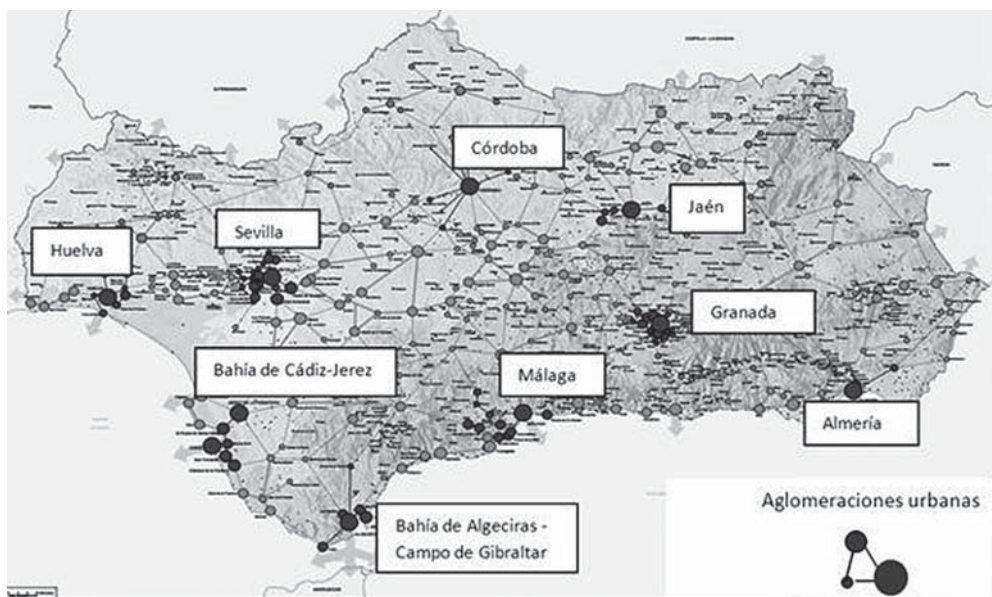
Desde la perspectiva geográfica que aquí se propone, es necesario enfatizar acerca del ámbito territorial en el que se localizan las ciudades y del lugar que éstas ocupan en el sistema urbano regional. En el caso de Andalucía, la región cuenta con un sistema urbano equilibrado no sólo desde la perspectiva jerárquica sino también desde la territorial, estando las ciudades

muy equitativamente repartidas por el territorio regional; no obstante, se localizan fundamentalmente a lo largo de la costa y del Valle del Guadalquivir – que separa los macizos montañosos de Sierra Morena (al norte) y las Cordilleras Béticas (al sur) – así como en el conjunto de depresiones situadas entre estas últimas cordilleras.

Para llevar a cabo el análisis se han tenido en cuenta las unidades territoriales

establecidas en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía que distingue, por una parte, las nueve aglomeraciones urbanas, que son los nodos esenciales que estructuran el territorio andaluz; y, por otra, las ciudades medias, que actúan como importantes eslabones que enlazan a las aglomeraciones con los ámbitos rurales (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2007) (Figura 1).

Figura 1 – Modelo territorial de Andalucía



Fuente: Junta de Andalucía, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2007).

El artículo se estructura en seis epígrafes. Tras esta introducción, se reflexiona acerca de la relación existente entre globalización neoliberal, crisis y empleo (epígrafe segundo). En el epígrafe tercero se contextualiza la situación de Andalucía en España y la Unión Europea, para después centrar la atención en los efectos de la crisis en las ciudades tanto en lo que respecta al empleo (epígrafe cuarto) como al paro (epígrafe quinto). Por último, se incluyen algunas consideraciones y reflexiones a modo de conclusión.

Globalización neoliberal, crisis y mercado de trabajo

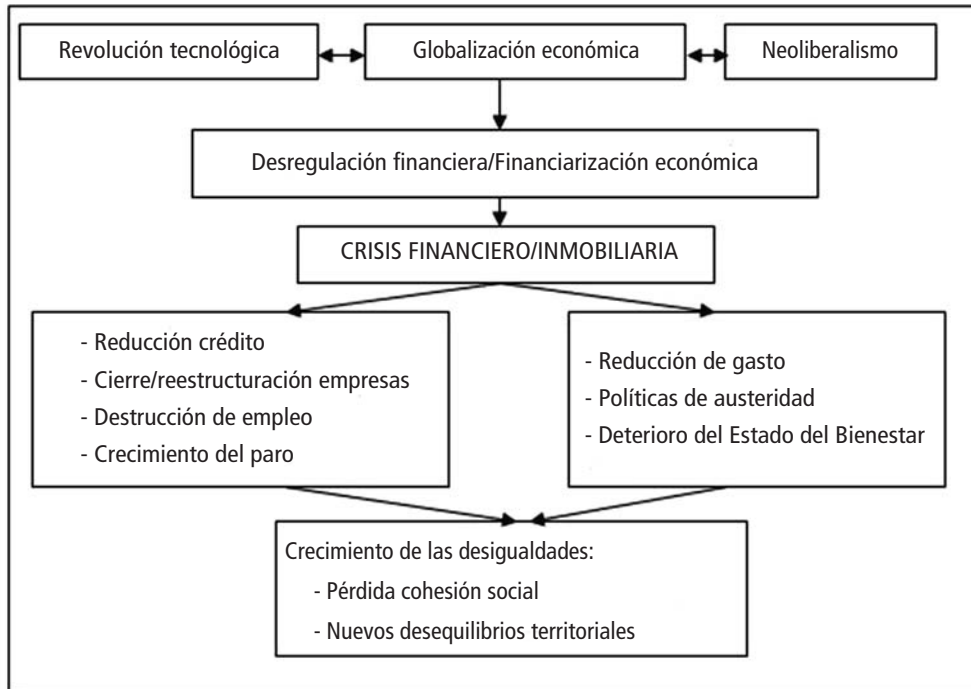
La historia del capitalismo ha ido evolucionando apoyándose en crisis periódicas de diferente consistencia e intensidad, pero manteniendo siempre los principios básicos que sustentan el sistema. Si bien es cierto que buena parte de estas crisis han sido coyunturales y han afectado sólo a determinados sectores de actividad y ámbitos territoriales, se han producido también otras que, al afectar al conjunto del sistema, han supuesto verdaderas rupturas y cambios estructurales que han conformado diferentes ciclos en la evolución del capitalismo.

Reviste particular interés la crisis iniciada en los años setenta del pasado siglo, asociada al desarrollo de la llamada sociedad informacional y a un proceso de mundialización económica hasta entonces sin precedentes. No hay que olvidar que algunas de las lógicas económicas y socio-laborales surgidas en el citado periodo siguen estando en buena parte

vigentes y, por tanto, resultan fundamentales para interpretar los cambios que se han venido produciendo y que han dado lugar a la crisis actual (Caravaca, 2014). Como dice Mayor Zaragoza, es durante las dos últimas décadas del siglo XX cuando hay que situar “el gran antecedente de la crisis actual: los valores democráticos, los principios éticos se sustituyen por el mercado” (Mayor Zaragoza, 2011, p. 32). También Morin enfatiza el hecho de que la crisis que ahora se padece tiene sus raíces en “la explosión de un capitalismo planetario, sin frenos desde la década de 1990, que ha amplificado todos los aspectos negativos del desarrollo (económico)” (Morin, 2011, p. 26).

Como pretende sintetizar la Figura 2, es precisamente a partir de las citadas décadas cuando, junto a la Revolución Tecnológica informacional y la globalización de la economía, empieza a extenderse una ideología neoliberal que se traduce en la aplicación de estrategias de privatización y de desregulación hasta el punto de que “la política monetaria se utiliza para luchar contra la inflación y no para sostener la inversión (mientras que) la moderación salarial se convierte en uno de los objetivos centrales de las políticas económicas” (Sterdyniak, 2012, pp. 30-31). De esta forma, “la característica principal del capitalismo mundializado desde comienzos de los años ochenta es la bajada de la parte salarial, esto es, de la parte del PIB correspondiente a los asalariados” (Husson, 2009, p. 7). Como consecuencia de todo lo anterior, la precariedad empieza a convertirse en un rasgo definitorio del funcionamiento de unos mercados de trabajo que, no sólo son incapaces de generar suficiente número de

Figura 2 – Principales causas y consecuencias de la crisis



Fuente: Elaboración propia.

empleos y de que éstos sean de cierta calidad, sino también de frenar su continua destrucción.

Por su parte, la Revolución Tecnológica ha provocado una creciente fragmentación de los mercados de trabajo pues, mientras que un número elevado de personas son expulsadas de los mismos o mantenidas en ellos de forma precaria, otro grupo trabaja cada vez más recibiendo a cambio crecientes ingresos. Efectivamente, al informatizar determinadas tareas "se produce más y mejor con una fracción decreciente de los efectivos empleados con anterioridad y se ofrece a ciertos trabajadores de élite unos privilegios que tienen como contrapartida el paro, la precariedad en el empleo, la descualificación

y la inseguridad del mayor número de trabajadores" (Gorz, 1995, p. 93).

A su vez, "la distribución desigual del trabajo de la esfera económica y el desigual reparto del tiempo que libera la innovación técnica conducen a que unos puedan comprar un suplemento de tiempo libre a otros y que estos últimos no tengan más remedio que ponerse al servicio de los primeros"... "Renace así una clase servil que la industrialización, después de la II Guerra Mundial, había abolido". Resulta, además, éticamente intolerable que algunos gobiernos y, lo que es peor, ciertos sindicatos, legitimen y favorezcan "esta formidable regresión social con el pretexto de que permite 'crear empleos',

e incluso de que los servidores aumenten el tiempo que sus amos pueden dedicar a unas actividades económicamente muy productivas” (Gorz, 1995, pp. 17-18).

En este contexto, la explosión de la burbuja financiero-inmobiliaria que da origen a la crisis iniciada hace ya casi una década provoca una pérdida de empleos sin precedentes, que no sólo no se palia con la aplicación de las medidas que, supuestamente, tenían por objeto controlar la crisis sino que, por el contrario, éstas generan nuevas pérdidas. En efecto, llama especialmente la atención el fuerte crecimiento del paro experimentado en buena parte de los países desarrollados, y especialmente en los europeos, asociado primero a la caída del sector de la construcción y a la reestructuración del sector financiero, y después a la aplicación de políticas neoliberales de austeridad que reducen los empleos públicos a la vez que privatizan buena parte de los servicios sociales con el consiguiente deterioro del Estado del Bienestar (Torres López, 2011; Méndez, 2013a).

Ante una situación como la descrita, produce cuanto menos desconcierto que, mientras las cifras de desempleo están llegando a alcanzar valores insostenibles en un buen número de países el objetivo de creación de empleo haya ido perdiendo peso frente al de la consecución de beneficios, que se convierte para las empresas en absolutamente prioritario. No puede extrañar, por consiguiente, que algunos interpreten que el desempleo se ha convertido en un instrumento útil para legitimar determinadas políticas, “no sólo porque ha permitido argumentar que se llevaban a cabo con la intención de que un mercado de trabajo más flexible garantizase

la creación de empleo, sino también porque ha desactivado parcialmente la propia capacidad de respuesta de los asalariados” (Álvarez Peralta, Luengo Escalonilla, Uxó González, 2013, p. 229). Se ha producido así un reforzamiento “del control político de las élites capitalistas sobre las fuerzas de trabajo de los países centrales, así como sobre la mayor parte de las economías de los países del Sur (de Europa)” (López-Rodríguez, 2010, pp. 47-48).

Tan deplorable situación convierte la creación de empleos, suficientes en número y con la debida calidad, en uno de los principales retos a los que las sociedades actuales tienen que hacer frente.

Andalucía en el contexto europeo y español

Es un hecho constatado que la crisis iniciada en 2008 está afectando intensamente a los países de la Unión Europea. El principal factor que ayuda a entender esta situación es la fuerte integración de sus mercados – más acusada aún en los que conforman la Unión Monetaria – que ha contribuido a facilitar el contagio entre unos y otros países (Daher, 2004). De este modo, la eurozona aún está lejos de haber superado la crisis y sus problemas sociales “no sólo son combatidos de una manera absolutamente insuficiente, sino que incluso se agravan cada vez más, sobre todo el de las altísimas tasas de desempleo” (Busch, 2014, p. 28).

Frente a lo que cabría esperar, la reacción institucional de la Unión Europea está siendo lenta y muy desafortunada.

Desde la perspectiva socioeconómica están aumentando las disparidades en la distribución de la renta sin que se implementen medidas que contribuyan a recuperar los anteriores niveles de cohesión social, de tal modo que se ha producido un "ahondamiento de las desigualdades que es proporcional al grado de avance de las políticas neoliberales" (Husson, 2009, p. 57),

Estas crecientes desigualdades se observan también desde la perspectiva territorial, pues, "la organización de la zona euro, que impone políticas macroeconómicas semejantes a países que se encuentran en situaciones diferentes, ha incrementado las divergencias entre los Estados miembros" (VVAA, 2012, p. 51). Así, "España, Portugal y Grecia han sido penalizados con una pérdida de producción de entre un 5 y un 10 % del PIB, Francia con una pérdida del 6 %, mientras Alemania, por el contrario, se beneficiaba de un efecto favorable equivalente al 8 % de su PIB" (Dévoluy et al., 2012, p. 56). Siendo esto así, no puede extrañar que se haya producido una fuerte destrucción de empleo en los países del sur de Europa (Rocha, 2012; Rocha-Aragón, 2012; Rocha Sánchez-Negueruela Cortés, 2014).

En España la pérdida de puestos de trabajo desde que se inició la crisis ha sido especialmente significativa, habiéndose destruido 3.769.500 de puestos de trabajo entre los años 2006 y 2014 (Encuesta de Población Activa, INE). La cifra es más alarmante aún si se analizan las tasas de paro, pues en 2014, con el 24,4%, únicamente se sitúa por debajo de Grecia (25,9%), encontrándose muy alejada de la media europea (9,8%) (Eurostat). Si, por una parte,

resulta llamativo el elevado número de empleos que se han venido destruyendo, y las altas tasas de paro alcanzadas, por otra, destaca así mismo la creciente precariedad de los puestos de trabajo que se están creando (Álvarez-Luengo-Uxó, 2013). Se puede entender así que el mercado de trabajo español sea uno de los más fragmentados y de los que peor funcionan del ámbito comunitario (López y Rodríguez, 2010; Rocha e Aragón, 2012; Rocha, Sánchez y Negueruela Cortés, 2014).

Pero no hay que olvidar que esto ocurre en un país cuya falta de capacidad para generar empleo, incluso en periodos de fuerte crecimiento económico, se ha venido considerando desde hace décadas uno de los rasgos estructurales de su economía. Como se ha señalado repetidamente al respecto, "la destrucción de empleo agrícola que ha conocido la economía española, especialmente intensificada en los años sesenta, se conjuga con un comportamiento de los sectores de la industria y la construcción que oscila en torno a una línea tendencial de valor cero, de modo que los empleos que se generan en las fases expansivas del ciclo se destruyen en las depresivas" (Delgado Cabeza-Sánchez Fernández, 1999, p. 49).

Esta tendencia estructural se distribuye de forma muy desigual entre las regiones que conforman el estado español, lo que hay que poner en relación con las funciones que desempeña cada territorio en la división espacial del trabajo. En efecto, "las economías periféricas, como consecuencia de su forma específica de integración, ven distanciarse sus condiciones de las de los territorios hegemónicos...que son los capaces de imponer su política económica cuando

el estado keynesiano del bienestar ha sido sustituido por el estado schumpeteriano de la eficacia" (Delgado Cabeza-Sánchez Fernández, 1999, p. 57).

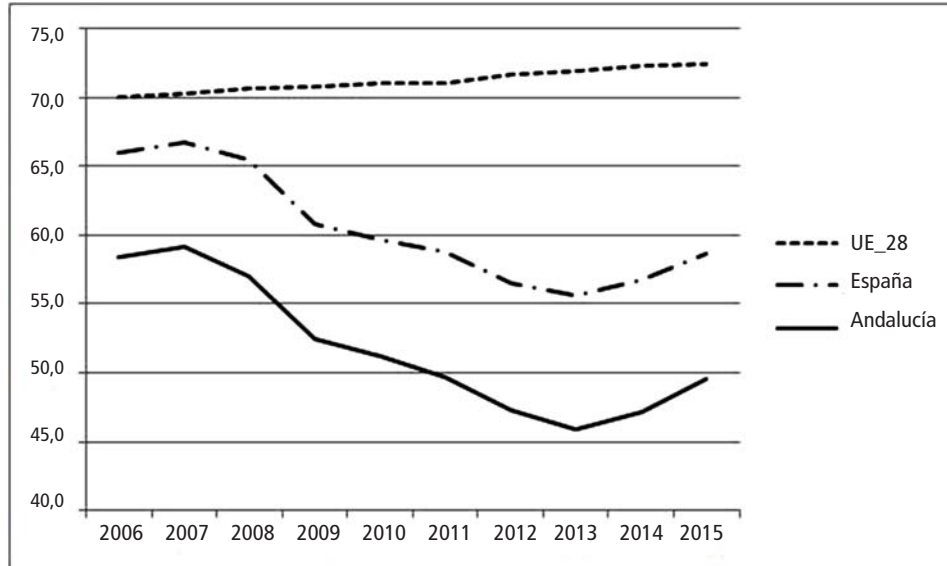
Andalucía es precisamente una de las regiones españolas menos desarrolladas y más dependientes; su débil industrialización y su especialización en actividades maduras de escasa demanda, baja intensidad tecnológica y basadas en el uso de trabajo poco cualificado han condicionado su evolución económica adecuándola a las exigencias de acumulación de regiones centrales, como Cataluña y el País Vasco (Delgado Cabeza, 1981, 1996 y 2006). Durante la etapa desarrollista de los años sesenta del pasado siglo una parte significativa de la población andaluza se vio obligada a emigrar tanto hacia otras regiones españolas como hacia algunos países europeos, ya que el débil crecimiento experimentado entonces por la industria y los servicios no fue capaz de generar un número de empleos suficiente para absorber a los efectivos que el proceso de desagrarización estaba expulsando del campo. Posteriormente, la crisis de los años setenta y el proceso de reestructuración productiva de inicios de los ochenta – que coincidió además con la vuelta de muchos emigrantes y la progresiva incorporación de la mujer al trabajo – no hicieron sino acentuar la ya tradicional incapacidad de la economía andaluza para crear puestos de trabajo. Desde entonces, la región ha evolucionado a través de fuertes contrastes, de tal modo que a pesar de que en las coyunturas expansivas se han

observado comportamientos más dinámicos que los de la media española, en las etapas recesivas éstos han sido más negativos (Castells-Hall, 1992; Auriolés, 1995).

La Figura 3 contribuye a poner en evidencia algunas de las diferencias estructurales existentes entre los mercados de trabajo de Andalucía, España y la Unión Europea, siendo muy evidentes las desiguales trayectorias de las curvas evolutivas de las tasas de empleo correspondientes a España y Andalucía respecto a la Unión Europea, así como las diferencias cuantitativas existentes, ya de partida y ampliadas además a lo largo del tiempo, entre España en su conjunto y Andalucía.

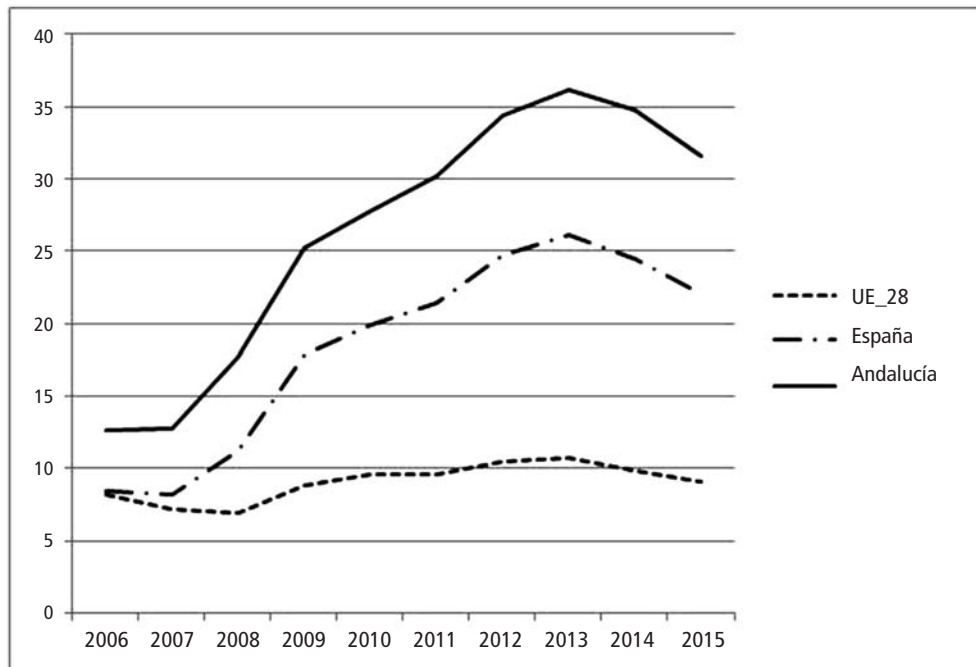
Especialmente ilustrativas del grave problema que supone la falta de empleo para esta región son sus tasas de paro que, frente a los valores medios del 11% de la Unión Europea en 2013 (Eurostat) o del sorprendente 26% de España, llegan a alcanzar el 36% en Andalucía ese mismo año (Encuesta de Población Activa, INE). Hay que tener en cuenta, además, que aun cuando la evolución de la curva es positiva a partir de 2013, la tasa de paro en 2015 sigue alcanzando cifras alarmantes, tanto en esta región (34%) como en España (23%) (Figura 4). A ello hay que añadir que el empleo creado desde entonces es temporal y precario, de tal forma que su crecimiento se corresponde en buena parte a contratos temporales y salarios mucho más bajos y claramente insuficientes (Estadística de contratos, Servicio Público de Empleo Estatal).

Figura 3 – Evolución de las tasas de empleo³ en Andalucía, España y la Unión Europea



Fuentes: Eurostat, Instituto Nacional de Estadística.

Figura 4 – Evolución de las tasas de paro en Andalucía, España y la Unión Europea



Fuentes: Eurostat, Instituto Nacional de Estadística

Los problemas relacionados con la destrucción de empleos provocada por la crisis financiero – inmobiliaria se han visto agravados por las políticas de austeridad impuestas por las instituciones europeas a aquellos países más castigados por la crisis. En este último sentido, resulta escandaloso que, mientras se ha transferido una enorme cantidad de dinero público al sector financiero a través del denominado rescate bancario – lo que se ha traducido en un importante crecimiento de la deuda pública de los países concernidos y supone una socialización de las pérdidas generadas por las instituciones bancarias – se flexibiliza el mercado de trabajo y se precariza el empleo, además de recortar sustancialmente las partidas presupuestarias vinculadas a gastos sociales básicos entre los que se incluyen las prestaciones por desempleo. Se están perdiendo así importantes conquistas sociales mientras que “en lugar de hacer frente a todos los daños y problemas para poner remedio a las causas que los han provocado, las autoridades se han doblegado ante los poderes que ocasionaron la crisis y éstos han salido de ella mucho más reforzados” (Torres López, 2011, p. 59).

La evolución del empleo en las ciudades de Andalucía

Las formas en que está incidiendo la crisis en los distintos territorios dependen, por una parte, del grado de vulnerabilidad de cada ámbito y por otra, de las capacidades que muestran los agentes e instituciones locales para desarrollar estrategias con las

que enfrentar y superar los problemas y activar nuevos procesos de desarrollo. En consecuencia, los cambios estructurales que se vienen produciendo con la crisis financiero-inmobiliaria están afectando en mayor medida a aquellas ciudades que son más vulnerables, tanto por sus características demográficas, económicas, sociales y territoriales como por las actitudes más o menos reactivas o proactivas de sus agentes locales.

Según puede observarse en la Tabla 1, sigue existiendo un desequilibrio económico entre los municipios que conforman el sistema territorial andaluz, puesto que sólo en los que superan los 100.000 habitantes el peso relativo de las actividades económicas, medido a través del empleo que éstas generan, es mayor que el de la población. Los cambios que se han ido produciendo a lo largo del tiempo muestran claramente distintos grados de incidencia de la crisis según tamaño poblacional. Investigaciones precedentes indicaron que, durante la etapa económicamente expansiva (2000-2006), el crecimiento más significativo se produjo en aquellos municipios cuya población oscilaba entre los 20.000 y 100.000 habitantes, poniéndose en evidencia la positiva evolución experimentada por las actividades económicas en ciudades clasificadas como medias cuya presencia es clave para el equilibrio del sistema urbano andaluz y, en consecuencia, para los procesos de desarrollo territorial (Caravaca, González, Mendoza y Silva, 2009). Como contrapunto a lo anterior, durante la etapa recesiva (2006-2014) los comportamientos de los distintos tamaños municipales han seguido la tendencia contraria pues, son precisamente las ciudades de menos de 100.000 habitantes

Tabla 1 – Empleos por tamaños municipales, 2006- 2014

Tamaño municipal	Número de municipios	Población 2014		Empleos 2014		Empleos 2006-2014 (2006=100)
20.001 – 50.000	52	1.427.241	17%	404.291	15%	-12%
50.001 – 100.000	17	1.253.720	15%	303.386	11%	-16%
100.001 – 250.000	9	1.177.387	14%	428.317	16%	-13%
> 250.000	3	1.829.170	22%	750.252	28%	-11%
Total municipios urbanos > 20.000 h	81	5.687.518	68%	1.886.246	71%	-12%
Andalucía	771	8.402.305	100%	2.647.537	100%	-12%

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social; Padrón Municipal de Habitantes, INE. Elaboración propia.

las que han visto reducir en mayor medida sus empleos, mientras que las que se sitúan en los primeros puestos de la jerarquía urbana son las que mejor han resistido.

Si se centra la atención en las aglomeraciones urbanas (Tabla 2) se observan diferencias significativas entre las mismas, constatándose cómo la crisis se ha cebado justamente con aquellas que venían padeciendo situaciones muy graves de desempleo ya antes de que ésta se iniciara, coincidiendo con ámbitos con una actividad industrial, asociada a la fase fordista, en constante declive (Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras-Campo de Gibraltar). A diferencia de ello, las que se han visto en menor medida afectadas son las que cuentan con municipios donde se conjuga la presencia de un importante tejido industrial con una destacada actividad agrícola (Huelva y Jaén). Por su parte, las aglomeraciones de mayor

tamaño poblacional (Málaga y Sevilla) se encuentran en una situación intermedia.

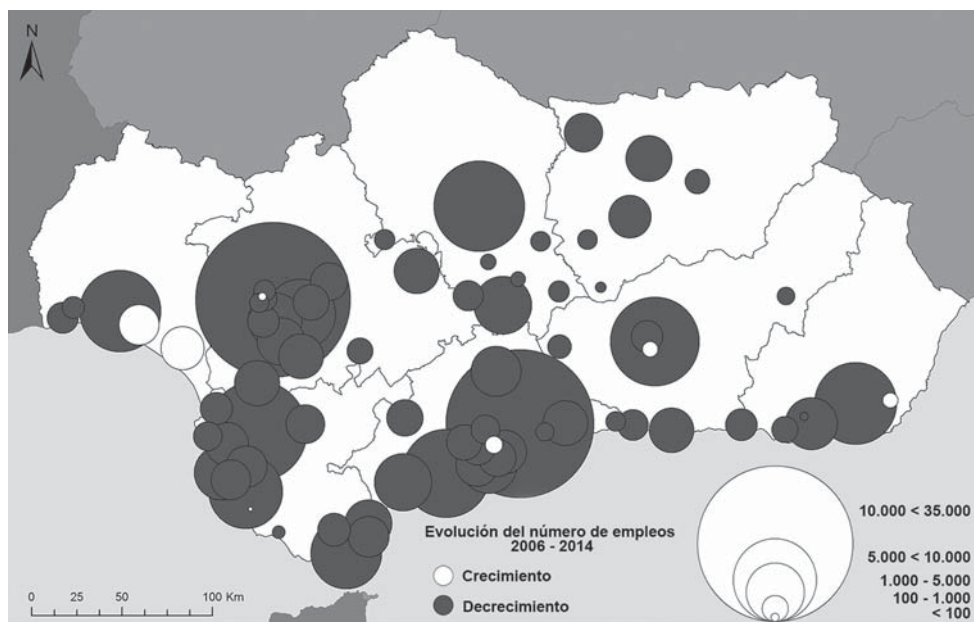
Para profundizar en el conocimiento de los impactos territoriales generados por la crisis se ha elaborado el mapa de la Figura 5 que recoge la evolución experimentada por el número de empleos en los municipios urbanos mayores de 20.000 habitantes entre 2006 y 2014. Tal y como puede comprobarse, la situación no puede ser más negativa para el conjunto de estos municipios puesto que únicamente ocho de ellos han conocido un incremento en sus empleos. Si en un primer momento la crisis se vinculó a la actividad inmobiliaria, siendo sus efectos más selectivos territorialmente, con posterioridad al aplicarse las políticas de ajuste económico se generalizaron al conjunto de la región, afectando también a ciudades con una especialización económica menos dependiente de la actividad constructiva.

Tabla 2 – Evolución del empleo en las aglomeraciones urbanas, 2006- 2014

	Número de municipios	Empleos 2014	Empleos 2006-2014 (2006=100)
Almería	9	97.112	-12%
Bahía de Cádiz-Jerez	6	180.979	-16%
Bahía de Algeciras- Campo de Gibraltar	7	59.225	-20%
Córdoba	8	131.361	-11%
Granada	32	181.699	-11%
Huelva	8	90.734	-9%
Jaén	14	91.353	-5%
Málaga	13	288.631	-13%
Sevilla	46	508.532	-11%
Andalucía	771	2.647.537	-12%

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social, Padrón Municipal de Habitantes, INE. Elaboración propia.

Figura 5 – Evolución del empleo de 2006 a 2014



Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social. Elaboración propia.

En el período analizado, los municipios de más de 20.000 habitantes que mejor han resistido a la crisis se corresponden con ciudades medias, la mayoría de ellas litorales con un considerable desarrollo de la agricultura intensiva que combinan con el turismo; es el caso de las situadas en la costa onubense y gaditana, así como las del poniente almeriense, aunque entre las mismas también hay alguna localizada en aglomeraciones urbanas. A diferencia de las anteriores, la reducción de los empleos se va haciendo evidente en los ámbitos costeros y en la mayoría de las ciudades de las principales aglomeraciones urbanas (Sevilla, Málaga, y bahías de Cádiz y Algeciras).

Crisis y desempleo en las ciudades andaluzas

El derecho a un trabajo y que éste sea digno está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada el año 1948 (artículo 23) y se afianzó, además, en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, firmada en la Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo de 1998. Pese a ello, el desempleo no ha llegado nunca a desaparecer por completo, aunque en su comportamiento se hayan observado siempre notables diferencias entre países, grupos sociales y territorios.

Es precisamente éste el principal problema de Andalucía y durante los últimos años está alcanzando dimensiones verdaderamente escandalosas. Según las cifras de paro del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), las ciudades objeto de estudio cuentan

con 745.530 parados registrados, lo que supone un 72% del total de Andalucía, porcentaje que supera al de su población (68%).

Pese a que, como ya se ha señalado, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) defiende que todas las personas deben tener los mismos derechos para desarrollar un trabajo, es un hecho comprobado que las oportunidades han sido siempre muy diferentes para distintos grupos sociales. Resulta, además, inquietante que, frente a los avances sociales que se habían venido produciendo con la aplicación de políticas asociadas al Estado del Bienestar, estén creciendo de nuevo las desigualdades con políticas de ajuste que afectan en mayor medida a los colectivos más vulnerables. En la Tabla 3 se recogen las principales diferencias existentes al respecto entre Andalucía y España.

Según el Instituto Nacional de Estadística se consideran parados de larga duración a las personas que, buscando activamente empleo, llevan sin trabajar doce meses consecutivos como mínimo. En España la evolución experimentada por este colectivo está siendo extremadamente preocupante, puesto que afectaba a 3.466.000 personas en el año 2014 (62% de los parados), lo que supone 7 veces más que en 2006. La magnitud del problema se pone aún más en evidencia si se tiene en cuenta que un 10,4% de la población activa lleva más de dos años en paro y, por tanto, han agotado el derecho a la prestación por desempleo. La situación se agrava, además, porque aumenta el número de parados que, al sentirse desanimados, dejan de buscar trabajo, llegando hasta el punto de quedar algunos excluidos del sistema. No puede extrañar, por consiguiente, que las instituciones europeas

Tabla 3 – Colectivos especialmente afectados por el desempleo en España y Andalucía, 2006-2014

Colectivos	Crecimiento relativo del desempleo 2006-2014 (2006=100) – %		Tasas de paro 2014 – %	
	Andalucía	España	Andalucía	España
Parados de larga duración (+ 12 meses consecutivos)	+ 552	+ 635	62	62
Paro juvenil (16<25 años)	+ 87	+ 91	61	53
Paro mujeres	+ 159	+ 169	37	25
Paro inmigrantes*	–	–	38	35
Total parados	+ 210	+ 205	35	24

*La EPA no ofrece datos absolutos sobre el paro de inmigrantes.
Fuente: Encuesta de Población Activa-EPA, INE.

hayan reclamado al gobierno español la aplicación de políticas activas de empleo que afronten este gravísimo problema. En Andalucía los parados de larga duración alcanzan también unas cifras preocupantes, 868.400 parados que representan el 62% del total en 2014, habiendo sido su incremento respecto a 2006 algo inferior que al del conjunto nacional, aunque no por ello las cifras son menos alarmantes (Tabla 3).

Aunque, como se viene señalando, el desempleo se ha convertido en el principal problema socioeconómico tanto de España como de Andalucía, y resulta especialmente preocupante el que afecta a los menores de veinticinco años. En efecto, en España la población con edades comprendidas entre 16 y 25 que trabaja o busca activamente empleo asciende a un total de 1.599.400 habitantes en 2014 y de ellos, 850.800 buscan empleo sin encontrarlo, lo que supone una tasa de paro del 53%. Las cifras son evidentemente escandalosas e insostenibles, frenan la

recuperación económica y ponen en evidencia la vulnerabilidad de este grupo social y el fuerte riesgo a que está sometido. En Andalucía estos valores alcanzan casi el 61% de ese grupo poblacional, lo que patentiza la extrema gravedad de la situación. Lo preocupante no son sólo los valores alcanzados, sino también la evolución seguida entre 2006 y 2014, pues en España se incrementó el desempleo en este grupo poblacional en un 91% y en Andalucía en un 87% (Tabla 3).

El análisis de la variable género adquiere un especial interés desde la perspectiva de la relación entre crisis y mercados de trabajo (Sigüenza, 2013). En España las tasas de paro se han ido equiparando en ambos géneros como consecuencia de la crisis; así, mientras la masculina se ha incrementado de forma dramática (2006: 6,4%; 2009: 17,6%; 2014: 23,6%), la femenina lo ha hecho en menor medida, lo que es debido a que partía de valores muy superiores (2006:11,3%; 2009:18,1%; 2014: 25,0%); los mayores

obstáculos que tienen que superar las mujeres para encontrar trabajo explican este hecho. En Andalucía el proceso ha sido similar, aunque con unas tasas de paro por sexo aún más alarmantes (tasas de paro masculina del 9,3% en 2006, del 24,1% en 2009 y del 32,7% en 2014; y tasas de paro femenina del 17,7% en 2006, del 26,8% en 2009 y del 37,0% en 2014). No hay que olvidar que "la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer constituyen objetivos políticos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Organización Internacional del Trabajo, 2016, p. 29).

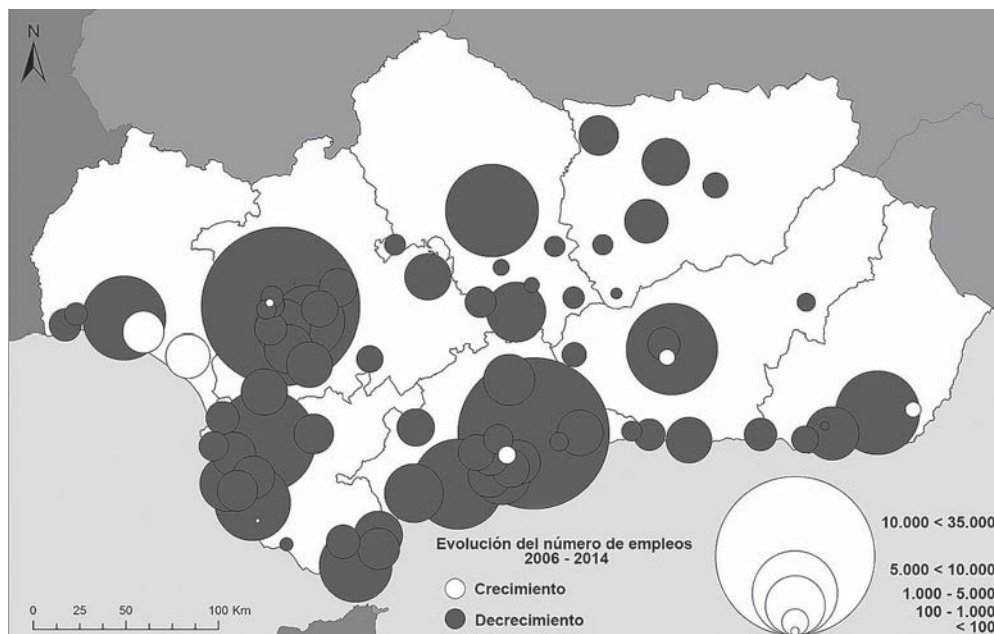
Por su parte, la tasa de paro de la población inmigrante alcanzaba ya antes de la crisis valores más altos que la de los españoles, por lo que no es de extrañar que los efectos de la misma estén siendo especialmente duros en este colectivo. Según un estudio promovido por la Organización Internacional para las Migraciones, la tasa de desempleo de la población inmigrante (39,1%) duplicaba a la de los nacionales (18,4%) en 2011, (Colectivo IOÉ, 2012). Aunque en 2014 se mejoran algo estas cifras para los inmigrantes (34,5% inmigrantes; 23,03% nacionales), no hay que obviar el hecho de que desde que se iniciara la crisis en 2007 hasta 2014 han regresado a sus países 2.440.802. extranjeros (Estadística de Variaciones Residenciales, INE). Este retorno sólo se explica porque para los que conforman este grupo social ha ido creciendo, a su vez, la probabilidad de perder el empleo, mientras se reduce la de encontrarlo (Cuadrado, Iglesias y Llorente, 2007; Medina, Herrarte y Vicéns, 2010). En un contexto como el actual en que la oferta laboral es muy superior a la demanda de

trabajadores, el protagonismo de los factores diferenciadores alcanza un nivel muy superior al que existía en el periodo de crecimiento económico, lo que explica de nuevo el peor comportamiento relativo de Andalucía donde la tasa de paro de los inmigrantes alcanzó el 38,4% en 2014.

En cuanto a la distribución territorial del desempleo, tal y como puede observarse en el mapa de la Figura 6, las tasas de paro más altas se concentran en los municipios con ciudades medias litorales, así como en las ubicadas en las principales aglomeraciones urbanas (Bahías de Cádiz y Algeciras, Sevilla y Málaga), precisamente aquellos ámbitos que en los años de crecimiento económico tuvieron una mayor dependencia de la actividad inmobiliaria. A éstas también hay que sumar algunas agrocidades del interior y, en menor medida, las localizadas en aglomeraciones urbanas con un vínculo aún importante a la actividad agrícola o al procesado de sus productos que, aunque en un primer momento resistieron mejor la crisis, finalmente se vieron también afectadas por la misma. Por el contrario, las que tienen unas tasas de paro menos altas, porque a pesar de que experimentaron una pérdida considerable de empleos partieron de situaciones menos dramáticas, son ciudades medias litorales con un importante desarrollo de la agricultura intensiva, junto con otras de interior con una relevante presencia de la actividad industrial, vinculada o no a la transformación de productos agrícolas.

Si se relacionan las tasas de paro con la evolución del desempleo, las conclusiones iniciales se enriquecen. En todos los municipios de más de 20.000 habitantes crece el paro

Figura 6 – Tasas de paro, 2014



Fuente: Padrón Municipal, INE; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Elaboración propia.

en, al menos, un 43% entre 2006 y 2014, y en un 79% de las ciudades se duplican los valores de partida (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía); estas cifras vienen a ilustrar lo dramático de la situación en muchos municipios. En algunos casos, los ámbitos territoriales con mayores crecimientos del número de parados, son también los que cuentan con mayores tasas de paro en 2014; se identifican con ciudades medias litorales y algunas aglomeraciones urbanas, poniendo así en evidencia que son estos los espacios que han sido más vulnerables a la crisis.

Algunas consideraciones finales

Las crisis han venido desempeñando un papel clave en la geografía histórica del capitalismo, por lo que el análisis de la actual no puede completarse sin tener en cuenta sus efectos en el territorio. Como señala Harvey (2008, 2012a, 2012b), la creciente competencia inter-capitalista junto a la fluidez con que circula espacialmente el capital financiero, impone nuevas racionalizaciones geográficas que es necesario conocer para entender

el funcionamiento de un sistema mundo crecientemente fragmentado, inseguro y desequilibrado.

Los efectos de la crisis iniciada hace casi dos décadas se están dejando sentir con virulencia en los países de la Unión Europea, y muy especialmente en los que conforman la zona euro, poniendo en evidencia la falta de eficiencia reguladora de las instituciones comunitarias, especialmente necesaria en unos mercados fuertemente integrados. Pero resultan, además, muy preocupantes las políticas que, con la excusa de controlar los fuertes desajustes financieros, han provocado una segunda crisis. Ésta, además de contribuir a multiplicar la pérdida de empleos, precariza los contratos y está potenciando así las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales, reduciendo o incluso anulando los efectos de las estrategias de cohesión socio-territorial que se habían propiciado en etapas anteriores.

España es uno de los países de la Unión Europea que más puestos de trabajo está perdiendo desde que se iniciara la crisis, y aunque se han visto afectadas todas las regiones lo han hecho en mucha mayor medida aquellas consideradas periféricas que ya históricamente venían teniendo graves problemas para generar un número suficiente de empleos; tal es el caso de Andalucía. No puede extrañar, por consiguiente, que el desempleo se haya convertido en esta región en una auténtica lacra. Hay que añadir a ello el creciente deterioro de las condiciones de los nuevos contratos, de tal modo que la temporalidad, la estacionalidad y la precariedad son tres características de buena parte de los

empleos que se han venido creando durante los últimos años, contribuyendo a deteriorar las condiciones de vida de un buen número de ciudadanos.

Junto a lo anterior, no hay que olvidar que la cultura neoliberal, estrechamente asociada a la pérdida de sentido ético, ha propiciado en España actitudes y comportamientos muy laxos y permisivos frente al fraude fiscal. Esto ha contribuido, por una parte, a reducir los ingresos públicos, con el hándicap que ello representa para sostener el estado del bienestar; y, por otra, a potenciar el crecimiento de la llamada economía sumergida y el trabajo no declarado.

En este último sentido, "el problema de la informalidad del empleo tiene sus raíces en la incapacidad de los países para crear suficientes empleos formales capaces de absorber a todas las personas que quieran trabajar. Cuando hay carencia de trabajos decentes, los trabajadores pasan al empleo informal, caracterizado generalmente por una baja productividad y salarios bajos" (Organización Internacional del Trabajo, 2016, p. 24). Pese al problema económico que la economía sumergida representa, su existencia ayuda a entender que las altas cifras de paro existentes tanto en España como en Andalucía no hayan promovido aún un estallido social generalizado.

Hay que tener en cuenta, además, que el desempleo no afecta por igual a todos los colectivos, viéndose algunos grupos sociales especialmente perjudicados:

- la evolución experimentada por los parados de larga duración está siendo extremadamente preocupante, especialmente desde que se aplican las políticas de austeridad.

- las tasas de paro femenino se han ido equiparado a las del paro masculino como consecuencia del empeoramiento de estas últimas. El menor crecimiento relativo del paro en este colectivo no se explica por una mayor incorporación de la mujer al trabajo, sino porque el número de mujeres paradas era ya muy alto antes de la crisis;

- el paro juvenil resulta insostenible, aunque durante los últimos años se ha llegado a reducir en algunas ciudades medias vinculadas al turismo o a la agricultura, sectores que requieren de una menor cualificación de la mano de obra y que se caracterizan por una mayor estacionalidad;

- entre los efectivos considerados más vulnerables, el grupo de los inmigrantes destaca por el dramatismo que han alcanzado sus cifras de paro.

Por lo que atañe al territorio se ha podido comprobar:

- que la crisis ha afectado con distinta virulencia a las ciudades, lo que hay que poner en relación con su especialización económica y con la situación en la que se encontraba previamente su mercado de trabajo;

- las ciudades que más sufrieron la crisis desde el primer momento fueron aquellas que habían experimentado el boom inmobiliario que sostuvo parte del crecimiento económico de la fase expansiva;

- una gran parte de estas ciudades se localizan en la costa y/o forman parte de las aglomeraciones urbanas;

- los efectos de la crisis en los mercados de trabajo de las ciudades andaluzas ponen en evidencia que ha aumentado el grado de vulnerabilidad de algunas de ellas, produciéndose además nuevos desequilibrios territoriales.

Es, por consiguiente, no sólo necesario sino también urgente que las ciudades reaccionen y definan sus propias estrategias de recuperación que, aunque deban asumir las dictadas por instituciones regionales, estatales o supraestatales, se adecuen lo más posible a sus propios recursos y potencialidades, y tengan como finalidad prioritaria encontrar la forma de resolver los problemas que atañen a sus habitantes.

En definitiva, tal y como se ha venido señalando, si en la primera fase de la crisis fue el estallido de la burbuja inmobiliaria el que más contribuyó a la pérdida de empleos, las llamadas políticas de austeridad que, apoyadas por la Unión Europea, se están implementando en España están afectando muy negativamente a los colectivos y a los territorios más débiles y vulnerables. Andalucía, con problemas socioeconómicos y laborales históricamente irresueltos, se ha visto así más negativamente condicionada por la crisis que otras regiones españolas y europeas, ampliándose de nuevo la brecha que la separaba de ellas.

Se está evolucionando así en una dirección contraria a la exigible para el logro de lo que podría considerarse una sociedad justa y solidaria, que es aquella capaz de proporcionar unas condiciones de trabajo y de vida dignas a todos los ciudadanos. Tal y como señala la OIT, "hacer del trabajo decente un pilar de la estrategia política no solo aliviaría la crisis del empleo y mejoraría las diferencias sociales sino que también contribuiría a poner al mundo económico en una senda de crecimiento mejor y más sostenible" (Organización Internacional del Trabajo, 2016, p. 9).

Por todo ello, es cada vez más necesario "estimular nuevas vías de pensamiento y

actuación para cambiar las injustas geografías en las que vivimos” (Soja, 2014, p. 37). Se trata pues de buscar colectivamente un nuevo modelo de funcionamiento económico que, en vez de centrar la atención en el crecimiento constante y la concentración extrema de los beneficios empresariales, cree empleos suficientes y de calidad, logrando con ello una mejor distribución de la riqueza. Junto a este

nuevo modelo socio-económico, basado en la utilización racional de los recursos, se requieren políticas que, respondiendo con eficacia a las necesidades de las personas: recuperen el estado del bienestar, se sustenten en una renovada cultura del territorio respetuosa con el medio ambiente y favorezcan el desarrollo de actividades económicas socialmente responsables y generadoras de empleos.

Inmaculada Caravaca

Universidad de Sevilla, Departamento de Geografía Humana. Sevilla, España.
caravaca@us.es

Gema González-Romero

Universidad de Sevilla, Departamento de Geografía Humana. Sevilla, España.
gemagonzalez@us.es

Notas

- (1) Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) se consideran en paro o paradas las personas de 16 años o más que están sin trabajo y buscan activamente empleo.
- (2) Teniendo en cuenta que las fuentes estadísticas disponibles sólo ofrecen datos a escala municipal, se recoge aquella referida a los municipios que cuentan con ciudades con más de 20.000 habitantes.
- (3) Las tasas de empleo de la Unión Europea hacen referencia a la población entre 15 y 64 años, mientras que para España y Andalucía lo hacen para el intervalo de 16 a 64 años.

Referências

- ALBERTOS, J. M. y SÁNCHEZ, J. L. H. (coords.) (2014). *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia, Universidad de Valencia.
- ÁLVAREZ PERALTA, I.; LUENGO ESCALONILLA, F. y UXÓ GONZÁLEZ, J. (2013). *Fracturas y crisis en Europa*. Buenos Aires/Madrid, Eudeba/Clave Intelectual.
- AURIOLES, J. (1995). *Retos e incertidumbres económicas en la Andalucía de los 90. Ocho análisis de la Economía Andaluza*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, pp. 7-39.
- BELLET, C. y LLOP, J. M. (coords.) (2000). Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad. VII SEMANA DE ESTUDIOS URBANOS. Lleida, Milenio.
- _____ (2004). Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades intermedias. *Geocrítica*, v. VIII, n. 165. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165>. Acceso en: jun 2016.
- BOCCARA, F.; LE HÉRON, E. y PLIHON, D. (2012). Por un sistema financiero emancipado de los mercados financieros. Vv.Aa *Los economistas aterrados, Cambiar de economía*. Madrid, Catarata, pp. 230-250.
- BURRIEL, E. (2011). Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain. *Urban Research & Practice*, v. 4, n. 3, pp. 232-249.
- BUSCH, K. (2014). ¿Una Europa para todos? *Nueva Sociedad*, n. 250, pp. 28-40. Disponible en: www.nuso.org. Acceso en: ago 2016.
- CAMAGNI, R. y SALONE, C. (1993). Network urban structures in Northern Italy: elements for a theoretical framework. *Urban Studies*, v. 30, n. 6, pp. 1053-1064.
- CAPEL, H. (2003). Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos. *Geotopico*, v. 1, n. 1. Disponible en: <http://www.geotopico.org>. Acceso en: mar 2015.
- CARAVACA, I. (2014). Los territorios en la crisis. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, v. XLVI, n. 182, pp. 607-624.
- CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MENDOZA, A. y SILVA, R. (2009). *Dinamismo, innovación y desarrollo en ciudades pequeñas y medias de Andalucía*. Sevilla, Consejo Económico y Social de Andalucía (Premio de Investigación 2008).
- CASTELLS, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid, Alianza Editorial.
- _____ (1996). *The rise of the Network Society*. Blakwell, Massachusets-Oxford.
- CASTELLS, M. y HALL, P. (dirs.) (1992). *Andalucía: innovación tecnológica y desarrollo económico*. Madrid, Espasa Calpe.
- COLECTIVO IOÉ (2012). *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Disponible en: <http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>. Acceso en: jun 2014.
- COMISIÓN EUROPEA (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Luxemburgo, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (1999). *Primer Informe de Cohesión Territorial*. Bruselas, Comisión Europea.

- COMISIÓN EUROPEA (2000). *Study Programme on European Spatial Planning. Final Report*. Bruselas/Estocolmo, Comisión Europea.
- _____ (2000). *Segundo Informe de Cohesión Territorial*. Bruselas, Comisión Europea.
- _____ (2004). *Tercer Informe Intermedio de Cohesión Territorial*. Bruselas, Comisión Europea.
- CONSEJERÍA DE OBRA PÚBLICAS Y TRANSPORTE (2007). *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_titulo1.pdf. Acceso en: ago 2016.
- CORPATAUX, J.; CREVOISIER, O. y THEURILLAT, T. (2009). The expansion of the finance industry and its impact in the economy: a territorial approach base on Swiss pension funds. *Economic Geography*, v. 85, n. 3, pp. 313-334.
- CUADRADO, J. R.; IGLESIAS, C. y LLORENTE, R. (2007). *Inmigración y mercado de trabajo*. Madrid, Fundación BBVA.
- DAHER, A. (2004). "Riesgo país versus riesgo región: Santiago en el Mercosur". In: DE MATTOS, C. et al. (eds.). *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago de Chile, Ediciones SUR/Eure, pp. 85-113. Disponible en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=17>. Acceso en: jul 2015.
- _____ (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, v. 39, n. 118, pp. 47-76.
- DELGADO CABEZA, M. (1981). *Dependencia y marginación de la economía Andaluza*. Córdoba, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.
- _____ (1996). Integración y reestructuración desde la periferia europea. *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXII, n. 66, pp. 7-25.
- _____ (2006). Economía, Territorio y Desigualdades Regionales. *Revista de Estudios Regionales*, n. 75, pp. 93-128.
- DELGADO CABEZA, M. y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J. (1999). Las desigualdades territoriales en el Estado español 1955-1995. *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXV, n. 75, pp. 41-62.
- DÉVOLUY, M. et al. (2012). La política económica en Europa. Vv.Aa *Los Economistas aterrados, Cambiar de Economía*. Madri, Catarata, pp. 49-74.
- ETXZARRETA, M. (2009). Algunos aspectos fundamentales para entender la crisis. *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*. Fundación 1º de Mayo, nº 12, pp. 39-64. Disponible en: http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub12430_n_12_La_crisis_economica_y_el_nuevo_escenario_mundial.pdf. Acceso en: jun 2013.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2011). *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*. Bilbao, Virus Editorial.
- GORZ, A. (1995). *Metamorfosis del trabajo*. Madri, Editorial Sistema.
- HARVEY, D. (2008). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires/Madrid, Amorrurto.
- _____ (2012a). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madri, Akal.
- _____ (2012b). "Las raíces urbanas de las crisis financieras". In: BELIL, M.; BORJA, J. y CORTI, M. (eds.). *Ciudades, una ecuación imposible*. Icaria, Barcelona.
- HUSSON, M. (2009). *Capitalismo puro*. Madri, Maia.

- INTERMÓN OXFAM (2012). *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizaje desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios>. Acceso en: out 2012.
- LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, Gedisa.
- LEE, N.; MORRIS, K. y JONES, A. (2009). *How UK cities can respond and drive recovery*. The Work Foundation, LEED Programme, Londres.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2010). *Fin de ciclo. Financiarización. Territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madri, Traficantes de Sueños.
- LORDON, F. (2012). La pavorosa pasividad de la re-regulación financiera. *Los economistas aterrados, Cambiar de economía*. Madri, Catarata, pp. 251-281.
- MARTIN, R. y SIMMIE, J. (2008). Path dependence and local innovation systems in city-regions. *Innovation Management Policy & Practice*, n. 10, pp. 183-196.
- MAYOR ZARAGOZA, F. (2011). Traspasar los límites de lo posible. Vv.Aa, *Reacciona*. Madrid, Aguilar.
- MEDINA, E.; HERARTE, A. y VICENS, J. (2010). Inmigración y desempleo en España: Impacto de la crisis económica. *Información Comercial Española*, pp. 37-48.
- MÉNDEZ, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, v. 28, n. 84, pp. 63-84.
- _____ (2013a). *Las escalas de la crisis. Ciudades y desempleo en España. Fundación 1º de Mayo*. Disponible en: WWW.1MAYO.CCOO.ES. Acceso en: jan 2014.
- _____ (2013b). Crisis económica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, v. XLV, n. 178, pp. 1-19.
- _____ (2014). "Crisis económica y reconfiguraciones territoriales". In: ALBERTOS, J. M. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J. L. (coords.). *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia, Universidad de Valencia, pp. 17-38.
- MÉNDEZ, R.; ABAD, L. y ECHAVES, C. (2015). *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia, Tirant Lo Blanc. Colección Crónica.
- MORIN, E. (2011). *La Vía. Para el futuro de la humanidad*. Barcelona, Paidós Estado y Sociedad.
- NAREDO, J. M. (2009). La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias. *Revista de Economía Crítica*, n. 7, pp. 313-340.
- _____ (2010). *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. Urbanismo, Democracia y Mercado: una experiencia española (1970-2010)*. Madri, ETS Arquitectura y Casa de Velázquez.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2016*. Ginebra, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443505.pdf. Acceso en: set 2016.
- OXFAM INTERMON (2013). La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios>. Acceso en: out 2013.
- PAULAIS, T. (2009). *Local governments and the financial crisis: an analysis*. Washington, Cities Alliance.

- ROCHA, F. (2012). La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España. *Gaceta Sindical*, n. 19, pp. 67-90. Disponible en: http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub86043_n_19._Las_politicas_de_recortes__evaluacion_y_danos.pdf. Acceso en: dez 2012.
- ROCHA, F. y ARAGÓN, J. (2012). La crisis económica y sus efectos sobre el empleo. Colección Informes, n. 55, Fundación 1º de Mayo. Disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe55.pdf>. Acceso en: jul 2014.
- ROCHA SÁNCHEZ, F. y NEGUERUELA CORTÉS, E. (2014). El mercado de trabajo en España en 2013. ¿Hacia una recuperación frágil y socialmente injusta de la crisis? Colección Informes, n. 87, Fundación 1º de Mayo. Disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe87.pdf>. Acceso en: dez 2014.
- RODRÍGUEZ, E. y LÓPEZ, I. (2011). Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010). *Economía Crítica*, n. 12, pp. 39-64.
- ROMERO, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos*, n. 47, pp. 17-46.
- SALOM, J. y ALBERTOS, J. M. (2009). *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.
- SASSEN, S. (2015). *Expulsiones, brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires/Móstoles (Madrid), Katz.
- SIGÜENZA, A. (2013). *Desempleo y mujer en la crisis*. Secretaría de Acción Social de la Confederación Nacional del Trabajo. Disponible en: http://cnt.es/sites/default/files/CNT_Desempleo_y_Mujer_en_la_crisis.pdf. Acceso en: nov 2013.
- SOJA, E. W. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia, Tirant Humanidades.
- SOTO, P. (2010). *Cities at the economic crisis. A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities*. Bruselas, Unión Europea, Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- STERDYNIAK (2012). ¿Que política económica? Muertes y resurrecciones del keynesianismo. *Los economistas aterrados, Cambiar de economía*, pp. 21-48. Madri, Catarata.
- TORRES LÓPEZ, J. (2011). *Contra la crisis, otra economía y otro modo de vivir*. Móstoles (Madrid), Hoac.
- VELTZ, P. (1996). Mondialisation, villes et territoires. *L'Économie d'archipel*. Paris, P.U.F.
- WAKERMAN, G. (2011). *Vers une nouvelle mondialisation*. Paris, Ellipses.
- VVAA (2012). *Los economistas aterrados. Cambiar de economía*. Madri, Catarata.
- ZOIDO, F. (1995). Sistema de asentamientos, ciudades medias y aglomeraciones urbanas de Andalucía. *Revista Situación (BBV)*, n. 3, pp. 149-162.

Texto recebido em 25/set/2016
Texto aprovado em 2/dez/2016

Efectos socioterritoriales en Chile del súper ciclo de los *commodities* y de su término

Social-geographical effects of the commodities' super cycle and of its end in Chile

Antonio Daher
Daniel Moreno
Matías Aninat

Resumen

Los ciclos económicos de los *commodities* impactan a las economías emergentes, y muy desigualmente a sus diversos territorios subnacionales y sectores sociales, unos más vulnerables que otros. Este artículo investiga los efectos socioterritoriales en Chile del súper ciclo de los *commodities* y de su término, evaluando regional y comunalmente las reducciones en la pobreza durante los años de alto precio del cobre y, con su declinación, el incremento subnacional del desempleo. Se constata una mayor concentración territorial de la pobreza, que acusa una inercia territorial y temporal. En cambio, la relativamente mayor dispersión y fluctuación de los índices de desempleo evidencia una volatilidad de esta variable. El desafío de la equidad se hace presente en los periodos de bonanza y urgente en los de crisis.

Palabras clave: súper ciclo; *commodities*; efectos socioterritoriales; pobreza; desempleo.

Abstract

Commodities' economic cycles affect emerging economies and have different impacts on their diverse subnational territories and social sectors, as some are more vulnerable than others. In this article, we investigate the social-geographical effects of the commodities' super cycle and of its end in Chile. In addition, we evaluate poverty reduction at regional and district levels when the price of copper was high, and the subnational increase in unemployment when the prices decreased. A greater geographical concentration of poverty was found, which reveals a geographical and temporal inertia. Conversely, the relatively greater dispersion and fluctuation of unemployment rates evidence this variable's volatility. The challenge of equity arises in prosperity periods and becomes urgent during crises.

Keywords: *super cycle; commodities; social-geographical effects; poverty; unemployment.*

Introducción

Las consecuencias de las crisis económicas internacionales tienden a reflejarse principalmente en los indicadores financieros y cuentas nacionales de cada país afectado. Sin embargo, los indicadores socioeconómicos expresan de forma más directa el efecto que recae sobre la población, más cuando aquellos se registran en una escala territorial intermedia o local, desagregándose así la divergencia subnacional de la influencia y el impacto de las crisis.

Esta presentación tiene como objetivo comprender y cuantificar los efectos socioterritoriales del súper ciclo de los *commodities* y de su reciente término, analizando la distribución regional y comunal de la pobreza y el desempleo en Chile en la década actual (incluyendo estadísticas laborales hasta 2016). Se considera a Chile como caso de estudio por su economía abierta y más expuesta a los ciclos internacionales, por su especialización en la exportación de *commodities* – mineros, agrícolas, forestales y pesqueros – y, sobre todo, por su fuerte dependencia del cobre y de las variaciones de sus precios internacionales.

Una primera hipótesis tras esta investigación está referida a la desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia de los territorios y las comunidades subnacionales ante los ciclos económicos internacionales, según sea su dotación de recursos naturales, su diversificación productiva, canasta exportadora y dependencia de determinados mercados externos; es decir, según su particular inserción en los mercados globales. Una segunda hipótesis, derivada de la anterior,

se relaciona con los efectos sociales de esa desigual exposición y vulnerabilidad, expresados principalmente en la variación en los mercados laborales – tasa de desempleo – y en los indicadores de pobreza, medida tanto por ingresos como multidimensionalmente. Esta segunda hipótesis plantea que, en tanto el desempleo presenta mayor dispersión territorial y mayor volatilidad temporal, la pobreza resulta ser más estructural, registrando una mayor inercia y también una mayor concentración territorial. En consecuencia, los mercados laborales tendrían más flexibilidad y adaptabilidad – incluida la conmutación o movilidad horizontal – frente a los ciclos económicos y las crisis, en tanto la pobreza, incluida la multidimensional, acusaría mayor resistencia a la movilidad social vertical y menor ubicuidad – o fuerte localización – sea por condiciones históricas estructurales, en especial en ciertas regiones de menor desarrollo relativo, sea por ruralidad extrema en determinadas comunas.

El texto tiene tres secciones: la primera, incluye una breve reflexión teórica sobre las crisis internacionales, con referencia a su origen, propagación e impactos internacionales, haciendo hincapié en sus efectos sociales a escala subnacional. En ese contexto, se aborda en particular el denominado súper ciclo de los *commodities*, periodo en el que los precios de los principales insumos comercializados internacionalmente presentaron importantes alzas. Además de describir el contexto en el que los precios se incrementan, se resalta el abrupto fin del súper ciclo y sus consecuencias.

En las siguientes dos secciones se exponen los efectos socioterritoriales del súper

ciclo y de su declinación. En consecuencia, la segunda sección analiza los datos de pobreza en el país, fundamentalmente a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social. En su última medición, del año 2013, se revisa la distribución de la pobreza tanto a nivel de ingresos como en su variante multidimensional incorporada de manera reciente, examinando su concentración espacial a nivel de regiones y comunas. La tercera sección estudia la fluctuación del desempleo en el periodo 2013-2016, revisando por un lado las regiones y comunas que mayor cesantía han presentado a lo largo de esos años, y por otro aquellas que han sufrido mayores fluctuaciones en dicho tiempo. Finalmente, en las conclusiones se observará, siguiendo las hipótesis planteadas, la relación que presentan ambas variables, examinando la heterogénea concordancia que registra la distribución territorial de la pobreza con el desempleo en las distintas regiones y comunas de Chile, y su relación con los territorios especializados en la producción de *commodities*.

Las crisis y el súper ciclo de los commodities

El primer indicio de una desestabilización económica se manifiesta a través de variaciones negativas en su lugar de origen. El sector afectado presenta inicialmente caídas en algunas de sus tasas (ingresos, inversión, empleo, etc.) las cuales pueden trascender hacia otros sectores y territorios. La propagación y su nivel del impacto, dependen

estrechamente de las relaciones económicas previamente establecidas. De hecho, el modelo de comercio internacional que es avalado por muchos países fomenta las relaciones inter e intrasectoriales transfronterizas, permitiendo a su vez la construcción de un circuito de dependencia comercial.

La manifestación de beneficios y/o perjuicios a través de esas relaciones comerciales se evidencian principalmente en aquellos territorios que tienen un mayor vínculo internacional. Los territorios productores de commodities, al presentar una exposición más directa a los mercados globales, son los primeros en generar y experimentar cambios abruptos como fruto de, por ejemplo, decisiones locales sobre la producción y precios, la reducción de barreras a capitales extranjeros o las variaciones en su demanda. Es precisamente por estos y otros factores que existe un alto grado de riesgo y especulación en los mercados de los *commodities*.

Uno de los ejemplos más mencionado en relación a lo anterior corresponde a la crisis del petróleo en 1973. La Organización de Países Productores de Petróleo (Opep) durante 1973 tuvo iniciativas alcistas sobre los precios del *commodity* por parte de algunos de sus países miembros (Ruíz-Caro, 2001). Además, en ese mismo año estableció restricciones a la exportación del petróleo principalmente a los Estados Unidos y otros países industrializados por brindar su apoyo a Israel en el conflicto contra Siria y Egipto. Algunas de las consecuencias fueron, por un lado, una mayor inflación en los países industrializados y por otro, una mayor especulación de ganancias en países latinoamericanos. Estados Unidos, que venía

de tener un gran déficit en cuenta corriente por la sobrevaluación del dólar, suspendió la convertibilidad del patrón oro como medida contingente. Aparicio (2014) menciona que, sin embargo, esto desató la inflación en la economía del país norteamericano, que se agravaría por los incidentes reaccionarios de la Opep dos años después.

La consecuente crisis inflacionaria, siguiendo a Reinhart y Rogoff (2009), además de elevar los precios de forma crónica, afecta a la demanda interna inicialmente, seguida por una especulación con consecuencias macroeconómicas negativas. En este contexto, los bancos occidentales se confiaron del contexto macroeconómico y de la rentabilidad esperada, enfocándose a redirigir los excedentes del petróleo a los países emergentes.

Sin embargo, en la década del setenta comenzaría a implementarse mundialmente el modelo neoliberal, siendo el principal promotor de la apertura comercial. Este modelo de libre mercado internacional facilita el proceso de propagación de las crisis. Reinhart y Rogoff (2009), basándose en trabajos precedentes propios y de otros autores,¹ mencionan que una crisis comienza por la liberalización financiera que produce mayores facilidades a los bancos y empresas para acceder a créditos externos. Simultáneamente, los bancos comienzan a ejercer prácticas de préstamo doméstico riesgosas y los problemas se evidencian después de un incremento de los intereses, donde los balances bancarios se debilitan por aumento de la deuda. Ante esta situación, el respectivo banco central comienza a asistir a las instituciones financieras afectadas, por medio de extensiones crediticias. Sin embargo,

el banco central también tiene en sus manos el manejo de la tasa de interés, que utiliza como instrumento de política monetaria defensiva para amortiguar el valor de la moneda frente a la tasa de cambio. A pesar de esto, el banco central ejercerá primordialmente su facultad como prestamista de última instancia para salvar las entidades financieras, desembocando todo lo anterior en una depreciación de la moneda. La deuda externa de los bancos y la soberana se agravan, ya que tales préstamos están en moneda extranjera, incrementando la inflación y la probabilidad de un *default* tanto interno como externo.

La crisis de 1973 y la siguiente experimentada en 1979, reflejan la incidencia que tienen los precios internacionales sobre la economía mundial. En efecto, aparentemente las razones políticas se destacan sobre las decisiones que implicaron los efectos económicos, pero se debe aclarar que antes de los eventos ya existía una intención alcista sobre los precios del petróleo, al menos en la primera crisis de la década. En la segunda, se sostiene más la hipótesis política que generó el desabastecimiento en ese entonces, periodo en el que la especulación se incrementó al acumularse los *stocks* (como medida preventiva desde la primera crisis) y el surgimiento de los contratos a futuro (Aparicio (2001)). La revolución de Irán y la guerra de este país con Irak fueron los causantes de la disminución de la producción petrolera, de las expectativas negativas desde el exterior y del incremento de los precios del *commodity*. El peso de otros países productores de petróleo fuera de la Opep comenzó a ser mayor en el mercado internacional, al incrementar su producción y reducir sus precios de venta, hecho que de

igual forma no impidió que la demanda del crudo se contrajera en los años siguientes.

Frente a los eventos mencionados, que incluyen restricciones a la oferta, caídas de demanda y precios de *commodities*, alteración de los términos de intercambio, encarecimiento de costos producto de la inflación, iliquidez como fruto de una corrida bancaria, y la salida de capitales de inversión por riesgo financiero, los sectores público y privado de un país deben tomar decisiones que afectan directamente a la población. En los ámbitos laborales, los despidos masivos son acciones comunes en épocas de crisis, sobretodo en economías más abiertas y en los sectores más dependientes de los mercados internacionales. El desempleo y la informalidad alteran a su vez la demanda y el consumo interno, detonando una movilidad regresiva de algunos sectores que caen en la pobreza o la agudizan. Lo anterior a su vez, genera desplazamientos demográficos hacia otras áreas y sectores del país donde puedan existir mayores oportunidades. Aunque se promuevan políticas asistenciales, el gobierno también debe lidiar con los posibles efectos de las crisis en todo el territorio, requiriendo estrategias para priorizar su gasto, que muchas veces debe ajustarse por programas de austeridad. En resumen, las crisis internacionales se presentan como un desafío a la gestión, asumiendo un papel principal en la agenda de un país.

En el periodo de la crisis internacional de 1973, Chile también tuvo que enfrentar cambios estructurales y la desafiante dualidad de tomar medidas frente a desafíos provenientes del exterior y del propio país, con consecuencias socio-laborales relevantes. En efecto, según Velásquez (2009), antes de 1973 el empleador

principal de profesionales y técnicos era el sector público. Sus remuneraciones eran moderadas en comparación con las del sector privado, al igual que su productividad, aunque no tenían problemas serios de empleo. Las políticas tenían un carácter proteccionista, con barreras establecidas para el despido, indemnizaciones altas, huelga indefinida e injerencia del gobierno en la determinación del salario. Con esta última medida, se pretendía aumentar el poder adquisitivo de las remuneraciones mediante reajustes legales, dentro de la política principal de fijación de precios.

Un año después del golpe militar, las reformas se direccionaron hacia una economía abierta, donde la propiedad privada toma una gran relevancia, el Estado interventor se reduce y el sector privado asume el liderazgo del desarrollo del país (García-Huidobro, 1999). Las consecuencias iniciales sobre el mercado laboral fueron la desregulación y posterior flexibilización, que junto al contexto internacional de crisis petrolera incrementarían las tasas de desempleo y subempleo, reduciendo a su vez el salario real (Morgado, 1999). Las medidas incluían la eliminación y prohibición de las organizaciones sindicales y la legislación que avalaba las acciones colectivas. En síntesis, se dejó atrás el modelo con fuerte regulación laboral que protegía al trabajador y se centraba en el concepto de justicia social. La reducción del gasto fiscal contempló la reducción de empleados públicos, tendencia que se compartiría con otros sectores. Los nuevos cesantes pasaron a ser independientes, trabajadores informales, asalariados desprotegidos o subcontratistas, con condiciones laborales precarias (García-Huidobro, 1999).

El sector económico que tuvo mayores impactos negativos fue el industrial, puesto que la demanda por sus productos se redujo fuertemente, al mismo tiempo que las importaciones se incrementaban. A nivel subnacional, las regiones más urbanizadas, y por ende donde se concentraba el sector industrial-manufacturero y la construcción, fueron las que más se vieron afectadas, presentando las mayores tasas de desempleo: 13,3% en la Metropolitana de Santiago y 14,7% en la del Biobío (Banco Central de Chile, 2012).

Los antecedentes conceptuales e históricos expuestos a modo de introducción permiten comprender los efectos sociales y territoriales del reciente súper ciclo de los *commodities* y de su fuerte declinación, en particular en un país como Chile, cuya economía de menor tamaño y plenamente abierta está muy expuesta a las variaciones y crisis en los mercados internacionales.

El denominado "súper ciclo" de los *commodities* se caracterizó por un crecimiento sostenido de los precios internacionales de bienes primarios desde comienzos de la década de los 2000, que sólo se vieron caer brevemente en la crisis *subprime*. Después de este suceso, los precios se recuperaron rápidamente y se incrementaron algunos hasta el año 2011 y otros hasta 2014, fechas en que experimentan una fuerte caída que se mantiene, con pocas variaciones, en la actualidad. Para apreciar el auge de más de diez años de los *commodities*, se toman como ejemplo los precios del cobre y del petróleo, según distintas bases de datos.

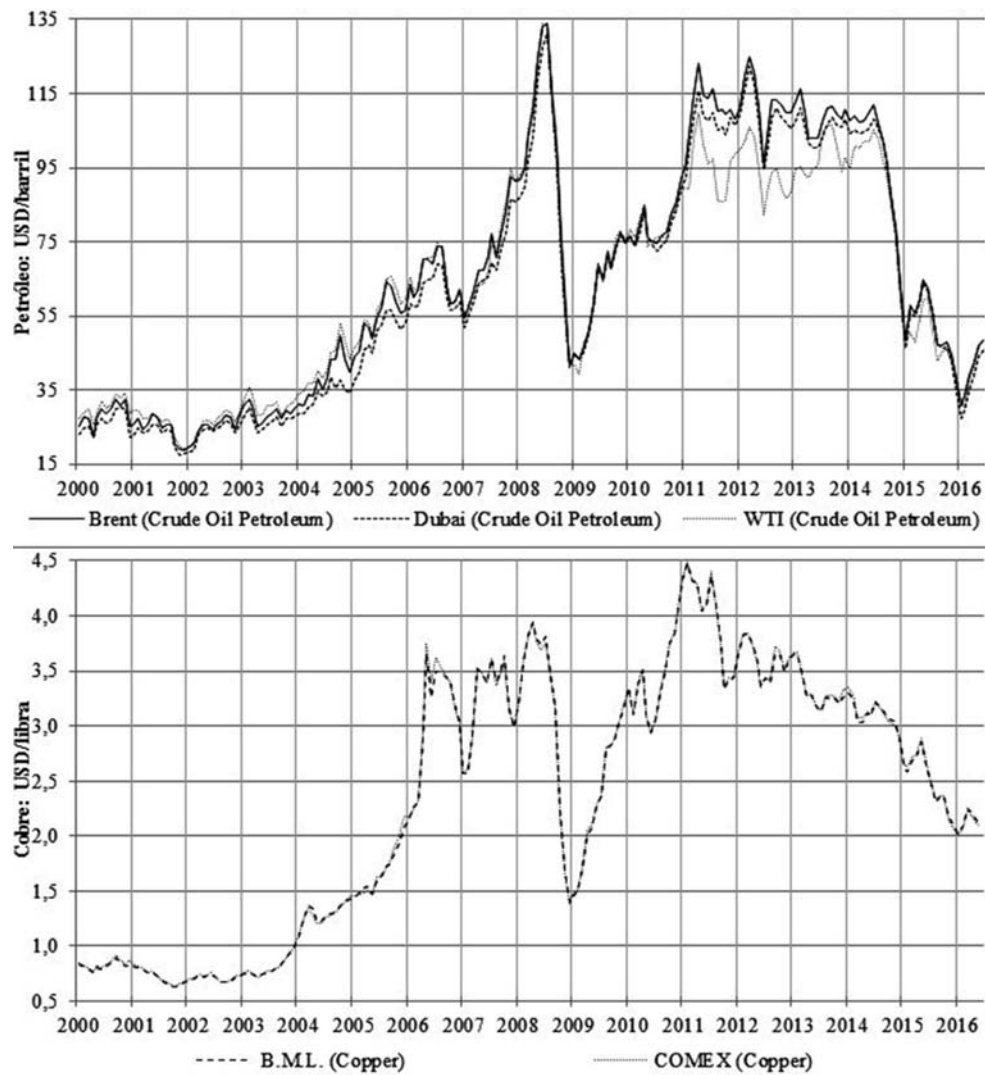
Para el cobre, se consultó a la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco),² la cual posee una amplia información estadística de los precios

nominales de mercado internacional que se consideran en la Bolsa de Metales de Londres (BML) y *Commodity Exchange, Inc.* (Comex), que es la principal bolsa de comercio de futuros de metales. Los precios del cobre se expresan en dólares estadounidenses (USD) por libra (lb). Para el petróleo, se consultó directamente a la base del Fondo Monetario Internacional (FMI),³ para obtener sus precios según el spot de mercado correspondiente. Se considera inicialmente el precio del petróleo tipo *Brent*, el cual es un petróleo liviano que se extrae principalmente del Mar del Norte⁴ y marca gran influencia en el continente europeo. También se considera el *West Texas Intermediate* (WTI), que es un petróleo más liviano que el *Brent* y su producción se ubica en los estados de Texas y al sur de Oklahoma, marcando un referente de mercado para otros precios del *commodity* en Estados Unidos. Finalmente, se obtiene el precio originario de *Dubai Fateh*, donde se produce un petróleo de carácter medio y cuyo precio es utilizado para las exportaciones del Golfo Pérsico hacia los países asiáticos. Los precios del petróleo generalmente se expresan en dólares estadounidenses (USD) por barril.

La información estadística obtenida de las fuentes mencionadas, respecto de los dos precios del cobre y los tres del petróleo, se grafica para el periodo correspondiente al súper ciclo y a su declinación (2000-2016).

Para comparar detenidamente los precios del cobre y del petróleo, se establecen ejes distintos que expresan su respectiva denominación (Figura 1). En ambos, se puede apreciar un incremento relativamente sostenido desde finales del año 2001 (aproximadamente 18,5 USD/barril para el petróleo y 0,67 USD/lb para el cobre) hasta

Figura 1 – Precios mensuales internacionales del cobre y petróleo, 2000-2016



Fuente: elaboración propia basado en Cochilco y FMI.

aproximadamente mediados del 2008 (131,5 USD/barril para el petróleo y 3,72 USD/lb para el cobre). En la crisis *subprime* sufrieron una importante disminución que afectó a ambos *commodities* a finales del 2008 y comienzos del 2009 (41,8 USD/barril para el petróleo y 1,5 USD/lb para el cobre), situación que fue esporádica ya que en los años siguientes su precio volvió a incrementarse hasta principios del 2011 (116,32 USD/barril para el petróleo y 4,48 USD/lb para el cobre). El petróleo mantuvo un comportamiento más sostenido que el cobre hasta junio del 2014 (108,37 USD/barril), aunque después experimentó una fuerte caída hasta enero del 2015 (47,45 USD/barril). En los primeros meses de 2015 tuvo una leve recuperación (62,5 USD/barril), pero de mayo a diciembre experimentaría una continua caída, llegando a un peor valor incluso comparado con el que tuvo en el contexto de la crisis *subprime* (36,56 USD/barril). En enero del 2016, este *commodity* ya se encuentra por debajo de los 30 USD/barril, aunque a junio se incrementa a 47,69 USD/barril. Por su parte, el cobre desde el 2011 hasta la fecha ha tenido una caída menos abrupta que el petróleo, aunque su nivel es casi igual de preocupante (en diciembre de 2015 llegó a 2,08 USD/lb). De hecho, en enero de 2016 se encontraba cerca a los 2 USD/lb, precio que se recuperó en lo que va del 2016 hasta 2,1 USD/lb.

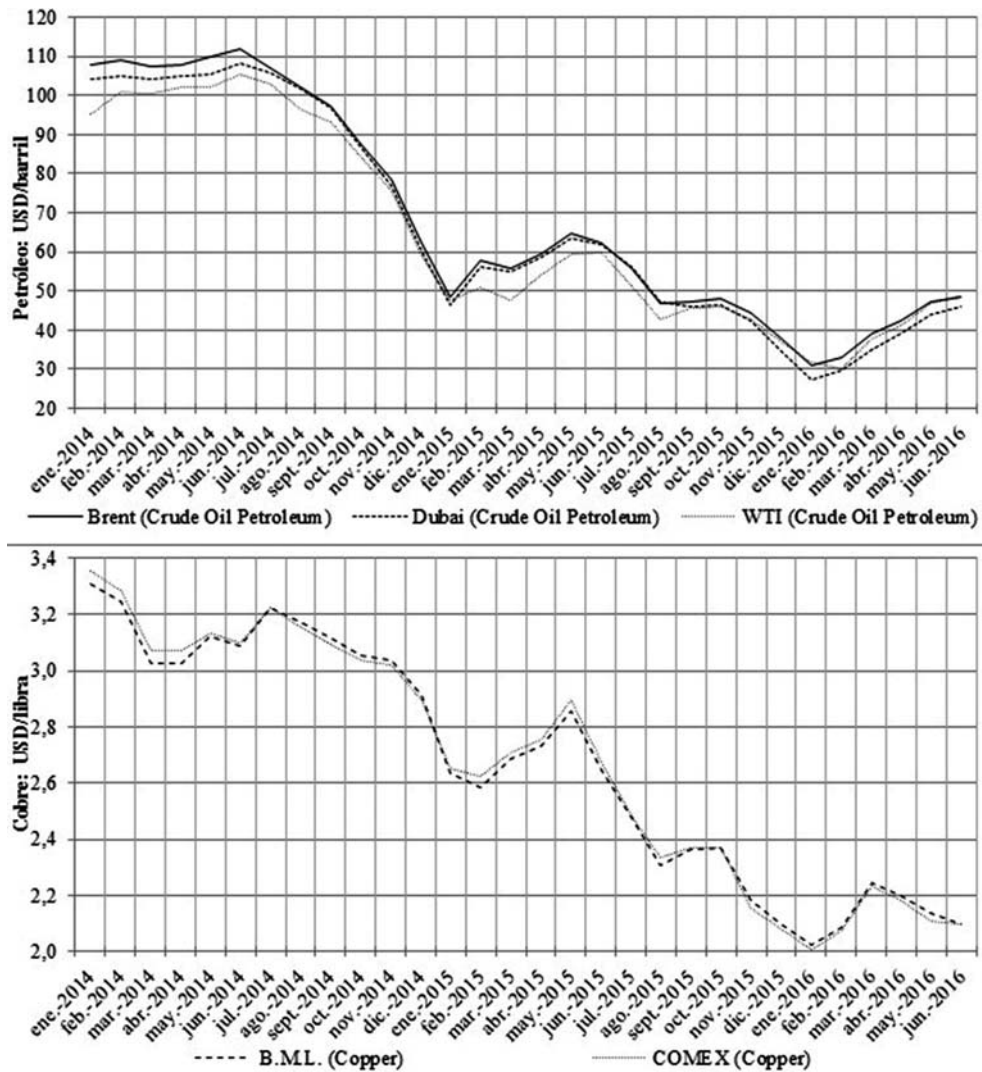
Si se realiza un *zoom* en los dos y medio últimos años, se puede apreciar más en detalle la abrupta caída del precio del petróleo y la constante disminución del precio del cobre. De enero del 2014 a enero del 2016, mes en que los precios llegaron a su valor mínimo en 12 años, el petróleo cayó un 70,61% mientras

que el cobre un 39,47%. Entre el 2008 y 2009 la reducción de los precios fue mucho más acelerada, pero lo fue también su recuperación, ya que en el 2010 estaban en niveles similares a los de comienzos del 2008, previo al repunte de ese año.

La mantención del alto techo de oferta de petróleo por la OPEP y el aumento generalizado de oferta mundial del mismo, la autosuficiencia energética impulsada por Estados Unidos mediante el *fracking*, y la disminución de la demanda de cobre y petróleo por China, India e incluso otros países emergentes que se ven afectados por la apreciación del dólar, son varias de las razones que se dan para explicar el contexto del fin del súper ciclo. Beinstein (2015, p. 15) hace alusión a algunas específicas para el caso del petróleo, pero las resume en dos tendencias principales: "crecimiento de la oferta de crudo y desaceleración del crecimiento económico global". Con este argumento, reconoce que la oferta sobrepasó a la demanda, produciendo una caída de los precios desde el 2014, haciéndose poco rentables las producciones tanto de altos costos como las convencionales.

Baffes et al. (2015) afirman que en las últimas tres décadas sucedieron otras cinco caídas de los precios del petróleo de más del 30% en menos de un año. De hecho, reconocen que los eventos recientes son similares a la caída de precios experimentada por el crudo entre 1985 y 1986, seguida de un incremento considerable de la oferta de los países fuera de la Opep y la decisión de este organismo a renunciar a la segmentación de precios y subir la producción. Los mismos autores coinciden con Beinstein (2015) en qué para la caída del 2014, los factores cruciales fueron

Figura 2 – Precios mensuales internacionales de cobre y petróleo, 2014-2016



Fuente: elaboración propia basado en Cochilco y FMI.

la renuncia al sostenimiento de precios de la Opep y la rápida expansión de la producción no convencional del petróleo. Esto significa que la incidencia de los cambios en la oferta pesó más como causa que lo que ocurrió con la demanda, al menos para el caso del petróleo.

Para el cobre, el efecto de la disminución de la demanda puede tener más peso en comparación con el caso precedente. Esto se puede justificar en la relación que existe, por ejemplo, entre el mayor exportador (Chile) y mayor importador (China). Fung, García-Herrero y Seade (2015) observan el ranking de exportación de ambos países, donde China ocupa el primer lugar de destino de las exportaciones chilenas, que en su mayoría están relacionadas al cobre (30% según las últimas cifras de la Dirección Nacional de Aduanas del país). Por otro lado, Chile no figura ni entre los 10 primeros como destino de las exportaciones chinas, demostrando la relación comercial totalmente asimétrica entre ambos países y la gran dependencia del país austral por la demanda del gigante asiático.

Los años del súper ciclo, su posterior término y la eventualidad de una recuperación de los precios de los *commodities* representan un gran desafío para los países exportadores, relacionado con las consecuencias de la denominada "enfermedad holandesa". Este concepto tiene su origen en 1960 en los Países Bajos, por un descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural en Slochteren, próximo del Mar del Norte. El resultado de esto fue un fuerte incremento de los ingresos en divisas, provocando una fuerte apreciación sobre el florín, la moneda local, y por ende una pérdida de competitividad de las exportaciones no petroleras (Ebrahim-Zadeh, 2003). En

otras palabras, este término describe las consecuencias negativas de cualquier hecho que produzca la entrada de grandes cantidades de divisas, expresado en distintas causas que mencionan Sánchez, García de la Cruz y Del Sur (2015): el descubrimiento de un yacimiento importante de un bien que se exporta y que por lo general es del sector primario; el fuerte aumento de los precios de algún *commodity* de exportación; la llegada desmedida de ayuda o asistencia externa para una economía en crisis y con problemas serios en su tejido productivo; el ingreso de grandes cantidades de inversión extranjera directa; y el aumento de las exportaciones de materias primas de un país debido al incremento de la demanda internacional por esos recursos.

Los mismos autores destacan el trabajo de Corden y Neary (1982), quienes estudiaron el grado de exposición de tres sectores de una economía a los efectos externos. El primero, es un sector exportador de materia prima en pleno auge, a causa de un importante aumento de su precio o demanda en el mercado internacional. El segundo es un sector exportador tradicional de bienes manufactureros que se ve estancado, a diferencia del tercero, que corresponde al sector de bienes y servicios no transables y que se desarrollan en el mercado nacional (como por ejemplo el mercado minorista, servicios locales y la construcción). De esto se puede concluir que el sector secundario y los demás sectores exportadores ven afectada su competitividad debido a la fuerte apreciación de la moneda por el auge en el sector primario y su atracción de grandes cantidades de ingresos en divisas; mientras que el sector terciario, por su parte, se beneficia de esta situación y se expande. Cabe agregar aquí que, cuando los distintos sectores

beneficiados o perjudicados están presentes en diferentes regiones subnacionales o en distintas ciudades, la "enfermedad holandesa" no solo se manifiesta intersectorialmente, sino también territorial y socialmente.

En Chile, los altos precios internacionales de cobre y las exportaciones del mismo aumentaron el flujo de dólares estadounidenses al país, generando un incremento de la oferta de esta divisa la que consecuentemente redujo su valor respecto del peso chileno. Este hecho se convirtió en un factor negativo para las exportaciones de otros sectores, debido a que sus productos se encarecieron y resultaron menos competitivos en los mercados internacionales (Rehner, Baeza y Barton, 2014). Aunque la caída del precio del cobre y el alza del tipo de cambio favoreció inicialmente a otras exportaciones, la reducción generalizada de los precios de los *commodities* terminó afectando al conjunto de la economía chilena, más allá de su diversificación relativa en sus exportaciones de recursos naturales.

Las consecuencias del fin del súper ciclo sobre la pobreza tienden a ser variadas según Baffes et al. (2015). De hecho, aseguran que los impactos son indirectos y pueden en parte incluso ser positivos. Por ejemplo, la reducción del precio del petróleo incide sobre los precios de los combustibles, los cuales también caen causando beneficios para varios sectores de la sociedad. Los costos de transporte se reducen, disminuyendo los costos totales de los distintos productos. No obstante, los ingresos provenientes de las exportaciones generalmente representan parte importante de los recursos fiscales, incluso por la propiedad estatal de grandes empresas productoras de *commodities*, como es el caso de Chile con

el cobre y la empresa Codelco. Esto implica menores ingresos en general, incluyendo los que se pueden destinar a políticas asistenciales y que se enfocan en atender a la población más vulnerable. Además, la reducción de precios torna más exigente la competencia internacional, forzando a disminuir costos de producción, afectando al factor trabajo y su remuneración.

El súper ciclo de los *commodities* y la pobreza regional y comunal en Chile

Esta sección analiza las estadísticas de reducción de la pobreza en el país durante el súper ciclo de los *commodities*, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social, la que en su última medición, del año 2013, registra la distribución regional y comunal de la pobreza tanto a nivel de ingresos como mediante una metodología multidimensional.

Diversos autores han enfatizado que Chile constituye un ejemplo exitoso en reducción de la pobreza durante las últimas décadas. Patricio Meller (2003) atribuye esta reducción a los elevados ritmos de crecimiento que mostró Chile, especialmente en la década de 1990 antes de la crisis asiática. Meller señala que el número de pobres en 1990 era alrededor de 5 millones, cifra que se redujo a 3,3 millones en 1996 – de acuerdo a los datos otorgados por la entonces División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

La tendencia a la reducción de la pobreza logró mantenerse de manera continua en las décadas siguientes. En el año 2006, en términos de ingresos el país registraba un 29,1% de personas bajo la línea de la pobreza, contando con un 12,6% de casos en pobreza extrema o indigencia. Hacia el 2013, la pobreza general se redujo prácticamente a la mitad, es decir, 14,4%, y sólo un 4,5% registraba una situación de indigencia. Esta reducción se produjo principalmente entre 2011 y 2013 – en los años de mayores precios de los *commodities* – periodo en el cual la población no-pobre aumentó en un 7,8% (Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

No obstante, para diversos organismos, las cifras anteriormente destacadas no reflejan en su totalidad la situación real de pobreza y vulnerabilidad al interior del país. Así lo señala el Informe de la Comisión para la Medición de la Pobreza (2014) el cual indica que si bien la medición tradicional por ingresos – implementada en 1987 – permite una comparabilidad de las cifras a lo largo del tiempo, no refleja los nuevos patrones de consumo de las familias chilenas, como tampoco los cambios en la composición sociodemográfica en los hogares. Asimismo, el informe señala que “el ingreso no cubre todas las necesidades materiales, por lo que dimensiones esenciales del bienestar tienden a quedar excluidas de la medición de pobreza cuando ésta se mide únicamente por ingresos” (CMP, 2014, p. 72).

Al respecto, autores como Alkire y Foster (2011) proponen realizar mediciones que detecten los diversos factores que inciden en la condición de pobreza, como el analfabetismo, la desnutrición, el

hacinamiento y la cesantía, situados bajo umbrales de carencia dentro de los cuales se permite distinguir a quienes comparten la condición de pobreza (Kulkys, 2004). Como señalan Bravo y Torche (2011, p. 4),

este nuevo valor está determinado básicamente por la existencia de varias carencias simultáneas y puede estimarse sobre la base del incremento en la probabilidad de trampa de pobreza que genera la interacción de las varias carencias consideradas.

Siguiendo las metodologías de Alkire y Foster, el Ministerio de Desarrollo Social ha elaborado una nueva medición multidimensional de la pobreza, aplicada en la versión 2013 de la Encuesta Casen. En ella, se definió una serie de dimensiones considerando los tipos de carencias que experimentan los individuos y hogares, ocupando ponderadores tanto al interior de cada dimensión como entre éstas (Berner, 2014). Estas dimensiones incluyen salud, educación, vivienda, y trabajo y seguridad social. Bajo esta nueva medición se obtienen mayores cifras de pobreza. Por ejemplo, en el año 2013, un 20,4% de personas se sitúa bajo la línea de la pobreza con esta nueva metodología multidimensional, en contraste al 14,4% registrado en la medición solo por ingresos en ese mismo año (Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

Aun cuando la nueva metodología se relaciona con la última Encuesta, el Ministerio de Desarrollo Social informa datos de pobreza multidimensional a escala regional y comunal para las mediciones de los años 2009, 2011 y 2013. La Tabla 1 revela que, para los tres años, la Región de la Araucanía – por décadas la con menor participación en las exportaciones

del país – es la que ha mostrado mayores niveles de pobreza: para el 2009, cerca de un 40% de sus habitantes se encontraban en condición de pobreza multidimensional, si bien disminuye a 28,5% para el 2013 – con un 23,7% a nivel de hogares. En contraste, la Región de Magallanes – una región extrema con beneficios específicos – exhibe en todos los casos menos del 20% de pobreza en el periodo analizado, llegando incluso a un 9,6% a nivel de hogares para el 2013. No obstante estas diferencias, para todas las regiones se aprecia una tendencia a disminuir la pobreza multidimensional, con excepción de las regiones del Maule y Biobío, las que tuvieron

un leve aumento hacia el 2011 – un 2,7% y un 0,4% a nivel de personas respectivamente –, aunque lograron reducir su pobreza en el 2013.

Revisando las cifras a nivel de pobreza por ingresos, nuevamente la Región de la Araucanía es la que muestra mayores niveles: en el año 2009, cerca de un 50% de personas estaban en dicha categoría. No obstante, ésta logra disminuir significativamente en las mediciones siguientes, llegando a un 27,9% para el 2013. Por otro lado, la Región de Antofagasta – la principal exportadora de cobre – es la que posee los menores niveles de pobreza por ingresos, superando incluso a la Región de Magallanes. De hecho, en la

Tabla 1 – Pobreza multidimensional en personas y hogares por regiones, 2009-2013

Región	2009		2011		2013	
	Personas %	Hogares %	Personas %	Hogares %	Personas %	Hogares %
Tarapacá	31,10	24,30	24,20	20,40	17,80	14,30
Antofagasta	30,50	22,80	25,00	18,80	20,70	14,80
Atacama	34,60	27,60	25,00	20,60	26,20	20,30
Coquimbo	30,70	24,40	25,10	20,00	21,60	17,70
Valparaíso	24,10	19,30	22,80	17,30	18,00	14,00
O'Higgins	27,10	22,40	26,90	22,80	21,10	17,60
Maule	29,10	24,00	31,80	27,40	21,90	18,50
Biobío	28,30	24,00	28,70	22,80	22,40	17,70
La Araucanía	37,30	32,00	33,30	28,90	28,50	23,70
Los Lagos	34,60	29,50	29,00	24,70	26,10	21,90
Aysén	32,60	26,50	26,90	22,70	22,30	17,90
Magallanes	18,30	13,40	13,60	10,20	11,80	9,60
Metropolitana	25,00	19,30	20,00	15,30	18,00	13,50
Los Ríos	29,80	25,60	25,30	21,60	22,90	18,20
Arica y Parinacota	24,60	19,10	27,10	22,10	23,60	20,10
Total	27,50	22,20	24,30	19,50	20,40	16,00

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (s/f).

Tabla 2 – Pobreza de ingresos en personas y hogares por regiones, 2009-2013

Región	2009		2011		2013	
	Personas %	Hogares %	Personas %	Hogares %	Personas %	Hogares %
Tarapacá	24,90	21,20	16,40	15,50	8,20	7,50
Antofagasta	8,80	9,40	7,00	6,10	4,00	3,20
Atacama	22,20	20,90	16,00	14,40	7,30	6,10
Coquimbo	30,60	27,50	26,10	24,00	16,20	14,60
Valparaíso	24,40	22,10	24,50	21,10	16,00	14,00
O'Higgins	25,80	24,20	19,40	18,50	16,00	14,20
Maule	38,80	36,00	32,50	30,00	22,30	20,70
Biobío	35,10	33,00	32,30	29,20	22,30	20,40
La Araucanía	48,50	44,00	39,70	36,00	27,90	25,10
Los Lagos	29,00	26,40	27,00	24,10	17,60	15,80
Aysén	20,30	16,80	13,30	11,40	6,80	6,20
Magallanes	10,30	8,30	7,00	6,30	5,60	4,30
Metropolitana	18,00	15,50	16,00	13,30	9,00	7,80
Los Ríos	37,70	33,30	32,00	28,60	23,10	19,90
Arica y Parinacota	18,80	18,20	21,00	17,70	14,60	11,70
Total	25,30	23,00	22,20	19,80	14,40	13,00

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (s/f).

medición 2013 de la Encuesta Casen, registra tan sólo un 3,2% de hogares bajo la línea de la pobreza, contrastando de esta forma con la medición multidimensional, según la cual un 14,8% de sus hogares clasifican como pobres.

En cuanto a registros de pobreza extrema – con casos de extrema carencia e incluso de indigencia- nuevamente se concluye que la Región de Antofagasta posee las cifras más bajas, con sólo un 1% de casos en esta categoría. En cambio, la Región de la Araucanía es la que posee índices más altos, siendo el único territorio en donde se presenta más

del 10% de casos a nivel de personas según la Casen 2013. En la categoría de pobreza no-extrema dentro de la misma Encuesta, la Región de Magallanes es la que exhibe las menores cifras, registrando tan sólo un 2% de hogares en esa condición, dato menor incluso que el de la Región de Antofagasta. Por otro lado, si bien nuevamente la Araucanía posee la mayor cifra de pobreza no-extrema, supera por menor diferencia a la Región del Maule – agrícola y vitivinícola – la cual tiene un 16,4% de personas en esta categoría – es decir, sólo un 0,9% menos que en la Araucanía.

Las siguientes tablas incluyen las 35 comunas – es decir, el 10% del total nacional – con mayores niveles de pobreza en la Casen 2013. La Tabla 3 muestra una alta preponderancia de las Regiones del Biobío y de la Araucanía: 25 de las 35 comunas más pobres se encuentran entre estas dos regiones. Alto Biobío es la que exhibe el mayor índice de pobreza, con un 68,6% del total, encontrándose en la Región del Biobío. Por su parte, la Región de la Araucanía posee 7 de las 10 comunas con mayor pobreza, como lo son Lonquimay (61,5%), Perquenco (55,8%) Nueva Imperial (52,6%) Teodoro Schmidt (52,2%), Toltén (52,2%) y Lumaco (51,8%). Ambas regiones, con importante presencia de etnias originales, han registrado persistentes índices de pobreza. Además, la del Biobío enfrentó una fuerte desindustrialización con el cambio de modelo económico, a la que se sumó el fin de la minería del carbón. Las dos regiones han tenido un proceso de reconversión liderado por el sector forestal y sus derivados.

Con respecto al resto de los casos, se aprecian tan sólo 4 comunas procedentes de la Región de Los Lagos – San Juan de la Costa, Fresia, Curaco de Velez y San Pablo – mientras que las regiones de Coquimbo, Los Ríos y Maule poseen 2 casos cada una.

A nivel de pobreza extrema, se registra incluso una mayor preponderancia de las regiones del Biobío y de la Araucanía, contando con 29 de las 35 comunas con más casos en la Casen 2013. En ese total, la última región incluye 16 de las 35 comunas, mientras que la primera posee un total de 12 casos. Así, se aprecia nuevamente que la comuna Alto Biobío ocupa la primera posición, con un 38,4% del total de personas, cifra bastante

elevada, considerando el promedio de 4,5% registrado a nivel nacional. El resto de los casos corresponden a las Regiones de Los Lagos, Maule, Coquimbo y Magallanes, las cuales – a excepción de esta última – poseen cada una dos comunas.

Entre las comunas con mayor pobreza no-extrema, la Región de la Araucanía posee 14 de las 35 comunas con las cifras más elevadas en el país, incluyendo las primeras 4 posiciones, que corresponden a Perquenco (40,2%), Gorbea (34,5%), Ercilla (33,9%) y Nueva Imperial (32,7%). La Región del Biobío, en tanto, cuenta con 7 comunas en este listado, aunque tan sólo 1 caso entre los primeros 10: Treguaco, con un 30,6%. Para el resto de las regiones, se aprecia que El Maule cuenta con 4 comunas en el listado – 2 de las cuales están en las primeras 10 posiciones: Curepto y Yervas Buenas –, mientras que Los Ríos tiene 3 casos. Las regiones de O'Higgins, Coquimbo y Arica cuentan con una comuna cada una – Paredones, Río Hurtado y Putre, respectivamente.

En cuanto a la medición multidimensional de la pobreza, una vez más la Región de la Araucanía es la que mayor número de comunas presenta en el 10% superior del país, con un total de 11 casos – la Tabla 4 – de las cuales 2 se encuentran en las primeras 10 posiciones: Cholchol y Lonquimay con un 56,6% y 56% respectivamente. Sin embargo, la Región de Los Lagos – primera en salmonicultura de exportación – esta vez es la segunda con más comunas, con un total de 7 – superando de esta forma a la Octava Región que registra 6 comunas – con Quellén presentando la mayor cifra, con un total de 55% de pobreza multidimensional. Cabe destacar además que, en este listado, es la comuna de Camiña de la

Tabla 3 – Comunas con mayor porcentaje de pobreza total (Casen 2013)

Posición	Comuna	Región	Pobres			No Pobres %
			Pobres extremos %	Pobres no extremos %	Total pobres %	
1	Alto Biobío	Biobío	38,40	30,20	68,60	31,4
2	Lonquimay	La Araucanía	38,10	23,40	61,50	38,5
3	Perquenco	La Araucanía	15,60	40,20	55,80	44,2
4	Nueva Imperial	La Araucanía	19,90	32,70	52,60	47,4
5	Teodoro Schmidt	La Araucanía	23,80	28,40	52,20	47,8
6	Toltén	La Araucanía	23,30	28,90	52,20	47,8
7	Lumaco	La Araucanía	25,10	26,70	51,80	48,2
8	Canete	Biobío	22,20	28,60	50,80	49,2
9	San Juan de la Costa	Los Lagos	21,40	27,50	48,90	51,2
10	Río Hurtado	Coquimbo	16,00	32,30	48,30	51,7
11	Saavedra	La Araucanía	21,60	24,80	46,40	53,5
12	Treguaco	Biobío	15,80	30,60	46,40	53,6
13	Melipeuco	La Araucanía	19,50	25,60	45,10	54,9
14	Carahue	La Araucanía	18,20	26,40	44,60	55,4
15	Coihueco	Biobío	15,10	28,60	43,70	56,3
16	San Ignacio	Biobío	24,10	19,50	43,60	56,4
17	Curepto	Maule	11,90	31,60	43,50	56,5
18	Canela	Coquimbo	25,00	18,20	43,20	56,8
19	Los Sauces	La Araucanía	16,00	27,10	43,10	56,9
20	Fresia	Los Lagos	15,80	27,30	43,10	56,9
21	Ninhue	Biobío	15,20	26,20	41,40	58,6
22	Ercilla	La Araucanía	7,00	33,90	40,90	59,0
23	Gorbea	La Araucanía	6,30	34,50	40,80	59,1
24	Lago Ranco	Los Ríos	12,50	28,30	40,80	59,2
25	El Carmen	Biobío	15,20	25,00	40,20	59,8
26	Mariquina	Los Ríos	13,10	26,30	39,40	60,6
27	Curaco de Velez	Los Lagos	12,30	27,00	39,30	60,7
28	San Pablo	Los Lagos	9,10	29,60	38,70	61,3
29	Negrete	Biobío	9,10	29,50	38,60	61,4
30	Quilleco	Biobío	14,30	24,30	38,60	61,5
31	Vichiquén	Maule	17,70	20,30	38,00	62,0
32	Antuco	Biobío	14,60	23,40	38,00	62,0
33	Cobquecura	Biobío	16,60	20,80	37,40	62,6
34	Bulnes	Biobío	14,90	22,40	37,30	62,7
35	Purén	La Araucanía	18,10	19,20	37,30	62,7

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2013, Ministerio de Desarrollo Social (s/f).

Tabla 4 – Comunas con mayor pobreza multidimensional

Posición	Comuna	Región	Pobreza Multidimensional %
1	Camina	Tarapacá	66,10
2	Curarrehue	La Araucanía	59,80
3	Colbún	Maule	59,20
4	Alto Biobío	Biobío	57,80
5	Cholchol	La Araucanía	56,60
6	Lonquimay	La Araucanía	56,00
7	Quellén	Los Lagos	55,00
8	San Juan de la Costa	Los Lagos	52,90
9	Huara	Tarapacá	52,50
10	San Ramón	Metropolitana	50,90
11	Ercilla	La Araucanía	50,80
12	Carahue	La Araucanía	50,60
13	Saavedra	La Araucanía	50,30
14	Canela	Coquimbo	50,10
15	Vichiquén	Maule	46,80
16	Galvarino	La Araucanía	46,50
17	Camarones	Arica y Parinacota	46,50
18	Lumaco	La Araucanía	45,60
19	Quemchi	Los Lagos	45,50
20	Bulnes	Biobío	45,20
21	Quellón	Los Lagos	44,80
22	Pinto	Biobío	44,20
23	Gorbea	La Araucanía	44,10
24	Peumo	O'Higgins	44,00
25	Las Cabras	O'Higgins	43,90
26	San Pedro	Metropolitana	43,50
27	El Carmen	Biobío	43,30
28	Fresia	Los Lagos	42,60
29	Chonchi	Los Lagos	42,50
30	Florida	Biobío	42,40
31	Taltal	Antofagasta	40,60
32	Contulmo	Biobío	40,30
33	Teodoro Schmidt	La Araucanía	40,20
34	Nueva Imperial	La Araucanía	39,80
35	San Pablo	Los Lagos	39,20

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2013, Ministerio de Desarrollo Social (s/f).

Región de Tarapacá la que presenta la mayor cifra, con un 66,1%, mientras que Alto Biobío ahora se desplaza al cuarto lugar con un 57,8%. Además, por primera vez se aprecian 2 comunas que pertenecen a la Región Metropolitana: San Ramón, con un 50,9% y San Pedro (de Melipilla), con un 43,5%.

Los datos analizados, correspondientes a las Encuestas Casen de los años 2009, 2011 y 2013 – aún no se publican los resultados de la del año 2015 – permiten adelantar dos conclusiones: la primera, relativa a la verificación de una tendencia clara de disminución general de la pobreza en el país, durante un periodo de mayores precios de los *commodities* que permitieron altas tasas de crecimiento de la economía, menor desempleo, y el financiamiento de políticas sociales de superación de la pobreza. La segunda, referida a la persistencia de altos índices de pobreza en determinadas regiones y comunas, que aun cuando tienden a disminuir, superan siempre a la media nacional y, sobre todo, acusan una fuerte concentración geográfica – subnacional y también intraurbana – de personas y hogares pobres.

El fin del súper ciclo de los commodities y el desempleo regional y comunal

Esta tercera sección se dedica al estudio de la fluctuación del desempleo en el periodo 2013-2016, correspondiente a la declinación de los precios de los *commodities*, y en ella se analizan, por un lado, las regiones y comunas

que mayor cesantía han presentado en esos años, y por otro, aquellas que han sufrido mayores fluctuaciones en dicho periodo.

Más allá del éxito generalizado que ha mostrado el país en la reducción de su pobreza, sus tasas de empleo no se han mantenido estables. Chile ha sido afectado principalmente por dos grandes recesiones desde 1990. En primer lugar, la crisis asiática, que interrumpió una década de crecimiento fluido, a partir de un desequilibrio en la balanza comercial – producto de una fuerte caída de las exportaciones de *commodities* – que llevó a un déficit en la cuenta corriente del país (Covarrubias, 2002). Esto generó una caída en la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB), la cual se tornó crítica en 1999, año en el cual el país registró un crecimiento negativo. Esto produjo, entre otras consecuencias, una elevada tasa de desempleo, del orden del 10%, y una caída en la tasa de inversión (Ffrench-Davis y Heresi, 2012).

La segunda coyuntura corresponde a la crisis *subprime* desatada en los mercados globales el año 2007 – a partir de burbujas en el mercado inmobiliario-financiero de Estados Unidos – que impactó a Chile en el 2008. De acuerdo a Ffrench-Davis y Heresi (2012), esto significó, entre otros aspectos, una reversión de más de 6 puntos en la cuenta corriente de la balanza de pagos con respecto al 2007. Los autores indican que la crisis generada en el mercado inmobiliario contagió rápidamente a todos los otros mercados por la volatilidad financiera, repercutiendo en una caída de los precios de los *commodities*, que para Chile significó una reducción del precio del cobre en 1,4 USD durante el periodo más agudo. En términos laborales, esto implicó un aumento de

la tasa de desempleo de 7,8% a 9,7% entre los años 2008 y 2009.

En 2016, si bien el país no ha vuelto a experimentar una crisis de esas magnitudes, diversos autores refieren a un escenario de desaceleración económica. Así lo señala el Director del Banco Mundial para Chile, Alberto Rodríguez (2014), el cual constata que la caída de los ritmos del crecimiento que ha tenido el país tras la recuperación de la crisis *subprime*, se debe a una combinación de factores, tanto de naturaleza interna como externa. En términos externos, Rodríguez apunta a las caídas en las economías de China y Europa, junto con el fin del súper-ciclo del cobre, cuyos precios han descendido hacia niveles similares

a los que tenía en el año 2004. En cuanto al escenario interno, éste ha registrado una serie de finalizaciones de proyectos de inversión en el sector minero, además de reformas por parte del actual gobierno que, a juicio del autor han buscado generar un crecimiento más inclusivo.

El efecto de los factores descritos sobre los mercados laborales se indaga a continuación. En primer lugar, los datos anuales sugieren que efectivamente entre el año 2013 y 2014, la tasa de desocupación a nivel nacional registró un incremento, desde un 5,98% a un 6,33%. Para el año 2015, dicha tasa disminuyó muy levemente, en un 0,07%, con respecto al año anterior.

Tabla 5 – Desempleo regional y nacional

Región/Mensual	2013 – %	2014 – %	2015 – %
Nacional INE	5,98	6,33	6,28
Los Ríos	5,49	4,73	4,48
Tarapacá	6,05	5,98	7,10
Arica y Parinacota	5,67	6,06	5,28
Antofagasta	5,48	6,29	6,41
Atacama	5,70	6,77	5,55
Coquimbo	6,62	6,76	7,43
Valparaíso	6,87	7,23	6,95
O'Higgins	5,05	5,25	5,53
Maule	5,56	6,01	5,65
Biobío	7,57	8,12	7,68
La Araucanía	6,87	5,98	6,82
Los Lagos	3,00	3,72	3,33
Aysén	4,42	4,04	3,48
Magallanes	3,68	2,62	3,45
Metropolitana	5,83	6,34	6,27

Fuente: Banco Central (s/f) a través de INE.

Como se ha advertido en este artículo, este periodo de desaceleración ha tenido repercusiones diversas en las regiones del país. De hecho, la Región del Biobío es la que mayores cifras de desempleo ha presentado, aunque logró disminuir de un 8,12% a un 7,68% entre el 2014 y el 2015. Distinta es la suerte que corrió la Región de Tarapacá – principalmente minera –, la cual incrementó su desempleo en más de un punto porcentual en este mismo periodo, llegando a un 7,1% en el 2015. Por su parte, la Región de Los Lagos es la que menores cifras de desempleo ha exhibido en estos años, con excepción del 2014, en el cual la Región con más baja cifra es Magallanes, con un 2,62%.

En cuanto al periodo 2015-2016, se observa a nivel nacional que la tasa de desempleo ha tenido ciertas fluctuaciones: entre el segundo y tercer trimestre del 2015, ésta alcanza sus mayores cifras – llegando al 6,5% – mientras que en los siguientes periodos se mantuvo en el 6%. Cabe resaltar que una de las regiones más afectadas ha sido la de Tarapacá la cual, para el segundo trimestre del 2015, registró el mayor índice (7,57%) superando incluso a la Región del Biobío. En el primer trimestre del 2016, la Región de Tarapacá es la única que supera una tasa del 8%. Por el contrario, la Región de Los Lagos se ha mantenido con cifras más bajas, incluso en el primer trimestre del 2016, registrando un 2,4%. Al respecto, sólo en el tercer trimestre del 2015 la Región de Aysén – contigua en el sur – la supera con una tasa de desempleo menor, de un 3,13% (Banco Central (s/f) a través de INE).

En el periodo transcurrido del año 2016, se aprecia a nivel nacional un aumento continuo de la tasa de desempleo. Este incremento se ha

intensificado en los meses de marzo y mayo, registrando un alza de 0,4% para ambos casos con respecto al mes anterior. A nivel regional, se observa que en todos los casos ha habido un alza hacia el mes de mayo, incluso en la Región de Los Lagos, la cual ha incrementado su índice en un 0,8% con respecto al mes de abril – lo que se puede atribuir a la crisis ambiental que sacudió la acuicultura y pesca de Chiloé durante ese mes. Una de las regiones con mayor alza corresponde a la de Atacama – con pequeña y mediana minería – que experimenta un aumento desde un 5,7% en enero a un 9,2% en marzo, siendo aquella la cifra más alta registrada en todo el periodo 2013-2016 para las regiones. Esta cifra es sólo comparable con la de Antofagasta – región sede de la gran minería – la que alcanza a 8,3% en el mes de mayo (Banco Central (s/f) a través de INE).

Al desglosar la información a nivel de comunas, se observa, en primer lugar, que al calcular los promedios totales para el periodo 2013-2016 – en base a las Encuestas Nacionales de Empleo elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)– Negrete constituye el único territorio con más de dos dígitos, contando con un 10,45% de desempleo. Éste se sitúa en la Región del Biobío, y es una de las 8 comunas de esa región pertenecientes al 10% con mayores tasas de desocupación para dicho periodo, junto con Cabrero (7,04%), Mulchén (6,24%), Laja (5,93%), Chillán Viejo (5,93%), Coronel (5,74%), Lota (5,65%) y Antuco (5,32%). Así, la Región del Biobío es la que mayor cantidad de comunas presenta en la Tabla 6 después de la Región de Valparaíso, que cuenta con un total de 9 casos, entre los que se encuentran Nogales (7,24%) y Petorca (6,6%). Además,

Tabla 6 – Comunas con mayor promedio de desocupados, periodo 2013-2016

Posición	Comunas	Región	Promedio Total 2013-2016 – %
1	Negrete	Biobío	10,45
2	Freirina	Atacama	9,07
3	Alhué	Metropolitana	7,30
4	Nogales	Valparaíso	7,24
5	Tocopilla	Antofagasta	7,16
6	Cabrero	Biobío	7,04
7	Pedro Aguirre Cerda	Metropolitana	6,90
8	La Cisterna	Metropolitana	6,75
9	Petorca	Valparaíso	6,60
10	Tierra Amarilla	Atacama	6,51
11	Pozo Almonte	Tarapacá	6,28
12	Mulchén	Biobío	6,24
13	Calama	Antofagasta	6,24
14	Catemu	Valparaíso	6,07
15	Chañaral	Atacama	6,03
16	Algarrobo	Valparaíso	6,01
17	Laja	Biobío	5,93
18	Chillán Viejo	Biobío	5,93
19	Coronel	Biobío	5,74
20	La Pintana	Metropolitana	5,69
21	Linares	Maule	5,68
22	Lautaro	La Araucanía	5,66
23	Lota	Biobío	5,65
24	San Antonio	Valparaíso	5,61
25	Yerbas Buenas	Maule	5,57
26	Alto Hospicio	Tarapacá	5,56
27	Renaico	La Araucanía	5,53
28	Quillota	Valparaíso	5,49
29	Calle Larga	Valparaíso	5,45
30	Vallenar	Atacama	5,38
31	Parral	Maule	5,36
32	Los Andes	Valparaíso	5,35
33	Antuco	Biobío	5,32
34	Villa Alemana	Valparaíso	5,28
35	Coquimbo	Coquimbo	5,27

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Nacional de Empleo 2013-2016, Instituto Nacional de Estadísticas (s/f).

cabe destacar que la Región Metropolitana presenta un total de 3 comunas: La Pintana (5,69%), La Cisterna (6,75%) y Alhué (7,3%), encontrándose esta última como uno de los casos con mayor promedio – superado sólo por Negrete y Freirina, correspondiente ésta a la Región de Atacama. Es notable que las tres regiones con más casos sean las que cuentan con las mayores áreas metropolitanas: Santiago, Concepción y Valparaíso.

Al desagregar por año los promedios anteriores, se obtienen las siguientes cifras: en el año 2013, hay dos comunas que superan los 2 dígitos de personas desocupadas: Alhué, con casi un 12%, y Sierra Gorda – de Antofagasta – con un 11,34%. Estas comunas están seguidas de cerca por Nogales y Negrete, ambas con un 9,63%. En el año 2014, Negrete fue la comuna con mayor promedio de desocupación – con un 9,71% –, a la que se suman 7 comunas de la Región Metropolitana en el 10% con mayor cesantía, incluyendo a Pedro Aguirre Cerda – comuna en que se sitúa en la segunda posición con un 9,35%. De hecho, la Región Metropolitana es la segunda que posee más comunas de desempleados para el 2014, encontrándose solamente superada por la Región del Biobío con 8 casos. Por otro lado, es menester resaltar la presencia de varios centros urbanos del Norte minero, como lo son Tocopilla (8,75%), Chañaral (8,11%) y Calama (6,3%), además de la ya señalada Sierra Gorda, las cuales se encuentran dentro de las primeras 20 comunas con mayor desempleo.

En el año 2015, se aprecian nuevamente 2 comunas que presentan dos dígitos en términos de desocupación: Yervas Buenas – Región del Maule – con un 13,15% y Freirina – Atacama – con un 10,9, encontrándose ambas

en la tabla de los promedios totales. Siempre en El Maule, se suman otras tres comunas: Hualañé, 8,4% –, Teno, 7,5% –, y Linares, 6,7%. Por su parte, las regiones del Biobío y Metropolitana nuevamente presentan la mayor cantidad de casos, con 7 comunas con mayor desocupación cada una. En el primer semestre de 2016, se aprecian 4 comunas con cifras de desocupación que alcanzan los 2 dígitos: Negrete (14,25%), Freirina (13,03%), Panquehue – Región de Valparaíso – (11,45%) y Tierra Amarilla – Atacama – (10,58%). Es interesante observar que en este semestre la mayoría de las comunas pertenece a la Región Metropolitana, sumando incluso casos como Providencia – de ingresos medios y altos – (6,63%), Padre Hurtado (6,28%) y Pudahuel (5,98%) (Encuestas Nacional de Empleo 2013-2016, Instituto Nacional de Estadísticas, s/f).

Al analizar las comunas que más han aumentado sus promedios de desocupados, comparando el promedio del primer trimestre del año 2013 con el primero del 2016 – sin considerar los periodos intermedios –, se observa que la comuna de Freirina registró el mayor aumento, incrementando en un 10,2%, la única cifra de dos dígitos. Ésta es una de las 4 comunas que presentaron la mayor alza de la Región der Atacama, junto con Caldera (3,4%), Diego de Almagro (3,3%) y Vallenar (3,1%). Por otro lado, resulta interesante la presencia de comunas que congregan a residentes de medios y altos ingresos: es el caso de Zapallar, que registra casi un 5% de aumento de desocupación para dicho periodo; Providencia – con un incremento de 4,07% – y La Reina, que experimentó un alza de 3,7%. Ahora bien, si sumamos las variaciones que

han registrado las comunas durante todos los trimestres en el periodo 2013-2016, se observa que la comuna de Renaico – en la Araucanía- obtiene la mayor cifra, con un total de 24,73%. Ésta es seguida por Nogales, con un 21,87% y Freirina con un 19,93%. La comuna de Negrete – que registraba el mayor promedio en todo el periodo – obtiene la quinta posición con un 11,93% (Encuestas Nacional de Empleo 2013 – 2016, Instituto Nacional de Estadísticas, s/f).

Al concluir la redacción de este artículo (septiembre de 2016), la prensa nacional destacaba que por primera vez en el último quinquenio, según las última estadísticas del INE, la tasa de desempleo del país ascendía a 7,1%, correspondiendo los mayores promedios a las regiones del norte minero: Tarapacá, 7,9%; Antofagasta, 8,1%; Atacama, 7,8%; y Coquimbo, 8,6%, esta última región de origen de la mayoría de los trabajadores mineros conmutantes, En el último año, con la caída del precio internacional del cobre, la minería, muy poco intensiva en trabajo, perdía 44.140 empleos (*EL Mercurio*, 1 de septiembre de 2016, B 1 y 2).

Conclusiones

Ciertamente durante los años del súper ciclo de los commodities Chile, capitalizando un alto precio del cobre y creciendo a tasas mayores, generó más empleo, y mediante ello y políticas sociales sostenidas durante distintos gobiernos, logró reducir significativamente la pobreza. En efecto, entre los años 2011 y 2013, con un elevado precio del cobre (c/lb, BML cátodos grado A) entre USD 399,7 y 332,1, la

tasa de desempleo cayó de 7,20 % a 6,48%, y la pobreza por ingresos se redujo de 22,2% a 14,4% en el mismo periodo (Ministerio de Desarrollo Social, Banco Central y Cochilco, s/f). Aunque no hay cifras oficiales de pobreza posteriores al fin del súper ciclo – la Encuesta Casen 2015 aún no se publica – es predecible algún impacto del crecimiento del desempleo, como del incremento de los trabajadores por cuenta propia con empleos más precarios, sobre los niveles de pobreza por ingresos e incluso multidimensional.

¿Qué correlación presentan ambas variables, desempleo y pobreza, y más aún, cómo se manifiesta esa relación en los diversos territorios? ¿Qué concordancia registra la distribución territorial de la pobreza con el desempleo en las distintas regiones de Chile?

En una reflexión final sobre los datos examinados a lo largo del informe, se concluye que, en un plano territorial, la pobreza tiende a una mayor concentración en relación al desempleo. La Tabla 7 revela que, para las 35 comunas con mayores cifras de pobreza por ingreso, 25 de ellas se encuentran en las regiones del Biobío y La Araucanía. La pobreza multidimensional, en tanto, sólo se encuentra levemente más dispersa, entre las regiones de Biobío, Araucanía y Los Lagos – las tres geográficamente próximas – con 23 comunas dentro de ellas que corresponden al 10% con más pobreza. Por su parte, el desempleo tiende hacia una mayor dispersión, sobre todo cuando se analiza la suma total de los promedios de desocupación, en donde casi todas las regiones presentan al menos una comuna entre los primeros 35 casos con mayores índices. En este ámbito, cobra especial relevancia la Región de Valparaíso,

la cual posee la mayor cantidad de comunas con los promedios más altos de desempleo del periodo 2013-2016, superando de esta forma a las regiones del centro-sur del país.

En el plano comunal, se observa un total de 6 comunas que se repiten en los listados generales de pobreza y desempleo. En ese sentido, como exhibe a continuación la Tabla 8, se aprecian 4 comunas pertenecientes al centro sur: Negrete, Antuco, Lumaco y Fresia. Las primeras 3 de estas pertenecen a regiones con alta actividad en el sector forestal (Biobío y la Araucanía. La última de ellas se localiza en una Región con una predominancia del sector

salmonero (Katz, 2010). Las otras 2 comunas de las 6 con alta pobreza y desempleo se localizan en distintos puntos del norte del país: Río Hurtado está en la Región de Coquimbo, y es una comuna que, de acuerdo a un informe del Departamento de Planificación Territorial del Gobierno Regional (2014), se caracteriza por su ruralidad, no contando con centros urbanos consolidados, y manteniendo un constante descenso demográfico. Por último, la comuna de Huara, que ocupa el noveno lugar en pobreza multidimensional y la posición 34 en la suma de promedios de desempleo (2013-2016), se encuentra en la Región de Tarapacá. Ésta

Tabla 7 – Pobreza y desempleo por región

Región	Número de comunas en el top 35			
	Pobreza		Desempleo	
	Pobreza Multidimensional	Total pobreza por ingresos	Promedio mayor desocupación	Suma total promedios 2013-2016
Tarapacá	2	0	2	2
Antofagasta	1	0	2	0
Atacama	0	0	3	3
Coquimbo	1	2	1	3
Valparaíso	0	0	9	6
O'Higgins	2	0	0	2
Maule	2	2	4	2
Biobío	6	12	8	4
La Araucanía	11	13	2	3
Los Lagos	7	4	0	1
Aysén	0	0	0	0
Magallanes	0	0	0	1
Metropolitana	2	0	4	5
Los Ríos	0	2	0	2
Arica y Parinacota	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN y Encuesta Nacional de Empleo, INE y Ministerio de Desarrollo Social (s/f)

Tabla 8 – Comunas con alta pobreza y desempleo

Comunas	Región	Comunas que se repiten cifras de pobreza y desempleo							
		Pobreza				Desempleo			
		Pobreza Multidimensional		Pobreza por ingresos		Promedio mayor desocupación		Suma total promedios 2013-2016	
		Posición	%	Posición	%	Posición	%	Posición	%
Negrete	Biobío	–	–	29	38,60	1	10,45	–	–
Río Hurtado	Coquimbo	10	48,30	–	–	–	–	10	8,20
Lumaco	La Araucanía	18	45,60	9	51,80	–	–	–	–
Fresia	Los Lagos	28	42,60	20	43,10	–	–	31	5,30
Antuco	Biobío	–	–	32	38,00	33	5,32	–	–
Huara	Tarapacá	9	52,50	–	–	–	–	34	4,90

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Casen y Encuesta Nacional de Empleo, INE y Ministerio de Desarrollo Social (s/f)

localidad centra su actividad principalmente en el turismo, contando con activos patrimoniales como la estación ferroviaria – declarada Monumento Nacional – y el museo de la salitrera de Negreiros (Gobierno Regional de Tarapacá, 2016).

Así, mientras los territorios del centro-sur, y en particular las regiones y algunas comunas del Biobío y La Araucanía, recurrentemente registran los mayores índices de desempleo y pobreza, los demás casos, como Río Hurtado y Huara, presentan singularidades que explican su condición.

La mayor concentración territorial de la pobreza, y su persistencia aun con indicadores decrecientes, acusan una cierta inercia territorial y temporal asociada probablemente a factores estructurales que se reflejan mejor en la medición multidimensional. En cambio, la

relativamente mayor dispersión y fluctuación de los índices de desempleo evidencia una mayor volatilidad de esta variable y, eventualmente, ajustes geográficos por conmutación laboral y migración, ambos en búsqueda de mejores oportunidades.

La primera hipótesis de esta esta investigación, referida a la desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia de los territorios y las comunidades subnacionales ante los ciclos económicos internacionales, en función su particular inserción en los mercados globales – según de su dotación de recursos naturales, su diversificación productiva, canasta exportadora y dependencia de determinados mercados externos – se verifica principalmente, no exclusivamente, en las regiones mineras del norte del país, asociada a la caída del precio del cobre por el término del

súper ciclo de los *commodities*, y se acusa en sus tasas de desempleo. También se observa en variadas comunas de todo el país, por los efectos sistémicos del sector exportador en la economía nacional, incluidas algunas de menores ingresos de la Región Metropolitana de Santiago, tales como Pedro Aguirre Cerda, La Cisterna y La Pintana.

La segunda hipótesis, sosteniendo que el desempleo presenta mayor dispersión territorial y mayor volatilidad temporal, mientras que la pobreza resulta ser más estructural, registrando una mayor inercia y también una mayor concentración territorial, se verifica principal, aunque no exclusivamente, en las dos regiones contiguas del Biobío y La Araucanía, ambas con amplia presencia de pueblos originarios y con problemas históricos que las políticas públicas no han logrado resolver o incluso han agravado. La pobreza por ingresos y multidimensional también se observa localizadamente en varias comunas, la mayoría de ellas en condiciones de ruralidad y algunas con difícil accesibilidad,

pertenecientes a distintas regiones.

En consecuencia, los mercados laborales tendrían más flexibilidad y adaptabilidad – incluida la conmutación o movilidad horizontal – frente a los ciclos económicos y las crisis, en tanto la pobreza, incluida la multidimensional, acusaría mayor resistencia a la movilidad social vertical y menor ubicuidad – o fuerte localización – sea por condiciones históricas estructurales, en especial en ciertas regiones de menor desarrollo relativo y/o en determinadas comunas de ruralidad extrema.

Así pues, los ciclos económicos, las crisis internacionales, y las fluctuaciones en los mercados internacionales de los *commodities* impactan, para bien y para mal, a las economías en desarrollo, y de modo muy desigual a sus diversos territorios subnacionales y distintos sectores sociales, unos más vulnerables que otros. El desafío de la equidad se hace presente en los periodos de bonanza y urgente en los de crisis.

Antonio Daher

Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Fondap 15110020, Proyecto Fondecyt 1550636. Santiago, Chile.
adaher@uc.cl

Daniel Moreno

Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Dirección de Extensión y Servicios Externos, Fondap 15110020. Santiago, Chile
dlmoreno@uc.cl

Matías Aninat

Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Programa de Magister en Desarrollo Urbano del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Proyecto Fondecyt 1550636. Santiago, Chile.
maaninat@uc.cl

Notas

- (1) Los autores se basan principalmente en los trabajos de: Diaz-Alejandro (1985), Kaminsky y Reinhart (1999) y Reinhart y Rogoff (2008).
- (2) Para mayor información consultar el siguiente enlace: <http://www.cochilco.cl/estadisticas/precio-metales.asp>
- (3) Para mayor información consultar el siguiente enlace: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>
- (4) Parte del océano Atlántico, localizado entre las costas de Noruega y Dinamarca en el oriente, de Gran Bretaña al occidente, y de Alemania, los Países Bajos, Bélgica y Francia al sur.

Referencias

- ALKIRE, S. Y FOSTER, J. (2011). Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement, Oxford Poverty and Human Development Initiative. *Working Paper*, n. 43. Oxford Department of International Development, University of Oxford.
- APARICIO, A. (2014). Historia Económica Mundial 1950-1990. *Economía Informa*, n. 385, pp. 70-83. Disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/385/04aparicio.pdf>. Acceso en: 31 jul 2016.
- BAFFES, J.; KOSE, M.; OHNSORGE, F. y STOCKER, M. (2015). The great plunge in oil prices: causes, consequences, and policy responses. *Policy Research note 15/01*. Development Economics, World Bank Group
- BANCO CENTRAL DE CHILE (2012). *Indicadores Económicos y Sociales Regionales de Chile, 1980-2010*. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/informacion-integrada/iei14.htm>. Acceso en: 31 jul 2016.
- BANCO CENTRAL (s/f). *Series del boletín mensual. Base de datos estadísticos*. Disponible en: <http://si3.bcentral.cl/Boletin/secure/boletin.aspx?idCanasta=SJNTE3151>. Acceso en: 5 jul 2016.
- BEINSTEIN, J. (2015). Crisis petrolera y declinación sistémica mundial. *Mundo Siglo XXI, Revista del Ciecás-IPN*, v. X, n. 36, pp. 13-26.
- BRAVO, J. y TORCHE, A. (2011). *Un enfoque multidimensional de la pobreza en Chile: su evolución temporal y regional*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- COMISIÓN CHILENA DEL COBRE, COCHILCO (s/f.) *Base de datos: Precio de los metales*. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/estadisticas/precio-metales.asp>. Acceso en: 25 jul 2016.
- COMISIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA, CMP (2014). *Informe Final. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Santiago, PNUD.

- CORDEN, W. y NEARY, J. P. (1982). Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. *The Economic Journal*, n. 195. Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:330276/FULLTEXT01.pdf>. Acceso en: 3 ago 2016.
- COVARRUBIAS, A. (2002). El manejo de la economía chilena frente a la crisis asiática 1997-2001. *Panorama Socioeconómico*, n. 24. Talca, Universidad de Talca.
- DIAZ-ALEJANDRO, C. (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, v. 19, n.1-2, pp. 1-24.
- EBRAHIM-ZADEH, C. (2003). El síndrome holandés: demasiada riqueza malgastada. *Finanzas y Desarrollo*, n. 40. Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/03/pdf/ebra.pdf>. Acceso en: 3 ago 2016.
- FFRENCH-DAVIS, R. y HERESI, R. (2012). "La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes". In: LEÓN, J. L. (coord.). *La gran recesión. Respuestas en las Américas y Asia del Pacífico*. México, Observatorio América Latina-Asia Pacífico.
- FONTAINE, J. (1992). *Transición económica y política en Chile: 1970-1990*. Texto traducido del inglés del trabajo presentado por el autor en el seminario "Economic, Society and Democracy" que se realizó el mes de mayo de 1992, en Washington D.C., bajo el auspicio de la Hoover Institution y la AID.
- FUNG, K.; GARCIA-HERRERO, A. y SEADE, J. (2015). Beyond minerals: China-Latin American Trans-Pacific supply chain. *Policy Brief* n. 5. Bank of Finland.
- GARCÍA-HUIDOBRO, G. (1999). *La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena*. Serie Reformas Económicas, LC/L.12250. Cepal.
- GOBIERNO REGIONAL DE COQUIMBO (2014). *Minuta Comuna de Río Hurtado*. Departamento de Planificación Territorial, División de Planificación y Desarrollo Regional.
- GOBIERNO REGIONAL DE TARAPACÁ (2016). *Turismo: Huara*. Disponible en: <http://www.goretarapaca.gov.cl/nuestra-region/turismo/huara/>. Acceso en: 22 jul 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, INE (s/f). *Encuesta Nacional de Empleo: Bases de Datos*. Disponible en: <http://www.ine.cl/ene/base-de-datos-ene.php>. Acceso en: 15 jul 2016.
- KAMINSKY, G., y REINHART, C. (1999). The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems. *American Economic Review*, v. 89, n. 3, pp. 473-500. Disponible en: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.89.3.473>. Acceso en: 31 jul 2016.
- KATZ, J. (2010). *La crisis del salmón y el desempleo en la Décima Región*. Seminario de título ingeniero comercial, Mención en Economía. Escuela de Economía y Administración, Facultad de Economía y Negocios. Santiago, Universidad de Chile.
- KUKLYS W. (2004). *Amartya sen's capability approach theoretical insights and empirical applications*. Disertación para obtener el grado de Phd. Cambridge.
- MELLER, P. (2000). *Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década del 90)*. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago, Universidad de Chile.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (s/f). *Resultados Encuesta Casen 2013*. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/>. Acceso en: 14 jul 2016.
- MORGADO, E. (1999). Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo. *Serie Reformas Económicas, Cepal*, n. 32.

- PEÑA, N. (2013). Pobreza bajó en 60% de comunas del país y Ercilla registra la mayor tasa. *Diario La Tercera*, Versión Online. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/02/655-508165-9-pobreza-bajo-en-60-de-comunas-del-pais-y-ercilla-registra-la-mayor-tasa.shtml>. Acceso en: 5 jul 2016.
- REHNER, J.; BAEZA, S. y BARTON, J. (2014). Chile's resource-based export boom and its outcomes: regional specialization, export stability and economic growth. *Geoforum*, v. 56, pp. 35-45.
- REINHART, C. y ROGOFF, K. (2008). The forgotten history of domestic debt. *Working Paper*. Cambridge, National Bureau of Economic Research, n. 13946. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w13946.pdf>. Acceso en: 31 jul 2016.
- _____ (2009). *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton, Princeton University Press.
- RODRÍGUEZ, A. (2014). Chile: es urgente no perder de vista el largo plazo. *Proyecciones Económicas 2015. Diario La Segunda*: 4-6.
- RUÍZ-CARO, A. (2001). El papel de la Opep en el comportamiento del mercado petrolero internacional. *Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, n. 21.
- SÁNCHEZ, A.; GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. y DEL SUR MORA, A. (2015). Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile. *Revista de Economía Mundial* n. 39. Disponible en: http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/10703/Comercio_internacional.pdf?sequence=2. Acceso en: 3 ago 2016.
- VELÁSQUEZ, M. (2009). Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile. *Cepal, Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n. 78.

Texto recibido em 10/set/2016
Texto aprovado em 21/nov/2016

Impactos de la dinámica urbana en los mercados laborales en las principales ciudades chilenas*

Impacts of the urban dynamics
on labor markets in major Chilean cities

Luis Fuentes
Felipe Link
Felipe Valenzuela

Resumen

Las reformas de liberalización económica y financiera en la mayoría de los países de América Latina, provocaron un cambio radical en la base de producción material en la región. En este contexto, este trabajo pretende identificar y caracterizar el vínculo entre el crecimiento de las principales ciudades chilenas y la evolución de sus mercados laborales urbanos, buscando responder si estamos en presencia o no, de un proceso de urbanización de la estructura laboral. Específicamente, la hipótesis es que, a pesar de que las ciudades analizadas se distinguen en función de economías regionales especializadas, las estructuras de los diversos mercados laborales tienden a un proceso de homogenización, asociados a una dinámica eminentemente urbana y arrastrando con ello a la estructura de diferenciación social.

Palabras clave: urbanización; mercado de trabajo; estructura socio-territorial.

Abstract

Economic and financial liberalization reforms, in most Latin American countries, have led to a radical change in the structure of material production in the region. In this context, this paper aims to identify and characterize the link between the growth trends of the main Chilean cities and the evolution of their urban labor markets, seeking to clarify whether the labor structure has been undergoing a process of urbanization or not. Specifically, the hypothesis is that, although the analyzed cities are different regarding their specialized regional economies, the structures of the labor markets tend to undergo a process of homogenization, increasingly marked by urban dynamics and involving a process of internal differentiation of the urban social structure.

Keywords: *urbanization; labor market; social-territorial structure.*

Introducción

El conjunto de reformas de liberalización económica y financiera, que materializaron el "ajuste estructural" en la mayoría de los países de América Latina, provocaron un cambio radical en la base de producción material de los países de la región. A la reestructuración del mercado de trabajo y de organización de la producción, se sumó crecientemente una lógica financiera en la organización capitalista, lo que ha derivado en un nuevo estadio de modernización del sistema, que algunos autores denominan "régimen de acumulación financiarizado" (Chesnais, 2003). En este contexto, las ciudades pasan a ser lugares importantes para la movilización de capitales y específicamente, el sector inmobiliario se transforma en un actor representativo de esta fase de modernización capitalista. Desde el argumento de Lefebvre (1970), ya en los años setenta, se vislumbraba un cambio en esta dirección. En palabras del autor, se produce un cambio en la jerarquía de los circuitos de la acumulación, donde:

baja la parte de la plusvalía global formada y realizada en la industria, aumenta la parte de la plusvalía formada y realizada en la especulación y en la construcción inmobiliaria. El segundo circuito [inmobiliario] suplanta al principal [industrial]. De accidental, se transforma en principal. (Ibid., p. 212)

En un sentido similar, Harvey (2010, p. 178) señala que:

la reproducción del capitalismo implica la construcción de nuevas geografías, muchas veces mediante la destrucción

creativa de las antiguas, una forma realmente expedita de afrontar el problema siempre presente del excedente de capital.

En la ciudad, este proceso toma la forma de las inversiones inmobiliarias con consecuencias tanto en la organización, funcionamiento, morfología y paisaje de las ciudades conectadas a la red urbana global (De Mattos, 2016), así como en las características del espacio social que se va configurando en estos lugares.

En este contexto general, este trabajo pretende identificar y caracterizar el vínculo entre las tendencias de crecimiento de las principales ciudades chilenas y la evolución de sus mercados laborales urbanos, buscando responder a las siguientes preguntas: ¿En qué medida los procesos de crecimiento de las ciudades inciden en una mayor importancia relativa de ciertas actividades económicas propiamente urbanas? ¿En qué medida ello puede tender hacia la homogenización de una estructura económica urbana crecientemente terciarizada? Es decir, si estamos en presencia o no, de un proceso de urbanización de la estructura laboral. Específicamente, la hipótesis que se pretende poner a prueba es que, a pesar de que las ciudades analizadas articulan economías regionales especializadas en distintas ramas de la actividad económica, las estructuras de los diversos mercados laborales urbanos tienden a un proceso de homogenización, arrastrando con ello a la estructura social urbana.

En la región existe una tradición de investigaciones que se han abocado a entender las transformaciones de los mercados de trabajo (Weller, 2011; OIT, 1998; Wormald

y Ruiz Tagle, 1999; Kaztman, 2001). En particular, en Chile se han realizado estudios enfocados desde distintas perspectivas a entender los principales cambios transcurridos en el mundo del trabajo. El punto de partida de esta transformación tiene su origen en el "ajuste estructural" de mediados de los años 1970 en Chile, bajo la dictadura militar. Los cambios implementados reflejaron una política contestataria al modelo anterior y fuertemente marcada por la ideología neoliberal. El documento de base de la política económica de la dictadura militar chilena, denominado *El ladrillo*, postulaba entre otras cosas:

una rebaja en los costos de la mano de obra y mayor movilidad en el empleo; racionalización de los procesos de industrialización a favor del capital por sobre el trabajo, derogación de la ley de inamovilidad, modernización de los sistemas de subsidio de cesantía, reforma previsional, etc. (CEP, 1992, p. 190)

Es decir, además de reasignar y disminuir las funciones del Estado y utilizar indiscriminadamente al mercado para la asignación de recursos en diferentes áreas de la economía, la nueva política atacó directamente a la estructura del empleo y la producción. La idea predominante fue que

obreros y empleados han presionado por aumentos en sus ingresos reales más allá de los incrementos en productividad, en detrimento de las utilidades de las empresas y de los retornos al capital. (Ibid., p. 93)

Por lo tanto, la política propuesta tiene que ver con una significativa disminución del costo global del empleo, entendido como un inhibidor del crecimiento económico.

Así, uno de los ámbitos donde se expresaron con mayor fuerza las consecuencias del ajuste, fue en el mercado de trabajo, a través de la flexibilización. El largo proceso de reestructuración, apoyado y continuado después de 1990 por los gobiernos democráticos (Gárate, 2012) tuvo consecuencias en la transformación de la estructura socio ocupacional en Chile, donde disminuyó fuertemente la presencia de obreros, aumentaron considerablemente los trabajadores de servicios y se consolidaron los sectores dirigentes, principalmente en los centros urbanos, donde se concentró la actividad económica del país (De Mattos et al., 2005). En este contexto, siguiendo a Riffo (2003) existirían tres tendencias o ejes de discusión en torno a los efectos de la globalización y la reestructuración productiva en los mercados de trabajo, estos son: 1) el nuevo rol de las ciudades como lugares estratégicos para el capitalismo global; 2) el proceso de reestructuración de la base económica metropolitana asociada a la declinación de sectores dinámicos fordistas y el surgimiento de nuevos sectores dinámicos vinculados a los servicios avanzados; 3) la tendencia hacia nuevas formas de polarización social dentro de ciudades, particularmente en lo referente a la reestructuración de mercados de trabajo urbanos. Además, se observó una disminución de los niveles de sindicalización y de negociación colectiva (OIT, 1998) desempleo y expansión de relaciones laborales atípicas (Weller, 2011; Tokman, 2004), creciente pérdida de seguridad social (Wormald y Ruiz-Tagle, 1999), así como impactos en las identidades individuales y colectivas de los trabajadores principalmente

del sector terciario (Díaz, Godoy y Stecher, 2006; Cárdenas, Link y Stillerman, 2010).

No obstante, mucho menor ha sido la evidencia para entender el vínculo de estos cambios en los contextos metropolitanos donde transcurren y se evidencian estas transformaciones (Lufin y Atienza, 2010; Ferrada y Zarzosa, 2010). Tal como lo señala Rubio (2002),

es bien sabido que el territorio con frecuencia es abordado como un continente prácticamente neutro de los fenómenos de carácter económico y social relacionados con el empleo y el trabajo. Por eso es preciso insistir en que el componente territorial es, en todo caso, un elemento diferenciador y condicionante de la estructura y dinámica de los mercados, ya que las características propias del modelo de desarrollo territorial tienen estrechas vinculaciones con ellos. (Rubio, 2002, p. 60).

En otras palabras, el autor devela la importancia de considerar al espacio metropolitano como una variable explicativa y vinculante de las transformaciones transcurridas en el mercado de trabajo, reconociendo las implicancias de estos cambios en el desarrollo territorial de las áreas metropolitanas.

Entre estos trabajos, es posible reconocer una convergencia en las transformaciones globales experimentadas por el mercado de trabajo, que en su esencia y comparado a décadas anteriores, representa un deterioro de las condiciones laborales, específicamente una mayor desprotección, precarización y flexibilización para la población económicamente activa de la región. Sin embargo, y en paralelo, también se reconoce una divergencia en términos de magnitudes e

intensidades de estos procesos estructurales en cada uno de los mercados laborales locales urbanos. En otras palabras, estas investigaciones asumen que la evolución global del mercado de trabajo ha repercutido de distinta forma en los diferentes conglomerados urbanos, interrogándonos justamente sobre las particularidades, características y dinámicas que se expresarían territorialmente en mercados urbanos heterogéneos y desiguales, pero que responden a un proceso general de la dinámica urbana contemporánea.

Específicamente, la evolución territorial chilena reciente se ha caracterizado por un alto crecimiento de la urbanización, la cual hoy llega a casi el 90% de la población, con un aporte relevante de las ciudades intermedias. La actividad de la construcción ha mostrado un fuerte dinamismo, empujada por un creciente proceso de acceso al crédito hipotecario, una serie de modificaciones a los planes reguladores que han facilitado el crecimiento urbano tanto en extensión como en densificación y también por un incremento de los subsidios para vivienda otorgados por el Estado, los cuales se han ampliado socialmente hacia las clases medias.

Si en la década de los noventa, el principal cambio de las ciudades chilenas fue el paso de un país urbano a uno metropolitano (Hidalgo, De Mattos y Arenas, 2009), en la década más reciente podríamos decir que este fenómeno se ha ido consolidando y ha madurado.

Al respecto, este trabajo postula que tal patrón de crecimiento metropolitano que se inició en los noventa se ha consolidado pero también matizado, dada la manifestación de patrones de crecimiento urbano más

complejos. Al mismo tiempo que las ciudades continúan expandiéndose, otros componentes del crecimiento urbano como la densificación, se han ido manifestado con fuerza en la configuración y trayectorias urbanas, generando nuevas geografías. Este proceso acelerado de desarrollo en algunas de estas ciudades ha sido activado principalmente por el rol que cumplen como articuladores de economías territoriales basadas en commodities vinculados a los recursos naturales y que han vivido un ciclo favorable en términos de su comercialización reciente en el mercado global. Todo esto está consolidando el proceso de metropolización de las ciudades regionales las cuales toman cada vez una mayor relevancia dentro del contexto nacional con lo cual se esparía que estas se diferenciaron más allá de las escalas, por su especificidad económico-laboral.

Tendencias económicas e impacto en los mercados laborales

El desarrollo socio-económico-político de las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX, está marcado por el tránsito del modelo de Industrialización y Sustitución de Importaciones (ISI) al auge neoliberal. La implantación de las políticas de liberalización económica, se profundizaron en muchos casos con el proceso incipiente de globalización. Así, se comienza a gestar una respuesta al modelo de industrialización sustitutivo, a través de regímenes de acumulación extravertida, es decir, modelos de desarrollo centrados

en la explotación de recursos naturales y la exportación de productos con bajo valor agregado en un contexto de globalización creciente. El caso de Chile es ejemplar en el contexto latinoamericano por la rapidez en que se implantó el modelo debido al régimen dictatorial represivo imperante.

Las consecuencias de esta revolución económica fueron, entre otras, una desarticulación casi completa de la capacidad industrial del país, con un altísimo costo social. Por su parte, las consecuencias en el plano social tienen que ver con una desregulación y precarización del trabajo, desmantelamiento de la organización sindical, privatización de empresas y reconversión laboral, etc. De este modo, una incipiente formación industrial es destruida orientando los esfuerzos hacia las exportaciones, con la consiguiente neo-taylorización en la organización de la producción y el aumento de la brecha en la distribución del ingreso (Moulian, 1997; Aquevedo, 1997).

Las consecuencias sociales de este proceso, son descritas por diferentes autores como un proceso contradictorio, que por una lado redujo el trabajo industrial y por otro, aumentó el trabajo precario, fragmentando aún más a una clase trabajadora heterogénea (Antunes, 1995). En las décadas siguientes, con la intensificación del proceso de globalización, la consolidación de las reformas neoliberales y la apertura cada vez mayor al mercado externo, los efectos sobre la estructura del empleo y el mercado laboral se profundizaron. No sólo en Chile y América Latina, sino también en los países centrales de Europa y en Estados Unidos, proliferaron los diagnósticos en torno a la transformación y precarización del

empleo. Sassen (2001, p. 161) señala que: "los principales cambios en la organización de la actividad económica en los últimos quince años también han emergido como una fuente de inseguridad económica general y, particularmente, de nuevas formas de pobreza centradas en el empleo". De acuerdo con Sassen, pero en relación al caso de las ciudades latinoamericanas, Kaztman y Ribeiro (2008, p. 21) señalan también que:

una de las consecuencias de la ampliación de las fronteras de la competitividad, fue el aumento de la proporción de la población urbana para la cual el mundo del trabajo perdió estabilidad. Bajo el impulso de los procesos de desindustrialización, de reducción del Estado, así como de una acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en actividades muy distintas, disminuyó la proporción de ocupaciones protegidas y estables y crecieron las disparidades entre los ingresos y las tasas de desempleo y subempleo de trabajadores de alta y baja calificación.

Por su parte, De Mattos et al. (2005) constatan también un radical proceso de reestructuración económica con consecuencias de terciarización y desindustrialización, donde a pesar de observar una ligera reducción de la regresividad en la distribución del ingreso, así como una significativa reducción de la pobreza y de la indigencia, señalan la persistencia de una situación de acentuadas desigualdades sociales (Link, 2010).

Ahora, específicamente el mercado de trabajo chileno presenta actualmente una serie de características donde destacan el alto desempleo juvenil, la baja participación femenina, la alta rotación laboral, la temporalidad de los contratos de trabajo, la

inseguridad en el empleo y las dificultades en la inserción laboral, especialmente de jóvenes y mujeres.

Así, el nuevo contexto modifica la relación tradicional entre capital y trabajo del fordismo, generando inseguridad y eventualmente exclusión. Por lo tanto,

dentro de las políticas para combatir la exclusión, el empleo ocupa un rol central, porque contiene elementos integrativos fundamentales, como son, los ingresos, identidad social, legitimidad y reconocimiento social, contactos e integración a redes, participación en acciones colectivas, etc. (Ruiz-Tagle, 2000, p. 17)

La reestructuración de la economía, en la producción y el trabajo, tuvo profundas consecuencias también, sobre la forma que asume la estratificación social. Para el caso chileno, León y Martínez (2007) señalan un tipo de desigualdad, como resultado de la reestructuración, con consecuencias de largo plazo, más allá de las obvias diferencias cuantitativas en las capacidades de consumo presente. Para estos autores surgen: "barreras a la movilidad que dan origen a conjuntos típicamente diferenciados, por razones adscriptivas, no solo en sus probabilidades de reproducción, sino también en estilos de vida y ethos cultural" (León y Martínez, 2007, p. 303). Es decir, que el impacto de la reestructuración en Chile bajo los efectos de la globalización afecta no sólo las características socioeconómicas de la población, sino que afecta también, a la forma de la estratificación social basada en el trabajo. La matriz de categorías sociales de León y Martínez (2007) va más allá de las meras construcciones analíticas de estratos

socioeconómicos, basados en variables continuas como el ingreso o la educación. Las conclusiones de estos autores tienen que ver con: a) un distanciamiento de la clase obrera de los sectores medios; b) un mejoramiento de los ingresos laborales de las categorías de trabajadores independientes en comparación con las posiciones asalariadas; c) un cambio en la composición social de la pobreza; lo que provoca un distanciamiento interclasista con movilidad social horizontal y no vertical, que impide el salto de un estamento a otro (León y Martínez, 2007). Las consecuencias de estos procesos en la ciudad, tienen que ver con la marginalización y el aislamiento social de los pobres urbanos (Katzman, 2001).

En la misma línea de análisis de la evolución en la estratificación social chilena, Torche y Wormald (2007, p. 339) señalan que

el paso de un modelo sustitutivo de importaciones, liderado por el Estado, a otro abierto, basado en la competencia en el mercado y liderado por los privados, afectaron la estructura social y las oportunidades de vida de las personas provocando marcados contrastes en la sociedad.

Basados en una adaptación del esquema de clases de Goldthorpe, Torche y Wormald (2007) concluyen que la estructura ocupacional chilena:

ha tendido a reproducir relaciones de servicios y contractuales en ocupaciones definidas como formales, traduciéndose en el fortalecimiento de la clase de servicio y de los segmentos asalariados o dependientes en ocupaciones calificadas y no calificadas (...) se ha expandido la clase de los pequeños empresarios acorde con la reducción de las

ocupaciones en el aparato estatal (...) debilitando el componente clasista en la nueva estructura. (Torche y Wormald, 2007, p. 383).

Sin embargo, a pesar de lo anterior y de la misma manera que en el estudio de León y Martínez (2007), se constata que si bien la movilidad total es significativa, dada la reestructuración, ésta es de corta distancia y no implica un ascenso significativo en el estatus socioeconómico de las personas. Es decir, que los impactos de la reestructuración tienen consecuencias importantes sobre la movilidad y las posibilidades de ascenso social.

Tendencias recientes del desarrollo urbano en Chile

En cuanto al desarrollo urbano, sucedió algo similar al proceso de reestructuración productiva. Según Daher (1995), en Chile el modelo liberal ortodoxo de fines de los setenta se tradujo en la formulación en 1979, de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Esta política, en una de sus más características aseveraciones, expresó: "el suelo urbano no es un recurso escaso", "Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado" (Minvu, 1981, pp. 10-13 en Daher, 1995). Respecto de la vivienda, la política indicaba que "el Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de vivienda. La responsabilidad de producción corresponde al sector privado" (Minvu, 1981, p. 14 en Daher, 1995). Siguiendo a Sabatini (2000, p. 49):

la temprana y radical liberalización de los mercados urbanos chilenos tuvo consecuencias inesperadas en los precios del suelo y en la segregación residencial en Santiago (...). Se trata de dos fenómenos de relevancia para el desarrollo urbano, en general, y que tienen un impacto directo en el grave problema de la pobreza urbana, en particular: los precios del suelo condicionan el acceso de los pobres al suelo; y el patrón de segregación residencial, sus perspectivas de integración social.

Específicamente, la erradicación forzada de pobladores a zonas periféricas de la ciudad (Rojas, 1984), así como la posterior implementación de la política de subsidio habitacional dependiente de los precios en el mercado de suelo, fueron configurando ciudades fragmentadas y segmentadas, tanto en la estructura social como en el territorio. Por lo tanto, el correlato espacial de la transformación económica en la producción y el trabajo, se presenta en términos de fragmentación, como una imagen de ciudad diferente al modelo de centro y periferia y bajo el supuesto que "lo que debía mostrar un funcionamiento global, estalló en múltiples unidades y que no habría ya una unidad del conjunto urbano" (Prevot-Shapira, 2001, p. 38).

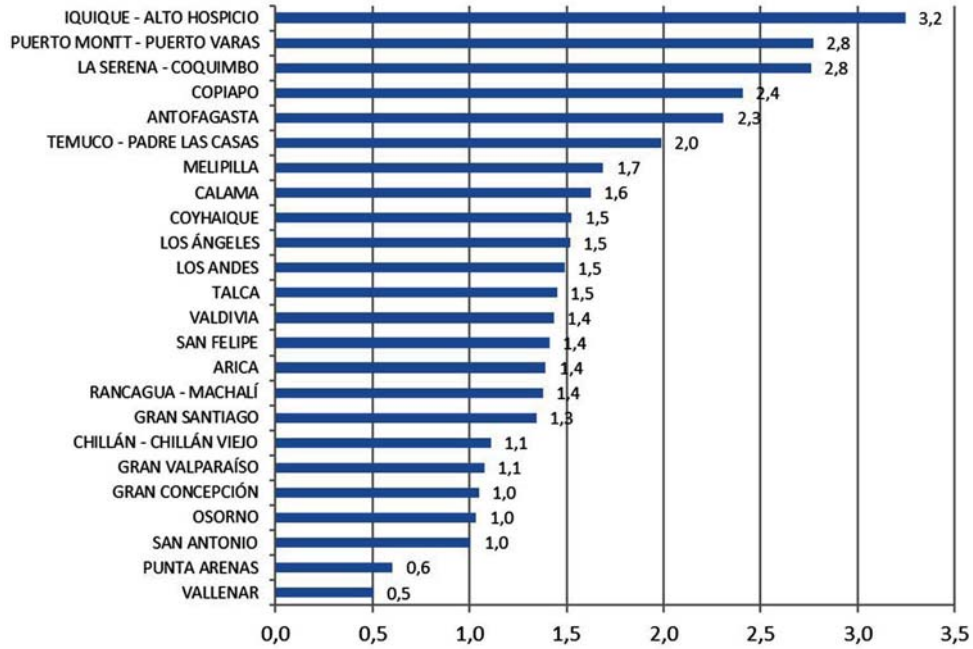
Así, la evolución territorial chilena se ha caracterizado por un alto crecimiento de la urbanización, la cual hoy llega a casi el 90% de la población, con un aporte relevante de las ciudades intermedias. La actividad de la construcción ha mostrado un fuerte dinamismo, empujada por un fuerte proceso de acceso al crédito hipotecario de la población, una serie de modificaciones a los planes reguladores

que han facilitado el crecimiento urbano tanto en extensión como en densificación y también por un fuerte incremento de los subsidios para vivienda otorgados por el Estado, los cuales se han ampliado socialmente hacia las clases medias. Así, los últimos datos de crecimiento demográfico y de vivienda muestran que el crecimiento ha estado fuertemente concentrado en las ciudades del norte de Chile, que articulan economías regionales especializadas en la extracción de materias primas, principalmente minerales (cobre) y también en una ciudad del sur del país (Puerto Montt), ciudad capital de una región especializada en la producción de salmón para exportación (ver Gráfico 1).

En estas ciudades, el crecimiento de las viviendas ha sido muy importante. Así por ejemplo, el caso de Puerto Montt concentra prácticamente el 70% de la edificación residencial en los últimos veinte años, como se observa en el Gráfico 2. Las ciudades del norte de Chile también presentan cifras muy altas superando el 50%.

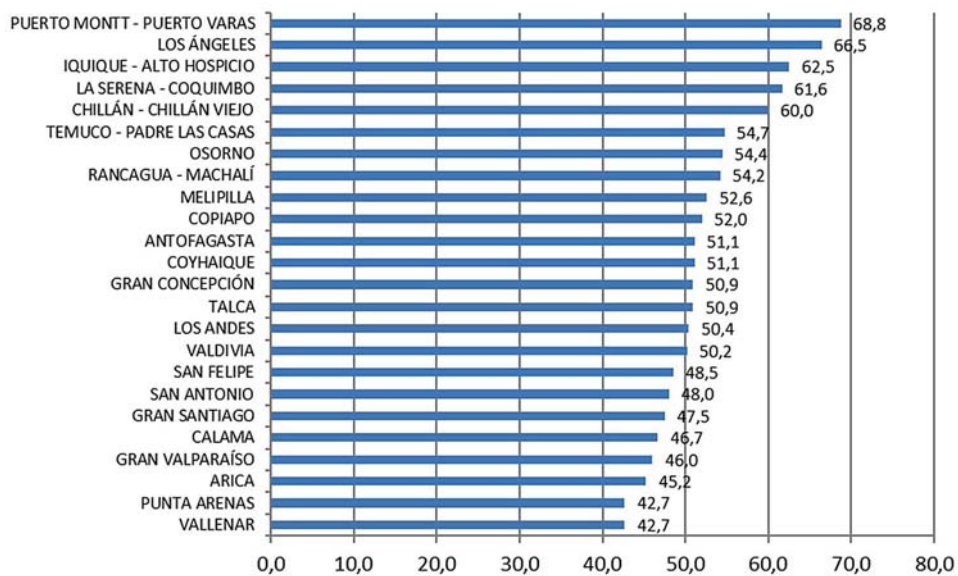
Si bien, el análisis realizado no permite detallar los patrones específicos de segregación de cada una de las 24 ciudades, sí podemos afirmar la consolidación de una dinámica urbana que se ha intensificado sobre todo en los últimos veinte años. Como se observa en el Gráfico 2, a través del crecimiento porcentual de los predios habitacionales, entendido como un indicador eficiente para caracterizar este proceso. Algunos estudios recientes, dan cuenta de la especificidad de ciudades particulares en vías de metropolización (Hidalgo, De Mattos y Arenas, 2009), sin embargo, el objetivo de este trabajo es conocer una tendencia general, a partir del análisis conjunto de una muestra importante de la diversidad urbana en Chile.

Gráfico 1 – Tasa de crecimiento anual de población 1992-2012



Fuente: Elaboración propia en base a información censal.

Gráfico 2 – Porcentaje de predios habitacionales construidos 1990-2010



Fuente: Elaboración propia en base a información Servicio de Impuestos Internos.

Identificando agrupaciones de mercados laborales urbanos en Chile

Con el objetivo de caracterizar la estructura de los mercados laborales en las principales ciudades chilenas, y conocer cuáles son las semejanzas y diferencias entre ellas en el contexto de sus variadas economías locales, a la luz de la reestructuración, se generaron tipologías de ciudades en función de las actividades económicas donde se emplea la población. De esta forma, fue posible identificar los distintos tipos de estructura laboral existentes en las ciudades chilenas, permitiendo hacer comparaciones entre ellos y realizar un análisis de su evolución en el tiempo.

Para realizar esto, se seleccionaron 24 ciudades chilenas (ver Mapa 1) donde se realizó un análisis de las actividades económicas de

la población ocupada, utilizando los datos provenientes de la Encuesta Casen 1992 y 2011. De esta forma, fue posible dar cuenta de las transformaciones de la estructura de los mercados laborales durante las últimas dos décadas. Las actividades económicas, por su parte, fueron caracterizadas a través de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de 1976 (División Estadística de Naciones Unidas, n.d.), que permite una amplia desagregación.

Durante el período analizado, las principales tendencias a nivel agregado tienen que ver con el crecimiento en la importancia relativa de las actividades terciarias a costa principalmente de las actividades secundarias, pues mientras las primeras crecen en casi 10 puntos porcentuales entre 1992 y 2011, el porcentaje de población empleada en el sector secundario disminuye de 30,2% a 21,6% (ver Gráfico 3).

Mapa 1 – Ciudades chilenas seleccionadas

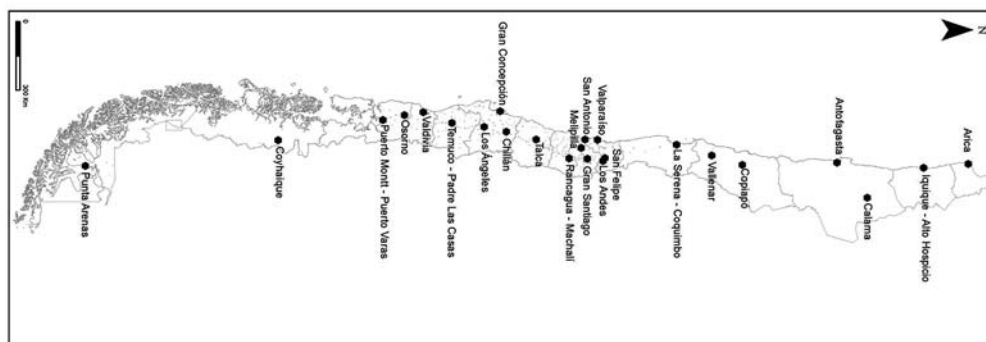
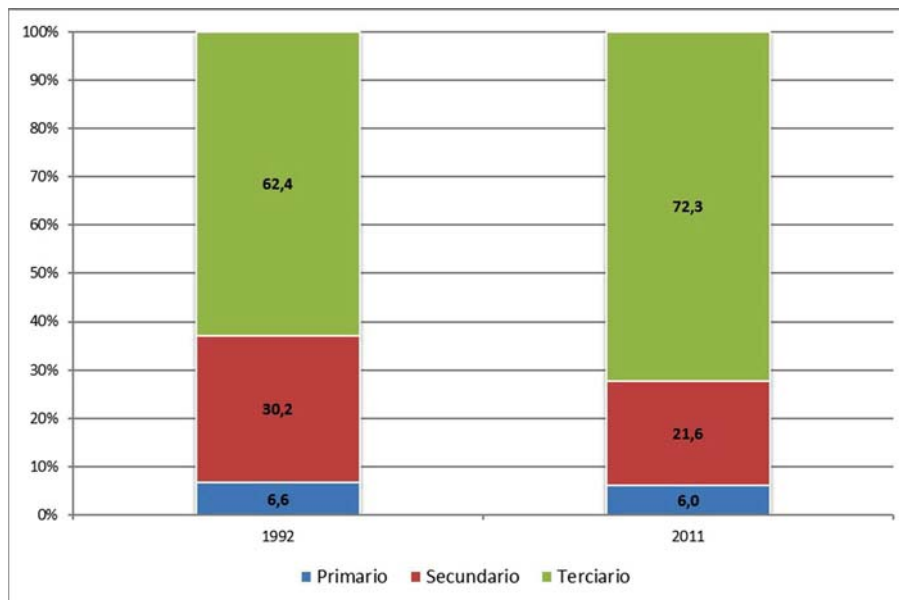


Gráfico 3 – Distribución por sector de la actividad económica en que trabajan los ocupados de las 24 ciudades analizadas

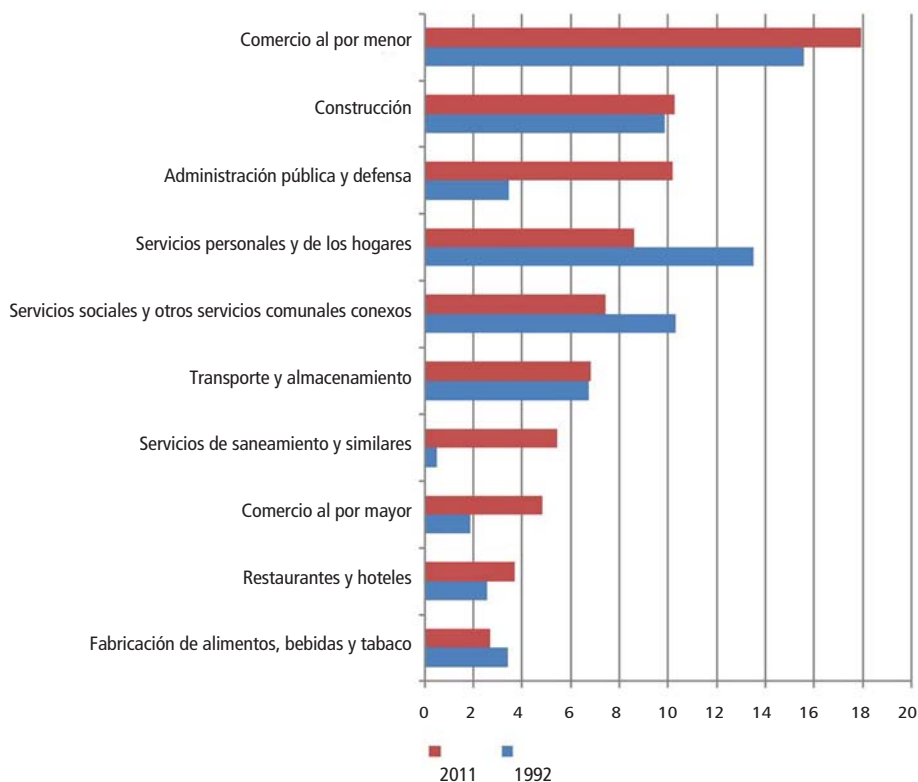


Analizando las actividades económicas a un nivel más específico, se observa que la mayoría de los rubros de mayor relevancia son los relacionados al comercio y los servicios, como el comercio al por menor, la administración pública y defensa, los servicios personales y de los hogares, y los servicios sociales (ver Gráfico 4). Entre ellos, el comercio, la administración pública y defensa, y los servicios de saneamiento son los que presentan crecimientos más significativos en el período. Mientras tanto, es destacable que pese a la disminución en la importancia relativa del sector secundario, el rubro de la construcción continúa siendo muy importante en las ciudades analizadas e incluso ha crecido su participación relativa en el empleo. Es así como

al año 2011, más del 10% de la población de estas ciudades trabajaba en el sector de la construcción.

Posteriormente, a partir de la composición de los mercados laborales urbanos de cada ciudad según actividad económica, se realizó un Análisis Factorial de Correspondencias Simples (AFC) con los datos de cada año analizado (1992 y 2011). Este procedimiento estadístico tiene como objetivo explicar la estructura de las covariaciones entre variables, mediante la definición de una cierta cantidad de factores. Este método se aplica para descubrir dimensiones latentes y una estructura subyacente a los datos, que permitan interpretar manifestaciones visibles (Buzai, 2003). En este caso, se buscó

Gráfico 4 – Porcentaje de población ocupada en los 10 sectores económicos de mayor importancia en las 24 ciudades seleccionadas (1992-2011)



conocer cuál es la estructura subyacente en la composición de los mercados laborales urbanos en las 24 ciudades analizadas, con el objetivo de identificar patrones de diferenciación. Una vez realizado el AFC, se generaron las tipologías (o clúster) a través de un método de clasificación jerárquica, que permite obtener grupos internamente homogéneos, y heterogéneos entre sí.

A través de este análisis, tanto en 1992 como en 2011 el resultado de agrupación óptimo generado por el proceso de clasificación jerárquica, indicó la conformación de seis clúster o grupos de ciudades. En el Cuadro 1 se muestran las ciudades que componen estos clúster en ambos años, lo que permite advertir desde ya que se producen algunos cambios relevantes a lo largo del período. Una

Cuadro 1 – Clasificación de las ciudades analizadas por clúster

		Clúster					
		Metropolitano	Primario-minero	Portuario-pesquero	Primario-agrícola	Energético	Intermedias terciatizadas
1992	Gran Santiago		Calama Copiapó Vallenar Los Andes Rancagua-Machalí	Iquique-Alto Hospicio San Antonio Gran Concepción Puerto Montt- Puerto Varas	San Felipe Melipilla Los Ángeles Chillán-Chillán Viejo Osorno	Punta Arenas	Arica Antofagasta La Serena-Coquimbo Gran Valparaíso Talca Temuco-Padre las Casas Valdivia Coyhaique
2011	Gran Santiago Gran Valparaíso		Calama Copiapó Vallenar Los Andes Rancagua-Machalí Antofagasta	Puerto Montt- Puerto Varas	San Felipe Melipilla	Punta Arenas	Arica La Serena-Coquimbo Talca Temuco-Padre las Casas Valdivia Coyhaique Iquique-Alto Hospicio Gran Concepción Chillán-Chillán Viejo Osorno San Antonio Los Ángeles

vez identificados estos clúster, se realiza una caracterización en función de sus actividades económicas predominantes y de aquellas que los diferencian respecto a los otros clúster. Este análisis permite asignarle los nombres que aparecen en el Cuadro 1.

A continuación se analizan los cambios en la conformación de los clústers entre 1992 y 2011, buscando estudiar en qué medida se está produciendo una homogenización de los mercados laborales urbanos.

La evolución de los clústers de mercados laborales entre 1992 y 2011: de la especialización a la homogenización

Para realizar el análisis de la composición y evolución de los clústers se consideraron tres factores principales:

1) Las *actividades predominantes* en cada clúster, es decir, aquellas actividades donde se desempeña un mayor porcentaje de la población. Cabe señalar que debido a la relevancia transversal de sectores como el comercio y la construcción, los clústers no se diferencian mayormente entre sí en este sentido.

2) Las *actividades distintivas* de cada clúster, es decir, aquellas que en mayor medida lo diferencian del resto de los clúster. Estas actividades son las que obtienen un mayor "valor test" en la conformación de las tipologías. El valor test de una actividad resulta más alto en la medida en que el aporte del clúster al total general de esa actividad es superior a la proporción que representa el clúster respecto al total de ocupados. Además, el valor test tendrá a ser más alto en la medida en que la actividad en cuestión tenga una mayor importancia relativa dentro del clúster.

3) Los *cambios* en las ciudades que conforman los clústers, considerando las ciudades que dejan de pertenecer y las que se suman a cada uno de ellos.

Clúster metropolitano

El primer clúster es denominado *metropolitano*, ya que está conformado por ciudades de esa escala y por lo tanto se caracteriza por concentrar actividades de carácter metropolitano. En 1992 el clúster se conformaba sólo por el Gran Santiago, y se distinguía principalmente por ciertas actividades industriales, como la fabricación de productos textiles, químicos y metálicos. Durante las décadas posteriores, la actividad industrial fue perdiendo peso, y el significado de la centralidad metropolitana se traslada progresivamente desde la actividad industrial hacia los servicios, destacando los Servicios personales y de los hogares y las Comunicaciones, como muestran los resultados del 2011. En este escenario, el Gran Valparaíso se diferencia de otras ciudades de tamaño intermedio y adquiere también un carácter metropolitano, asemejándose más al Gran Santiago en términos de sus actividades económicas, por lo que pasa a formar parte de este clúster.

Clúster primario-minero

El clúster minero es el que presenta un mayor nivel de especialización y por lo tanto es probablemente el de más fácil identificación, debido a la gran relevancia que tiene la actividad minera en las ciudades que lo componen. Esta característica se ha mantenido entre 1992 y 2011, observándose incluso un crecimiento en la importancia

relativa de la minería en el empleo de estas ciudades, que pasa de un 16,9% a un 18,3%. La economía de estas ciudades está basada fuertemente en la minería, por lo que en buena medida el resto de las actividades económicas dependen o son complementarias a ella. El año 1992 este clúster se componía de las ciudades de Calama, Copiapó, Vallenar, Los Andes y Rancagua-Machalí, a las que se sumó Antofagasta en 2011.

Clúster portuario-pesquero

Este clúster es uno de los que ha experimentado mayores cambios entre 1992 y 2011. Hacia 1992, se componía de varias ciudades costeras con una alta importancia de las actividades portuarias (expresadas en la rama de transporte y almacenamiento) y pesqueras. Sin embargo, dos décadas después, estas actividades perdieron importancia relativa en los mercados laborales de algunas ciudades que pasaron a formar parte del amplio grupo que denominamos "ciudades intermedias terciarizadas": Iquique-Alto Hospicio, San Antonio y el Gran Concepción corresponden a ese grupo. De esta forma, en 2011 este clúster está conformado exclusivamente por Puerto Montt-Puerto Varas, que muestra una alta especialización en Pesca, concentrando el 37,5% de los ocupados en esta actividad en el total de las 24 ciudades analizadas. Al mismo tiempo, actividades como la agricultura y el turismo pasan a ser distintivas también de este clúster.

Clúster primario-agrícola

El clúster agrícola agrupa a las ciudades especializadas en actividades primarias agropecuarias. Hacia 1992 este clúster se componía de varias ciudades intermedias: San Felipe, Melipilla, Los Ángeles, Chillán y Osorno. Sin embargo, debido a la pérdida en la importancia relativa de este tipo de actividad frente al crecimiento de las actividades terciarias, en 2011 sólo San Felipe y Melipilla mantienen su nivel de especialización agrícola y son las únicas que conforman el clúster, mientras las restantes pasan a formar parte del grupo de intermedias terciarizadas. Las actividades de agricultura y caza son la fuente de empleo del 21,6% de los trabajadores del clúster en 2011, lo que demuestra su nivel de especialización en relación al total de las ciudades analizadas, donde ese porcentaje alcanza sólo el 2,3%.

Clúster energético

Este clúster se compone exclusivamente por la ciudad de Punta Arenas y se ha mantenido constante entre 1992 y 2011. Si bien esta ciudad tiene una composición de su economía bastante similar a la de otras ciudades, se destaca fundamentalmente por la existencia de ciertas actividades que, si bien no tienen una importancia muy grande en la estructura del empleo local, se realizan muy poco en otras ciudades del país. La principal de estas actividades es la producción de petróleo

crudo y gas natural, que hacia 1992 estaba concentrada en un 83,4% en Punta Arenas. Este porcentaje disminuyó en 2011 (58,1%), pero se le sumó una especialización en la extracción de carbón, en la que Punta Arenas concentra al 56,9% de los ocupados totales.

Ciudades intermedias terciarizadas

El último clúster corresponde a un conjunto de ciudades intermedias que se caracterizan por tener un alto porcentaje de sus ocupados en actividades terciarias y un bajo porcentaje en actividades primarias, pese a que algunas de ellas aparecen entre sus actividades distintivas. Esto significa que se trata de ciudades que no tienen una especialización clara en actividades ligadas a la extracción de recursos naturales, como ocurre principalmente con los clúster minero o agrícola, pero tampoco alcanzan una complejidad suficiente como para asemejarse a las ciudades metropolitanas. En 1992 este clúster estaba conformado por las ciudades de Arica, Antofagasta, La Serena-Coquimbo, Gran Valparaíso, Talca, Temuco-Padre las Casas, Valdivia y Coyhaique. Dos décadas después, la mitad de las ciudades analizadas quedan clasificadas en este clúster, agregándose Iquique-Alto Hospicio, San Antonio, Chillán, Gran Concepción, Los Ángeles y Osorno. Estas ciudades tienden a perder el nivel de especialización que las hacía conformar parte de otro clúster, y tienden a parecerse más entre sí como parte de un proceso de homogenización que se caracteriza por la preponderancia de las actividades terciarias propiamente urbanas, avanzando hacia la metropolización desde el punto de vista de la estructura del empleo.

En el siguiente cuadro se observa las actividades distintivas y las actividades predominantes para cada cluster en cada año analizado. Es especialmente interesante analizar el cambio en las actividades distintivas. En 1992 en general las tres actividades que caracterizan el cluster estaban vinculadas a su particularidad productiva (pesca, minería, energía, entre otros). Sin embargo hacia el 2011 esto varía y se van incorporando actividades terciarias, la mayoría relacionadas al proceso de urbanización generalizado del país. Estas actividades tienen una fuerte presencia en todas las ciudades, lo interesante aquí es que pasan a ser distintivas de la estructura del mercado laboral urbano.

Consideraciones finales

Finalmente, a partir del análisis de las 24 ciudades en Chile y la identificación de estos grupos de ciudades y su evolución en las últimas dos décadas, es posible caracterizar los procesos de transformación de los mercados urbanos del trabajo, en un contexto de fuerte crecimiento demográfico y económico. En este sentido, ante la pregunta por un proceso de urbanización de la estructura laboral, la principal tendencia que se puede identificar es hacia la homogenización de la base económica de muchas ciudades intermedias, donde las actividades terciarias vinculadas al comercio y los servicios propiamente urbanos aumentan su protagonismo en la estructura del empleo. Ello se ve reflejado en el crecimiento del clúster que denominamos como "ciudades intermedias terciarizadas". Como parte de este mismo proceso, varias ciudades

Cuadro 2 – Actividades económicas distintivas y predominantes por clúster de ciudades

		Actividades distintivas (% dentro del clúster)		Actividades predominantes (% respecto al total de todos los clúster)		Ciudades
Clúster Metropolitano	1992	Comercio al por menor	15,3	Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	79,4	Gran Santiago
		Servicios personales y de los hogares	14,8	Fabricación de (...) derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico	82,7	
		Construcción	9,8	Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	75,1	
	2011	Comercio al por menor	18,9	Servicios personales y de los hogares	69,7	Gran Santiago Gran Valparaíso
		Administración pública y defensa	11,1	Fabricación de (...) derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico	83,0	
		Construcción	10,1	Comunicaciones	77,8	
Clúster Minero	1992	Comercio al por menor	17,1	Extracción de minerales metálicos	67,3	Calama / Copiapó Vallenar Los Andes Rancagua-Machalí
		Extracción de minerales metálicos	16,9	Agricultura y caza	11,0	
		Construcción	10,3	Establecimientos financieros	7,5	
	2011	Extracción de minerales metálicos	18,3	Extracción de minerales metálicos	62,3	Calama / Copiapó Vallenar / Los Andes Rancagua-Machalí Antofagasta
Comercio al por menor		14,9	Comercio al por menor	11,1		
Administración pública y defensa		9,6	Extracción de otros minerales	17,5		
Clúster Portuario-Pesquero	1992	Servicios personales y de los hogares	12,3	Pesca	75,6	Iquique-Alto Hospicio San Antonio Gran Concepción Puerto Montt- Puerto Varas
		Servicios sociales y otros servicios comunales conexos	11,4	Minería del carbón	91,9	
		Transporte y almacenamiento	8,3	Silvicultura y extracción de madera	35,0	
	2011	Comercio al por menor	12,5	Pesca	37,5	Puerto Montt- Puerto Varas
Pesca		9,5	Agricultura y Caza	5,4		
Transporte y almacenamiento		9,0	Restaurantes y Hoteles	4,1		
Clúster Agrícola	1992	Agricultura y caza	19,6	Agricultura y caza	39,0	San Felipe / Melipilla Los Ángeles Chillán-Chillán Viejo Osorno
		Comercio al por menor	14,2	Silvicultura y extracción de madera	25,9	
		Servicios personales y de los hogares	12,7	Fabricación de alimentos, bebidas y tabaco	11,4	
	2011	Agricultura y caza	21,6	Agricultura y caza	13,4	San Felipe Melipilla
Comercio al por menor		13,2	Comercio al por mayor	3,3		
Comercio al por mayor		11,1	Extracción de otros minerales	7,5		
Clúster Energético	1992	Servicios personales y de los hogares	14,6	Servicios personales y de los hogares	83,4	Calama Copiapó
		Transporte y almacenamiento	9,8	Transporte y almacenamiento	2,9	
		Construcción	9,2	Construcción	2,5	
	2011	Comercio al por menor	13,9	Producción de petróleo crudo y gas natural	58,1	Punta Arenas
Construcción		12,5	Minería del carbón	56,9		
Administración pública y defensa		10,7	Transporte y almacenamiento	1,6		
Ciudades Intermedias terciarizadas	1992	Comercio al por menor	16,9	Transporte y almacenamiento	27,2	Arica / Antofagasta La Serena-Coquimbo Gran Valparaíso Talca Temuco-Padre las Casas Valdivia / Coyhaique
		Servicios personales y de los hogares	12,0	Administración pública y defensa	27,1	
		Servicios sociales y otros servicios comunales conexos	11,6	Agricultura y Caza	26,5	
	2011	Comercio al por menor	17,6	Silvicultura y extracción de madera	82,3	Arica La Serena-Coquimbo Talca Temuco-Padre las Casas Valdivia / Coyhaique Iquique-Alto Hospicio Gran Concepción Chillán-Chillán Viejo Osorno San Antonio Los Ángeles
Construcción		11,5	Agricultura y Caza	45,3		
Administración pública y defensa		8,6	Industria de la madera y productos de madera, incluido muebles	53,5		

pierden su condición de “especializadas” en ciertas actividades primarias, como la pesca y la agricultura. La especialización parece quedar reservada para las actividades primarias orientadas fundamentalmente a la exportación, como lo demuestra la estabilidad del clúster minero y la permanencia de Puerto Montt-Puerto Varas en el clúster portuario-pesquero, lo que se explica por la relevancia local de la industria del salmón.

De esta forma, las ciudades que no logran entrar en el circuito de la exportación de recursos naturales a gran escala, se caracterizan cada vez más por una economía local terciarizada, donde además el sector inmobiliario y de la construcción, el comercio adquiere un rol preponderante. Este tipo de actividad se transforma muchas veces en el principal dinamizador de las economías locales, reemplazando progresivamente el rol que en algún momento tuvieron las actividades primarias en estas ciudades.

Sin embargo, teniendo en cuenta esta tendencia general hacia la homogenización de los mercados laborales de algunas ciudades, o bien, la diferenciación respecto a otras ciudades que se mantienen altamente especializadas en ciertas actividades primarias, es relevante preguntarse cuáles son los factores que explican esta homogeneidad y en qué ámbitos se mantiene algún grado de diferenciación entre las ciudades intermedias terciarizadas. Además, si esta tendencia de urbanización de la base económica y del mercado laboral genera o no mayor vulnerabilidad socio-territorial, en la medida en que las ciudades se vuelven

dependientes de un sector fuertemente sensible al ciclo económico.

Además, en un escenario en el que la relación entre crecimiento urbano y homogenización del mercado del trabajo parece ocurrir en buena parte de los cluster encontrados. Los desafíos de esta transformación tiene que ver con las características del empleo que se va generando en las ciudades que transitan hacia esta estructura, ya que a diferencia del sector primario o secundario, parecen ser empleos de baja calidad. Por otro lado, ante el aumento de población y crecimiento urbano, tanto en expansión como en densificación, el desafío consiste en evitar las consecuencias no deseadas del proceso de modernización urbana, como la segregación residencial y la fragmentación urbana. Si bien no es posible constatar un relación directa entre crecimiento urbano, transformación del mercado laboral y consecuencias sociales negativas, el análisis realizado permite detectar un proceso de transformación estructural, en una buena muestra de ciudades en Chile en diferentes escalas, que adelantan una transformación socio-territorial, como ha ocurrido en los casos consolidados de metropolización (De Mattos et al., 2005).

Por lo tanto, el tránsito hacia una dinámica eminentemente urbana en el mercado del trabajo en las principales ciudades en Chile, debe ser observado cuidadosamente, con el objetivo de construir ciudades más sustentables en el contexto de una economía financierizada y un proceso de urbanización planetaria.

Luis Fuentes

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile.
lfuentes@uc.cl

Felipe Link

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile.
felipe.link@uc.cl

Felipe Valenzuela

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile.
felipevalenzuelao@gmail.com

Nota

(*) Este trabajo fue realizado gracias al apoyo del proyecto Fondecyt n° 1141157 y de los proyectos Fondap Cedeus n° 15110020 y Fondap Coes n° 15130009, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica Conicyt.

Referências

- ANTUNES, R. (1995). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y centralidad del mundo del trabajo*. São Paulo, Cortez.
- AQUEVEDO, E. (1997). América Latina, de la sustitución de importaciones al auge neoliberal. *Revista Última Década* n. 7, sectores populares y acción colectiva. Disponible en: <http://www.cidpa.org/decada7.asp>.
- BRENNER, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, n. 243, pp. 38-66. Concurso Nacional de Proyectos Fondecyt Regular.
- BUZAI, G. (2003). *Mapas sociales urbanos*. Buenos Aires, Lugar.
- CÁRDENAS, A.; LINK, F. y STILLERMAN, J. (2010). *Qué significa el trabajo hoy. Cambios y continuidades en una sociedad global*. Santiago, Catalonia.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (1992). *El Ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago, CEP.
- CHESNAIS, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. *Revista de Economía Crítica*, n. 1, pp. 37-72.
- DAHER, A. (1995). Efecto concentrador de los fondos inmobiliarios. *Revista de Ciencias Sociales*. San José de Costa Rica, n. 68, pp. 17-32.

- DE MATTOS, C. (2016). Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en valorización del capital. *Sociologías*. Porto Alegre, v. 18, n. 42, pp. 24-52.
- DE MATTOS, C.; FUENTES, L. y LINK, F. (2016). "Mutations in the Latin American metropolis: Santiago de Chile under neoliberal dynamics". In: NEL-LO, O. y MELE, R. (eds.). *Cities in the 21st Century*. Routledge/Enel Foundation.
- DE MATTOS, C. y RIFFO, L. (2005). "Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana: El Gran Santiago en los noventa". In: DE MATTOS, C.; FIGUEROA, O.; JIMÉNEZ, R.; ORELLANA, A. y YAÑEZ, G. (eds.). *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago, Colección Rideal-Eure Libros.
- DÍAZ, X.; GODOY, L.; STECHER, A. y TORO, J. P. (eds.) (2006). *Trabajo, Identidad y vínculo social: reflexiones y experiencias en el capitalismo flexible*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer y Universidad Diego Portales.
- DIVISIÓN ESTADÍSTICA DE NACIONES UNIDAS (s.d.). *CIIU Rev.3. Estructura detallada y notas explicativas*. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=2&Lg=3>. Recuperado el: 31 enero 2017
- FERRADA, L. M. y ZARZOSA, P. (2010). Diferencias regionales en la participación laboral femenina en Chile. *Cuadernos de Economía*, v. 47, n. 136, pp. 249-272.
- GÁRATE CHATEAU, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- HARVEY, D. (2010). *El enigma del capital*. Madrid, Akal.
- HIDALGO, R.; DE MATTOS, C. e ARENAS, F. (2009). *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- KAZTMAN, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal* n. 75. Santiago.
- KAZTMAN, R. Y RIBEIRO, L. (2008). *Metrópolis y Sociabilidad: reflexiones sobre los impactos de las transformaciones socioterritoriales de las grandes ciudades en la cohesión social de los países de América Latina*. Documento de trabajo Observatorio das Metrópoles, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- LEFEBVRE, H. (1970). *La révolution urbaine*. Paris, Gallimard.
- LEÓN, A. y MARTÍNEZ, J. (2007). "La estratificación social en Chile hacia fines del siglo XX". In: FRANCO, R.; LEÓN, A. e ATRIA, R. *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*. Santiago, LOM.
- LINK, F. (2008). Fragmentación urbana y consecuencias sociales. *Revista Ciudades* n. 77. México, RNIU.
- _____ (2010). *Globalización, vulnerabilidad y riesgo en la nueva configuración socio-territorial del trabajo en el Área Metropolitana de Santiago*. Tese de Doutorado. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- LUFÍN VARAS, M. e ATIENZA ÚBEDA, M. (2010). Diferencias entre la composición sectorial y ocupacional de las principales ciudades chilenas. *Eure*. Santiago, v. 36, n. 108, pp. 75-93.
- MOULIAN, T. (1997). *Chile: anatomía de un mito*. Santiago, Lom.

- OIT (1987). CIUO: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones. Rescatado de: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/isco88/major.htm>
- _____ (1998). Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social. Santiago de Chile, OIT.
- PREVOT-SHAPIRA, M. (2001). Fragmentación social y espacial. Conceptos y realidades. *Revista Perfiles Latinoamericanos* n. 19. México.
- RIFFO, L. (2003). Globalización, Metropolización y Mercados de Trabajo. *Revista América Latina*. Santiago, Universidad Arcis.
- ROJAS, S. (1984). Políticas de erradicación y radicación de campamentos: 1982-1984, discursos, logros y problemas. *Programa FLACSO*, n. 215.
- RUBIO, R. (2002). El estudio geográfico de los mercados del trabajo metropolitanos: enfoques teóricos y consideraciones metodológicas. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 29. Santiago.
- RUIZ-TAGLE, J. (1985). *El Sindicalismo chileno después del Plan Laboral*. Santiago, Programa de Economía del Trabajo.
- _____ (2000). *Exclusión social en el Mercado de trabajo en Mercosur y Chile*. Santiago, OIT-Fundación Ford.
- SABATINI, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Eure*. Santiago, v. 26, n. 77, pp. 49-80.
- SASSEN, S. (2001). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires, FCE.
- TORCHE, F. Y WORMALD, G. (2007). "Chile, entre la adscripción y el logro". In: FRANCO, R.; LEÓN, A. e ATRIA, R. *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*. Santiago, Lom.
- WELLER, J. (2011). Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 232, pp. 32-49.
- WORMALD, G. y RUIZ-TAGLE, J. (1999). Exclusión social en el mercado del trabajo: el caso de Chile. *Documentos de Trabajo*, n. 106, Oficina Internacional del Trabajo/Fundación Ford. Santiago de Chile, OIT-Fundación Ford.

Texto recibido em 26/set/2016

Texto aprovado em 2/dez/2016

Contradições entre desenvolvimento, trabalho e espaço em tempos de crise: o caso do estado do Rio de Janeiro

Contradictions among development, labor and space in periods of crisis: the case of Rio de Janeiro

Hipólita Siqueira de Oliveira*

Resumo

Em tempos de crise é comum se afirmar que os limites e as contradições dos modelos econômicos e políticos se revelam. As crises recentes deságuam em pressões para redução de gastos públicos, aumento do desemprego e propostas de redução de direitos trabalhistas e sociais. Argumenta-se, neste artigo, que as características e as contradições mais gerais do modelo de desenvolvimento nacional e de sua crise podem ser melhor observadas em suas dimensões espaciais e do trabalho. Desse modo, o objetivo é examinar as transformações em tais dimensões no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, entre 2003 e 2016, tendo em vista haver grande articulação entre o ciclo nacional e o dessa Unidade da Federação. A análise utiliza informações estatísticas do IBGE, sobretudo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio/Pnad.

Palavras-chave: desenvolvimento; trabalho; espaço; crise; petróleo.

Abstract

During periods of crisis, it is common to state that the limits and contradictions of economic and political models are revealed. Recent crises have triggered pressures to reduce public spending; moreover, they have increased unemployment and brought proposals to reduce labor and social rights. In this article, we argue that the general characteristics and contradictions of the national development model and its crisis can be best observed in their spatial and labor dimensions. Thus, the objective is to examine transformations in these dimensions in Brazil and in the state of Rio de Janeiro between 2003 and 2016, given that the national cycle and the cycle of this state are largely articulated.

Keywords: *development, labor, space, crisis, oil industry.*

Introdução

Nas últimas décadas, as interpretações sobre o modelo econômico brasileiro tiveram como marco o esgotamento, nos anos 1980, do chamado nacional-desenvolvimentismo (1930-1980), baseado no modelo de industrialização por substituição de importações. Mais do que uma “década perdida”, essa poderia ser vista como uma fase de transição para um novo regime caracterizado pela adoção de medidas neoliberais nos anos 1990. No entanto, no período pós-2003, a retomada do protagonismo do Estado no que se refere à realização de investimentos e gastos sociais, com forte papel de estatais e de bancos públicos, indicaria a delimitação de uma fase contraditória em relação ao que vinha se configurando nos anos 1990.

Após um curto período de crescimento econômico (2004-2009), em que se articularam melhorias dos preços internacionais de *commodities* e políticas de fomento ao mercado interno, o momento histórico recente tem sido analiticamente importante para se interpretarem as características e os limites do modelo brasileiro. De certa forma, a sobreposição das crises externa e interna reflete um movimento mais geral que ocorre na América Latina, especialmente no que se refere àqueles países que adotaram políticas ditas “pós-neoliberais”.

Além das várias frentes de contestação social, iniciadas em 2013 e que culminaram com o *impeachment* da presidenta Dilma Roussef em 2016, também é revelador do momento crítico o decreto de estado de calamidade pública do governo estadual do Rio de Janeiro há poucos dias do início dos Jogos Olímpicos de 2016 na capital fluminense. A crise recente deságua sobretudo em pressões

para a redução de gastos públicos e sobre o trabalho, com o aumento do desemprego e de propostas de redução de direitos trabalhistas e sociais.

O principal argumento deste artigo é que as características e as contradições mais gerais do modelo de desenvolvimento em âmbito nacional podem ser melhor observadas em suas dimensões espaciais e do trabalho, bem como em suas articulações. Nesse sentido, no período denominado “lulismo” por Singer (2012), destaca-se a manutenção de uma política macroeconômica comprometida com os interesses financeiros em contraste com uma certa redistribuição de renda, caracterizada sobretudo pela política de valorização continuada do salário mínimo e de políticas sociais (programas de transferência direta de renda, benefício de prestação continuada, habitacional e outros). No entanto, tais processos ocorreram sem alterações estruturais significativas (produtivas, fiscais, ocupacionais, sociais, espaciais, etc.). Esses movimentos podem ser identificados na análise econômica do estado do Rio de Janeiro, caracterizada por intensificação da especialização produtiva em *commodities* (petróleo), concentradas espacialmente e da dinâmica cíclica (econômica e do mercado de trabalho). Além disso, do ponto de vista do mercado de trabalho, a vulnerabilidade a flutuações do ciclo de *commodities* contrasta com relativa melhora observada pela ampliação dos vínculos empregatícios formalizados e pela redução do emprego por conta própria.

Entretanto, não se pretende, nos limites de um artigo, esgotar toda a problemática do modelo econômico e as especificidades das mudanças nessas dimensões, mas relacioná-las, entendendo-as como importantes

para se pensar os processos de desenvolvimento e suas crises. Do mesmo modo, entende-se que as contradições são próprias do sistema capitalista, em que o crescimento econômico é acompanhado por intensificação da exploração do trabalho, concentração espacial e produção de múltiplas desigualdades. Busca-se analisar as particularidades de um processo de desenvolvimento econômico em sua multiescalaridade.

Tendo em vista tais considerações, o objetivo deste artigo é examinar as transformações nas dinâmicas econômica, espacial e do trabalho no Brasil e no estado do Rio de Janeiro (ERJ), ao longo do período de 2003 a 2016. Vários estudos demonstram que há grande articulação entre a dinâmica do ciclo nacional e dessa unidade da federação. Desse modo, configura-se em espaço privilegiado para observar tendências como especialização regressiva e vulnerabilidade da dinâmica econômica e dos mercados de trabalho, submetidos a drásticas flutuações nos preços das *commodities* no mercado internacional.

O artigo está dividido em duas partes, além das seções introdutória e das considerações finais. Na primeira parte, busca-se compreender o ciclo de mudanças e permanências do desenvolvimento brasileiro nas duas primeiras décadas do século XXI, em termos das dimensões espaciais e do "mundo do trabalho". Além de informações estatísticas, são examinadas várias interpretações sobre características, limites e contradições do modelo econômico e político brasileiro. Na segunda parte, algumas questões mais gerais do modelo brasileiro serão analisadas tendo como base a dinâmica econômica espacial e do trabalho e da crise atual no estado do Rio de Janeiro.

O modelo brasileiro nos anos 2000: nova rodada desenvolvimentista ou neoliberal?

Segundo várias interpretações sobre o período pós-2003, a retomada do protagonismo do Estado no que se refere à realização de investimentos e gastos sociais, com forte papel de estatais e de bancos públicos, indicaria a delimitação de uma fase contraditória em relação ao que vinha se configurando nos anos 1990. Nesse período, as taxas de crescimento econômico nacional foram positivas e superiores às do período 1980-2002 (cerca de 2% a.a.). Entre 2004-2008, a economia nacional cresceu a uma taxa média anual de cerca de 5%, apresentando em 2009, como reflexo da crise externa, um decréscimo de 0,1%.¹

O crescimento econômico foi liderado, em grande parte, pelo aumento das exportações, dinamizadas pela abundância da liquidez internacional e pelo boom de preços das *commodities* agrícolas e minerais entre 2003-2008 (soja, minério de ferro, petróleo, etc.), com destaque para o "efeito-China". Ao mesmo tempo, cabe ressaltar a importância da eleição de um governo advindo da classe trabalhadora e a ascensão de uma nova correlação de forças no plano político nacional, associando esse contexto internacional favorável, de melhoria nos termos de troca, a políticas de fortalecimento do mercado interno e aumento do consumo de massas, tais como valorização contínua do salário mínimo, expansão do emprego, ampliação do crédito ao consumo e habitacional e políticas de transferência de renda, dentre outras.

A provisão de crédito teve como agentes centrais os bancos públicos (BB, BNDES e CEF). Além disso, também foi importante o papel da Petrobras via aumento de sua produção e de programas de investimentos, com destaque para a descoberta do pré-sal, e a articulação de seus investimentos com outros setores, especialmente a valorização da indústria naval nacional com a implementação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural/Prominp. Completa esse quadro a retomada de programas do Governo Federal em infraestrutura econômica e urbana (Programa de Aceleração do Crescimento), com fortes impactos na dinâmica regional e urbana do País.

No período após a eclosão da crise de 2008, a adoção de medidas anticíclicas pelo Governo Federal, com o objetivo de sustentar a renda e o emprego (via expansão do crédito, controle de preços administrados, desoneração e subsídios às empresas), manteve o dinamismo no mercado de trabalho, garantindo a valorização do salário mínimo e os programas sociais. Da mesma forma, foram mantidos investimentos em infraestrutura previstos no PAC-2, os investimentos da Petrobras e foi lançado, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ampliando o mercado habitacional para famílias com renda até 10 salários mínimos.

Contudo, tais medidas não garantiram o mesmo nível de crescimento do período 2004-2008. Em 2010, a taxa de crescimento foi significativa, de 7,5%, porém, não se sustentando e desacelerando nos anos seguintes: 3,9% em 2011; 1,9% em 2012; 3% em 2013; 0,1% em 2014. A partir do final de 2014, a conjuntura de crise externa articula-se à crise interna com

aumento da inflação e do déficit público e desvalorização cambial. Em 2015, o decréscimo de 3,8%, resultou em grande medida da opção do governo Dilma Roussef por forte ajuste fiscal em um contexto de desaceleração do crescimento verificado nos anos anteriores.

Nos anos 2000, a taxa global de investimento permaneceu praticamente imutável, indicando os limites da estratégia assentada primordialmente no crescimento do consumo induzido por exportações e reaquecimento do mercado interno, relegando o investimento a uma posição secundária. A participação relativa da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no PIB manteve-se próxima à dos anos 1990, entre 15% e 17%.² Porém, coincidindo com os programas do Governo Federal (PAC e PMCMV), houve ligeiro aumento dessa taxa a partir de 2008, subindo para cerca de 20% entre 2010-2014, voltando a cair para 18% em 2015. Em ambiente de manutenção de taxas de juros elevadas, recorrente apreciação cambial e a não implementação de um planejamento nacional em áreas estratégicas (industrial, ciência e tecnologia), não houve um vigoroso ciclo de investimentos na economia brasileira.

Um balanço geral feito pelo Dieese (2016) destaca que, entre 2004 e 2014, houve uma melhora geral dos indicadores do mercado de trabalho, com redução da taxa de desemprego, aumento significativo de vínculos empregatícios formais (com carteira assinada e, em menor medida, emprego público) e aumento do rendimento médio real do trabalho, acompanhado de melhora em seu perfil distributivo. Segundo esse balanço, a deterioração dos indicadores do mercado de trabalho ocorre, de modo intenso e rápido, a partir de 2015, com aumento das taxas de desemprego,

aumento dos vínculos informais e queda do rendimento médio real do trabalho e da massa de rendimentos. Com base nos dados da Pnad Contínua do IBGE,³ que apresenta informações conjunturais do mercado de trabalho, a taxa de desocupação cresceu, a partir do último trimestre de 2014, 6,5%, atingindo 10,9% no primeiro trimestre de 2016.

Com a expansão do mercado interno, houve redução da pobreza e das desigualdades de renda, sendo incorporadas cerca de 16 milhões de famílias ao consumo moderno. Além das políticas previdenciárias e de transferência de renda, foram centrais para esse movimento a expansão do crédito ao consumo e a política de elevação contínua do salário mínimo. Somaram-se, a essas ações, programas de estímulo à agricultura familiar (Pronaf), eletrificação rural (Luz para Todos), de desenvolvimento territorial (Territórios da Cidadania), de interiorização do ensino superior (institutos federais e universidades federais) e outros cujos impactos sociais, políticos e espaciais merecem avaliação mais aprofundada.

Vários estudos vêm buscando interpretar características, limites e contradições do modelo econômico e político brasileiro, já sob a perspectiva dos impactos da crise internacional de 2008 e de seus desdobramentos. Dentre eles, Oliveira, Rizek e Braga (2010), Carneiro (2012b), Singer (2012), Nobre (2013), Bresser-Pereira (2013), Gonçalves (2013), Fonseca et al., (2013) e Paulani (2013), pautando os debates pelas interpretações elaboradas com base na designação de conceitos como “hegemonia às avessas”; “neodesenvolvimentismo” e “lulismo”.

Sobre o modelo econômico, dentre as principais contradições, estão a (re)afirmação

do País como plataforma de exploração de recursos naturais, em um contexto de políticas voltadas para o mercado interno. Para Paulani (2013), sob elevadas taxas de juros e apreciação cambial, haveria a configuração, desde os anos 1990, de um regime econômico baseado na inserção internacional do País como plataforma de valorização financeira.

Os efeitos desse modelo sobre o desadensamento das cadeias produtivas (desindustrialização⁴) já se apresentavam nos anos 1990, tendo em vista o ajuste produtivo realizado em contexto de elevadas taxas de juro e valorização cambial, mantido nos anos 2000 (Carneiro, 2012a). Ao mesmo tempo, a reprimarização da estrutura produtiva nacional, reforçada pelo ciclo de preços das *commodities* entre 2003-2008, do ponto de vista espacial, acentua tendências históricas do modelo pré-1930, de formação de enclaves extrativistas no interior das regiões e de estados brasileiros.

Em termos políticos, a análise de Singer (2012) identifica um fenômeno complexo e contraditório que denomina lulismo, fenômeno marcado por uma opção intermediária ao neoliberalismo e ao reformismo forte, característico do programa do PT até as vésperas da campanha eleitoral de 2002. Com isso, particularmente no segundo mandato de Lula, orientou-se o Estado para a implementação de políticas favoráveis aos mais pobres, contudo, sem confrontar a ordem. Singer avalia que, ao promover um reformismo fraco, desestimulando conflitos, estendeu-se no tempo a redução das desigualdades sociais, sem mobilização e organização desde baixo.

Outras análises, como as de Pinto (2010), feitas sob a perspectiva da economia política e do bloco do poder, tornam esse quadro mais

complexo. Pinto considera tanto determinações externas, advindas da configuração de um novo eixo sino-americano na constituição de uma hegemonia internacional, como as opções de políticas econômicas internas e o desempenho dos grupos econômicos que atuam no País. Com isso, demonstra a manutenção, durante os dois governos de Lula, da dominação da fração bancário-financeira, por conta da continuidade da política macroeconômica do final dos anos 1990. Por outro lado, observou um aumento do poder do setor do agro-negócio exportador e da indústria intensiva em recursos naturais, tendo em vista o ciclo expansivo do preço das *commodities* puxado pela demanda externa chinesa.

Diante das crises econômica e política interna do País, acentuadas em 2016, também caberia destacar a manutenção das articulações políticas históricas entre Estado e os grupos empresariais do setor da construção civil. Os impactos da operação Lava Jato da Polícia Federal na Petrobras, associados à redução da demanda externa e à queda brusca dos preços internacionais do barril do petróleo, implicaram a revisão do plano de negócios da estatal, com efeitos negativos na economia nacional como um todo e em economias estaduais do Nordeste (Pernambuco, Rio Grande do Norte, Bahia e Ceará) e Sudeste (Rio de Janeiro e Espírito Santo).

No que se refere às questões sociais e do “mundo do trabalho”, alguns estudos entenderam a incorporação de milhões de brasileiros ao consumo como sendo representativa de um modelo de crescimento com equidade, até então, inédito na história brasileira. Em Neri (2011), esse movimento foi compreendido como de ascensão de uma “nova classe média”,

corroborado pelos discursos do Governo Federal. Outros autores, porém, consideraram que chamar essa camada de ingressantes no padrão de consumo de “nova classe média” seria prematuro ou indevido (Pochmann, 2012 e Bartelt, 2013).

De acordo com Pochmann (2012), a ampla geração de postos de trabalho ocorreu na base da pirâmide social. Isso se refletiu em aumento da renda *per capita* e na melhoria da distribuição da renda pessoal do trabalho, com melhorias nos indicadores gerais do mercado de trabalho (redução do desemprego e formalização dos vínculos) e queda da pobreza absoluta. Foram criadas principalmente ocupações no setor de serviços, com rendimento médio mensal de até 1,5 salários mínimos. A expansão do mercado de trabalho, aliada às políticas de valorização real do salário mínimo e de transferência direta de renda, fortaleceu as classes populares assentadas no trabalho que, por sua vez, com a elevação de seus rendimentos, ampliaram seu padrão de consumo. Portanto, é inadequado interpretar a expansão do período como sendo de criação e fortalecimento de uma “nova classe média”. Para esse autor, tal compreensão conceitual expressaria uma disputa sobre a concepção de políticas públicas, reorientando-as para a mercantilização de serviços, tais como planos de saúde, escolas particulares, planos de previdência privada, etc.

Ainda na perspectiva das classes sociais, estudos sociológicos, como os de Braga (2012), buscaram entender esses movimentos a partir da emergência do “proletariado precarizado”, desde a década de 1990. Tal segmento é constituído por trabalhadores com inserção precária e flutuante no mercado de

trabalho, tais como jovens no primeiro emprego, trabalhadores sub-remunerados em condições degradantes, sob ameaça constante de exclusão social. Segundo esse autor, apesar do aumento dos vínculos formais, ainda é grande a presença do tipo de emprego precarizado no mercado de trabalho brasileiro. Mesmo com o aumento da formalização e de melhorias salariais, permanecem tendências históricas das relações de trabalho (alta rotatividade) e de outras que se delinearão nos anos 1990 (flexibilização e precarização).

Especificamente sobre as questões da ação sindical, Krein, Dias e Colombi (2015) observaram movimentos contraditórios em relação à ascensão de um governo oriundo dos movimentos sindicais e os limites à ação coletiva em contexto geral de internacionalização econômica, flexibilização das relações de trabalho e fragilização dos sindicatos desde os anos 1990. O quadro geral de terceirização e fragmentação setorial do mercado de trabalho e seus desafios para a ação coletiva permaneceram nos anos 2000, embora tenham ocorrido melhoras nos indicadores do mercado de trabalho e de seus efeitos positivos do ponto de vista da negociação coletiva. Esses autores destacam várias fases de relacionamento entre as centrais sindicais e o Governo Federal, aproximando-se mais no segundo mandato de Lula e distanciando-se durante os governos Dilma. Ao longo do período, houve várias divisões no sindicalismo e foram criadas novas centrais sindicais, e, a partir de 2013, houve um aumento do número de greves, inclusive no setor do funcionalismo público e em obras do PAC em todo o País.

Essas transformações e contradições mais gerais do modelo em âmbito nacional

podem ser melhor observadas em suas dimensões espaciais (regionais e urbanas).

O padrão contemporâneo marcado por perdas de quantidade e qualidade de importantes elos das cadeias produtivas (não apenas em setores de maior intensidade tecnológica, mas também em setores intensivos em emprego) contrasta com aquele do período nacional-desenvolvimentista em que o crescimento acompanhava significativa diversificação da estrutura produtiva, sendo marcado pelo processo de integração do mercado nacional.

Cabe lembrar que o nacional-desenvolvimentismo, sobretudo durante o período militar, também foi marcado pela continuidade da "marcha para o oeste" (e norte) do País, caracterizada pela apropriação privada do território e pela abertura de novas fronteiras agrícolas e minerais, gerando conflitos pela posse da terra e fluxos migratórios que impactaram na formação de núcleos urbanos adensados fora da faixa litorânea. Por outro lado, os grandes projetos de investimento do II PND na década de 1970 foram determinantes na criação de novas regiões fora do núcleo central de acumulação do País e dentro das macrorregiões em que se instalaram (Piquet, 1993). Em geral, configurando-se em enclaves extrativistas exportadores, com poucas interações com a região em que se localizaram.

No período pós-2003, foram importantes as tendências positivas de maior dinamização das regiões de menor PIB via programas sociais, estímulo ao mercado interno e investimentos em infraestrutura. Pelos dados do IBCR (Índice de Atividade Econômica Regional), elaborados pelo Banco Central do Brasil, entre 2004-2011, observa-se que as regiões de maior crescimento econômico foram o Norte

(5,2%) e Nordeste (5%). Sudeste e Centro-Oeste cresceram a taxas semelhantes, 4,6% e 4,2%, respectivamente. O Sul apresentou a menor taxa de crescimento, 3,8%. Do mesmo modo, as regiões que tiveram maior crescimento de participação relativa nos desembolsos anuais do BNDES, entre 2003-2012, foram as regiões Norte (de 2,1% para 8,6%), Nordeste (de 9,3% para 13,5%) e Centro-Oeste (de 8,4% para 12,9%). Pelas informações das Contas Regionais do IBGE, tal dinamismo não se refletiu em fortes mudanças na distribuição regional do PIB. Entre 2002-2010, houve pequeno aumento da participação relativa do Norte (de 4,7% para 5,3%) e do Centro-Oeste (de 8,8% para 9,3%). No caso do Nordeste, sua participação relativa manteve-se em 13%.

Do ponto de vista regional, foram relevantes os impactos dos estímulos ao mercado interno e dos programas sociais sobre a Região Nordeste, por conta do grande percentual relativo de pobreza e de população com rendimentos na faixa de 1 salário mínimo (Araujo, 2013). Entretanto, em termos gerais, boa parte do dinamismo regional, sobretudo do Norte (minérios) e Centro-Oeste (grãos), esteve baseada em setores exportadores de *commodities* (intensivos em escala, não difusores de progresso tecnológico e de elevada relação capital/trabalho). Principalmente no caso do Norte, são regiões cuja dinâmica econômica, social, territorial e ambiental é significativamente afetada pelos grandes projetos de investimento de infraestrutura, em sua maioria, associados ao fortalecimento de enclaves extrativistas. Por outro lado, mesmo no interior de outras regiões de maior densidade produtiva, como o Sudeste, também é possível observar claras tendências de especialização extrativista de

algumas UFs, tal como demonstra o caso do Rio de Janeiro que será analisado na seção seguinte. Em outra perspectiva escalar da dinâmica regional, os projetos de investimento, especialmente de extração do petróleo e de infraestrutura para exportação de *commodities* (corredores logísticos envolvendo rodovias, ferrovias e portos), indicam uma retomada da tendência histórica de concentração de atividades econômicas no litoral brasileiro. Também dessa perspectiva há grande destaque para a extração de petróleo e de projetos de infraestrutura logística no litoral fluminense.

Contudo, a permanência de percentuais relativos do PIB historicamente menores das regiões Norte (5,3%) e Nordeste (13,5%) em comparação aos do Sudeste (55,4%) indica a persistência das desigualdades macrorregionais, projetadas em uma divisão inter-regional do trabalho sem alterações significativas no período analisado. Em tempos de crise econômica e de redução dos gastos e investimentos públicos, provavelmente se acentuarão as tendências de reconcentração na região e na UF de maior peso econômico e centro da acumulação de capital do País, Sudeste e São Paulo.

Na escala intraurbana, algumas contradições do modelo expressaram-se nas políticas de crédito ao consumo e de subsídio às empresas (especialmente à indústria automobilística), bem como no PMCMV. Embora tenham sido políticas anticíclicas favoráveis ao fortalecimento do mercado interno, resultando na manutenção de empregos e da massa salarial, causaram pressões negativas na mobilidade urbana e na valorização dos preços dos imóveis. No caso do PMCMV, embora tenha sido importante por atender a uma camada da população de baixa renda e vir de encontro aos

anseios dos movimentos populares por moradia, Cardoso e Aragão (2013, p. 44) sintetizam críticas significativas dos estudos que avaliaram o programa:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado. (Ibid., p. 40)

Com relação à ausência de articulação entre o programa, a política fundiária e a política urbana, esses autores observaram que houve uma pressão de demanda por terra com efeitos altistas sobre os preços imobiliários. Sendo assim, nos empreendimentos do programa, prevaleceu a tendência de busca de terrenos mais baratos e distantes das centralidades urbanas e com infraestrutura precária. Com isso, estendendo a amplitude da periferização histórica das moradias para as classes de baixa renda no espaço urbano.

Os resultados do programa habitacional e dos programas de infraestrutura econômica (logística e energética) e social e urbana (saneamento e mobilidade incluídos no PAC-2),

embora tenham sido significativos e de elevado montante, se comparados ao contexto de ausência desse tipo de investimento nos anos 1990, constituem agenda de pesquisa importante para o estudo de seus impactos espaciais (urbanos, rurais, regionais e ambientais). Assim como também devem ser analisados à luz das especificidades regionais e das cidades do Brasil, somando-se a isso casos de cidades receptoras de megaeventos internacionais (Copa, em 2014, e Olimpíadas, em 2016).

O cenário atual de crise econômica e política, culminando com o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef em 2016, ao mesmo tempo que revela mais claramente os limites e as contradições do modelo econômico e político brasileiro é extremamente preocupante. Ainda não estão muito definidas as mudanças vindouras, mas propostas políticas, como as do projeto de lei 4567/2016, que retira da Petrobras a obrigatoriedade na exploração do petróleo, da proposta de emenda à Constituição 241/2016, que limita os gastos públicos por 20 anos, e do projeto de lei 4330/2004, que estende a terceirização do trabalho para as atividades-fim, e as propostas de reforma da previdência, indicam uma nova rodada neoliberal, com sérias implicações sobre as dimensões destacadas acima.

No Estado do Rio de Janeiro, há grande articulação entre a dinâmica nacional e estadual, uma vez que se trata de uma economia altamente dependente da extração do petróleo e sob fortes pressões dos ciclos de preços internacionais dessa commodity, tal como será discutido na seção seguinte.

Economia, espaço e trabalho no estado do Rio de Janeiro

No contexto da região Sudeste, núcleo central de comando da acumulação no País, a dinâmica econômica, espacial e do trabalho no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) é reveladora das contradições do modelo brasileiro, tanto no passado como no presente. Tal como no título sugestivo do livro de Lessa (2000), *O Rio de todos os Brasis*.

Os estudos mais recentes sobre o ERJ têm buscado relativizar a visão preponderante baseada em um diagnóstico histórico de perdas dessa UF em relação a São Paulo no período nacional-desenvolvimentista, contrastada com um diagnóstico de ganhos no período “neodesenvolvimentista”.

Autores como Silva (2012) relativizam a tese de que houve um “esvaziamento econômico” fluminense ao longo do período nacional-desenvolvimentista, destacando que essa UF foi fortemente influenciada pelas altas taxas de crescimento econômico do País e pela atuação do Estado, em termos tanto dos gastos públicos como dos investimentos das empresas estatais, por sua vez estratégicos para o processo de industrialização nacional.⁵ Ainda que, na escala intraestadual, esses investimentos tenham ocorrido de forma bastante seletiva, foram muito importantes em termos da configuração produtiva, urbana, regional e do mercado de trabalho fluminense.

A articulação entre as questões nacionais e fluminenses foi particularmente difícil na década de 1980. Com a crise fiscal e financeira do Estado, importantes segmentos industriais (siderurgia, mecânica, naval, têxtil e química),

dependentes do mercado interno nacional e de estímulos diretos do Estado, foram negativamente impactados. Os setores de comércio, serviços e o funcionalismo público, fortemente concentrados na capital, sentiram os efeitos da crise nacional e da redução do investimento e dos gastos estatais. Na administração pública, no contexto hiperinflacionário da década, foi significativo o peso que o arrocho salarial do funcionalismo público teve sob a dinâmica econômica urbana da cidade do Rio e dos demais municípios metropolitanos (ibid.).

No período recente, contradições do desenvolvimento nacional se verificam no ERJ através dos desdobramentos espaciais e do trabalho determinados pela intensificação das atividades extrativistas, com aumento da produção e perspectivas de expansão das atividades de extração de petróleo e gás. A economia estadual também tem sido dinamizada por grandes projetos de investimentos (corredores logísticos e setores intensivos em recursos naturais e de elevada relação capital/trabalho), pela atração de megaeventos internacionais (Copa de 2014 e Jogos Olímpicos 2016, dentre outros) e pela realização de grandes projetos urbanos concentrados na cidade do Rio de Janeiro. De modo geral, são projetos caracterizados por intensas articulações entre estatais (com grande centralidade da Petrobras na reorganização territorial do espaço urbano e regional fluminense), bancos públicos, construtoras de capital nacional e empresas internacionais da área de petróleo e gás e siderurgia.

Importante destacar, nesse quadro, as tendências de internacionalização da economia fluminense que se manifesta com o aumento das exportações de petróleo e a atração de grandes transnacionais⁶ do setor

de extração de petróleo e gás, intensificadas pela descoberta do pré-sal.⁷ Esse movimento insere o ERJ na disputa e pressões dos interesses geopolíticos e geoeconômicos atuais. Além disso, os projetos logísticos e portuários visam à transformação do território fluminense em plataforma logística de exportação de *commodities*. Também são evidentes as iniciativas de empreendedorismo urbano em torno dos projetos de transformação do Rio em cidade de megaeventos internacionais. Os impactos na cidade dos projetos de mobilidade urbana, construção de equipamentos para esporte, Porto Maravilha e das ações específicas para as favelas (Unidades de Polícia Pacificadora/UPPs) são significativos, porém, com efeitos negativos relativos a remoções e especulação imobiliária (Castro et al., 2015).

Em síntese, analisando tais dinâmicas, os estudos sobre a realidade fluminense⁸ destacam mudanças e permanências em relação ao padrão histórico de desenvolvimento, indicando uma certa diversificação setorial e reorganização territorial. Além das transformações determinadas pela expansão das atividades de extração de petróleo e gás concentradas na região Norte Fluminense, algumas tendências novas são observadas na região Sul Fluminense, com a implantação do polo automobilístico, e no interior da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ): Arco Metropolitano, Polo Gás-Químico, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e Porto de Sepetiba.

No entanto, desde os anos 1990, a dinâmica econômica estadual vem sendo fortemente influenciada pela indústria de extração de petróleo e gás e seu desempenho produtivo elevado. Como resultado de projetos do II PND (1974), a produção de petróleo começou

a crescer intensivamente a partir de 1985, e o ERJ tornou-se responsável por cerca de 70% da produção nacional de petróleo e cerca de 40% da produção de gás natural em 2015⁹ (terra e mar). Em termos de crescimento econômico, o ERJ vem apresentando taxas que acompanham a trajetória dos ciclos da economia nacional. Na década de 2000, marcada pelo *boom* do preço internacional do barril do petróleo, o ERJ apresentou taxas de crescimento mais elevadas, seguindo o ciclo nacional, com queda após a eclosão da crise internacional em 2008. Segundo os dados das Contas Regionais do IBGE, a participação relativa fluminense no PIB nacional permaneceu em 11%, entre 1995 e 2011. Isso se deveu claramente ao seu peso relativo na indústria extrativa nacional, cujo percentual mais que duplicou entre 1995 e 2011 (de 17% para 40%), enquanto, na indústria de transformação nacional, a contribuição do ERJ permaneceu em cerca de 6%. A participação relativa da indústria extrativa no total do PIB fluminense saltou de 1,2% em 1995 para 14,5% em 2011.

De acordo com Pereira (2012), a reprimarização da pauta de exportações fluminense foi muito mais acentuada do que a nacional. Enquanto na fluminense o peso relativo dos produtos básicos aumentou de cerca de 40% para 70%, na nacional o aumento foi de 26,3% para 44,6%, entre 2001-2011. Ademais, em termos de composição da pauta de exportações, a fluminense é muito mais restrita, assentada no petróleo bruto que correspondeu a 70% do valor exportado pelo ERJ e 99,8% do total das exportações de produtos básicos, em 2011. Como resultado, a participação relativa do ERJ no total das exportações brasileiras aumentou de 3,3% para 11,5%, entre 2000-2011, passando

a ocupar a terceira posição dentre as maiores UFs exportadoras do País.

Em termos fiscais, observa-se forte dependência dos governos estadual e dos municípios do Norte Fluminense em relação às rendas do petróleo (*royalties* e participações especiais), influenciando em seu desempenho de arrecadação, gastos e investimentos. Com a queda drástica dos preços internacionais do barril do petróleo para menos de US\$ 50,00 ao final de 2014, interrompendo trajetória de *boom* cujo pico de US\$145.00 ocorreu em 2008, houve forte queda na arrecadação estadual e dos municípios receptores das rendas do petróleo. Com isso, os governos endividaram-se antecipando receitas do petróleo. No caso do governo estadual, essa antecipação, que ocorre desde 2013, esteve associada à ampla concessão de incentivos fiscais, engendrando grave crise fiscal que culminou com o decreto de calamidade pública em 2016. Vianna da Cruz (2016) afirma que o grande volume de arrecadação dessas receitas nos anos anteriores, com base em recursos naturais não renováveis, refletiu-se em certa inércia dos gestores públicos nos municípios do Norte Fluminense no que se refere a ações de diversificação produtiva, melhorias da arrecadação e resolução de problemas sociais decorrentes da pressão dessas atividades sobre a infraestrutura urbana.

Além disso, quando se observam os grandes projetos de investimento no ERJ (arco rodoviário metropolitano, indústria naval, petroquímica, siderurgia, com grande concentração na RMRJ; e infraestrutura portuária e minero-duto ao longo do litoral fluminense: Porto do Açú, em São João da Barra/Norte Fluminense, e Porto de Sepetiba, em Itaguaí na RMRJ), constatou-se grande articulação com a tendência

extrativista exportadora e de “reterritorialização” nacional. Segundo Vianna da Cruz (2013), são projetos que não estão orientados para a integração intrarregional, mas para o exterior, sendo vetores de fragmentação territorial e social em um contexto regional e urbano já marcado por fortes heranças de desigualdades econômicas e socioespaciais.

No que concerne à RMRJ, que concentra cerca de 70% da população e 60% do PIB fluminenses, não há robustez da dinâmica industrial, embora estejam aí localizadas atividades da indústria naval em Niterói, a refinaria e o polo gás-químico em Duque de Caxias, a indústria siderúrgica no distrito de Santa Cruz e em Itaguaí e o grande projeto de investimento petroquímico, Comperj, nos municípios de Itaboraí e São Gonçalo. Há também forte concentração no município do Rio de Janeiro que responde por cerca de 40% do PIB fluminense.

Cabe destacar que essa é uma característica histórica da RMRJ em que a indústria de transformação não alcançou centralidade na estruturação do espaço urbano e regional. De acordo com Ribeiro (1997), a explicação para isso está relacionada à hegemonia política de grupos sociais dos setores da construção civil, incorporadores imobiliários, proprietários de terra e concessionários de serviços urbanos. Dessa forma, o papel dos serviços na economia metropolitana, considerando a problemática do desenvolvimento produtivo pouco integrado, tem seu caráter dinâmico restrito. Em termos intrametropolitanos, a ausência de outras centralidades em comparação ao município-polo reflete-se em intensa mobilidade urbana em que se articulam graves problemas do sistema de transporte, de desigualdade social e de segregação socioespacial.

Diante de tais características, as questões do trabalho no contexto urbano-regional fluminense se articulam às de um espaço econômico urbano dominado pelas atividades de serviços, altamente concentradas em sua área metropolitana, especialmente no município do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, são significativas as problemáticas do emprego correspondente a uma estrutura produtiva altamente especializada em setores intensivos em recursos naturais não renováveis para exportação e capital-intensivos. Portanto, conformando dinâmicas de emprego altamente vulneráveis às flutuações cíclicas de preços e da demanda externa.

Os dados da Pnad do IBGE, no Gráfico 1, demonstram que, acompanhando a trajetória nacional, houve um contínuo crescimento do percentual da população ocupada no total da população economicamente ativa entre 2003-2012, com tendência de queda a partir de 2013 na RMRJ. Nas demais regiões do ERJ (ERJ sem RMRJ),¹⁰ o crescimento desse percentual ocorreu a partir de 2005. Provavelmente sob influência dos efeitos da redução do boom de preços do petróleo nessa região, ocorreu uma queda do percentual de ocupados entre 2008-2009, com pequena recuperação entre 2011-2013, voltando a cair em 2014.

Gráfico 1 – Percentual de pessoas ocupadas no total da população economicamente ativa, RMRJ e ERJ sem RMRJ, 2003-2014



Fonte: IBGE, Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Pessoas de 10 anos ou mais de idade.

No que se refere ao perfil dos ocupados, pelos dados da Tabela 1, outras tendências positivas são observadas pelo crescimento contínuo do percentual daqueles empregados com carteira de trabalho na RMRJ e no ERJ sem RMRJ. Também houve redução do percentual de trabalho doméstico, porém, sem redução significativa das ocupações sem carteira de trabalho. No caso dos ocupados por conta própria,

houve ligeira queda entre 2011-2012, voltando a subir em 2013-2014 em ambas as regiões. De modo geral, na RMRJ, no período após a eclosão da crise internacional, não se observa, até 2014, deterioração dos vínculos empregatícios. A situação é um pouco distinta no ERJ sem RMRJ, com tendência de redução relativa dos empregados com carteira e ocupados por conta própria a partir de 2013.

Tabela 1 – Percentual dos ocupados, por posição na ocupação no trabalho principal, RMRJ e ERJ sem RMRJ, 2003-2014

	Posição na ocupação	3	8	9	11	12	13	14
RMRJ	Empregado	37,0	37,3	37,4	37,9	38,3	38,5	38,3
	Empregado – com CTPS	23,0	23,9	24,8	26,9	26,4	27,1	27,4
	Empregado militar e funcionário público estatutário	5,7	5,1	4,9	4,9	5,2	5,2	5,1
	Empregado – outro	8,3	8,4	7,7	6,1	6,7	6,3	5,8
	Trabalhador doméstico	5,4	4,9	5,2	5,0	5,2	4,6	4,8
	Trabalhador doméstico – com CTPS	1,8	1,6	1,7	1,8	2,0	1,8	1,6
	Trabalhador doméstico – sem CTPS	3,6	3,3	3,5	3,2	3,2	2,8	3,2
	Empregador	2,2	2,2	2,3	1,8	1,5	1,8	1,7
	Conta própria	12,6	12,7	12,0	12,2	11,3	11,7	11,8
	Não remunerado	0,5	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100
ERJ sem RMRJ	Empregado	34,5	37,6	37,0	36,8	37,4	37,4	36,2
	Empregado – com CTPS	19,9	22,5	22,9	23,3	24,2	23,5	24,0
	Empregado militar e funcionário público estatutário	4,7	5,1	5,7	5,5	5,7	5,4	4,9
	Empregado – outro	9,8	9,8	8,4	8,0	7,6	8,5	7,4
	Trabalhador doméstico	7,3	5,5	6,2	6,5	5,9	5,5	5,7
	Trabalhador doméstico – com CTPS	2,2	2,0	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3
	Trabalhador doméstico – sem CTPS	5,1	3,5	3,9	4,2	3,7	3,3	3,4
	Empregador	2,3	2,2	2,4	1,6	2,3	2,3	2,8
	Conta própria	13,4	10,8	10,3	11,3	10,8	11,5	12,8
	Não remunerado	0,8	0,9	1,0	0,6	0,2	0,3	0,6
	Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Pessoas de 10 anos ou mais de idade.

Em termos do perfil setorial dos ocupados, observa-se na Tabela 2 que os grupos de atividades no setor de serviços têm maior importância no total de ocupados da RMRJ. Os maiores percentuais são de ocupações em comércio e reparação; outras atividades; educação, saúde e serviços pessoais; e construção. Entre 2009-2014, perderam participação relativa as ocupações nos setores industrial; transporte, armazenagem e comunicação; serviços domésticos; e outros serviços coletivos, sociais e pessoais. Nesse mesmo período, houve aumento das ocupações no setor de construção; de alojamento e alimentação, corroborando com os projetos

econômicos mais recentes na região; e de administração pública.

No ERJ sem RMRJ, o maior percentual de ocupações também está nos grupos de atividades de serviços, contrastando com uma queda importante nos percentuais relativos das atividades agrícolas e da indústria de transformação que ocorre desde 2003 (Tabela 3). Além desses, entre 2009-2014, também reduziram seu peso relativo as ocupações em administração pública; serviços domésticos; e outras atividades. Nesse mesmo período, aumentaram os pesos relativos de construção; comércio e reparação; alojamento e alimentação; e outros serviços coletivos, sociais e pessoais.

Tabela 2 – Percentual dos ocupados, por grupamento de atividade do trabalho principal, RMRJ e ERJ sem RMRJ, 2003, 2009 e 2014

Grupamento de atividade	2003	2009	2014
Agrícola	0,6	0,4	0,3
Indústria	10,2	10,5	8,0
Indústria de transformação	9,5	9,5	7,1
Construção	7,0	6,8	9,1
Comércio e reparação	18,6	17,2	18,1
Alojamento e alimentação	4,9	5,4	6,3
Transporte, armazenagem e comunicação	6,9	7,6	7,3
Administração pública	6,2	5,2	6,1
Educação, saúde e serviços sociais	10,9	10,6	10,8
Serviços domésticos	8,5	8,5	7,9
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	5,1	6,7	5,7
Outras atividades	11,6	11,5	13,3
Total	100	100	100

Fonte: IBGE, Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Pessoas de 10 anos ou mais de idade.

Tabela 3 – Percentual dos ocupados, por grupamento de atividade do trabalho principal, ERJ sem RMRJ, 2003, 2009 e 2014

Grupamento de atividade	2003	2009	2014
Agrícola	6,2	4,3	3,9
Indústria	13,9	14,1	12,3
Indústria de transformação	12,3	11,9	9,5
Construção	9,6	9,1	12,0
Comércio e reparação	15,9	15,2	17,3
Alojamento e alimentação	4,2	4,2	5,8
Transporte, armazenagem e comunicação	3,8	4,3	4,5
Administração pública	5,0	6,1	5,9
Educação, saúde e serviços sociais	8,6	10,4	10,1
Serviços domésticos	10,9	10,4	8,8
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3,7	3,5	4,0
Outras atividades	5,8	6,5	5,9
Total	100	100	100

Fonte: IBGE, Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Pessoas de 10 anos ou mais de idade.

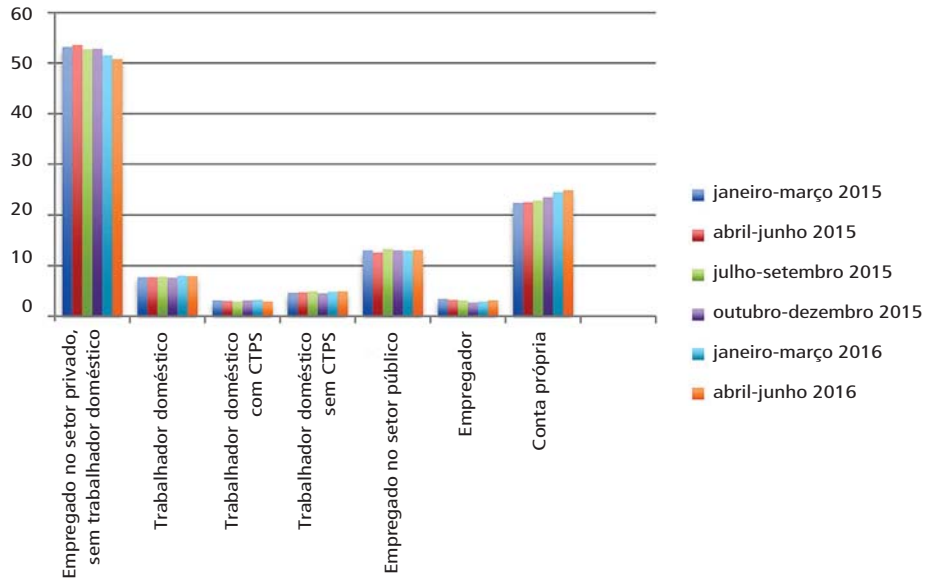
Pelos dados da Pnad Contínua trimestral, disponíveis apenas para o ERJ, é possível verificar os efeitos da conjuntura sobre as ocupações (Gráfico 2). Em ambiente de crise nacional e estadual, há uma piora do quadro geral dos vínculos, com redução do peso relativo do emprego no setor privado (exclusive o doméstico) e aumento da participação da ocupação por conta própria até o trimestre de abril-junho de 2016. Também ocorre ligeira elevação do peso relativo do emprego doméstico sem carteira.

A partir de 2015, os dados da PME do IBGE, disponíveis apenas para a RMRJ, mostram que há aumento do total de desocupados (Gráfico 3). A desocupação atingiu maiores níveis entre os meses de setembro e novembro

de 2015, com redução a partir de dezembro de 2015 até fevereiro de 2016. Porém, demonstrando em janeiro e fevereiro de 2016 um aumento significativo em relação aos meses de janeiro e fevereiro de 2015.

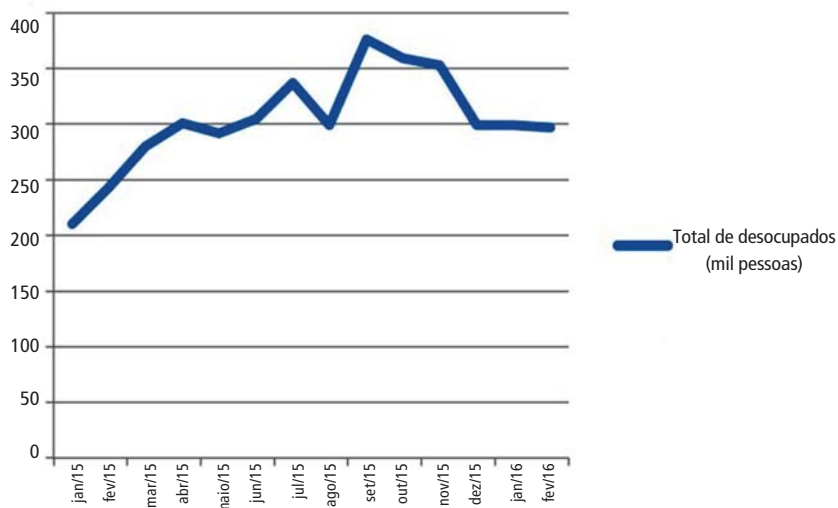
A revisão do plano de negócios da Petrosbras afetou negativamente setores estratégicos para a diversificação industrial, como é o caso do setor naval. Houve demissões em estaleiros da Sete Brasil em Niterói, Brasfels em Angra dos Reis e encerramento das atividades do estaleiro Ilha SA na cidade do Rio. Em Niterói, a empresa Eisa-Petro Um interrompeu suas operações e a Transpetro cancelou encomendas de navios petroleiros. Efeitos negativos ocorrem com a paralisação de obras de grandes projetos, tais como o do Comperj.

Gráfico 2 – Percentual de ocupados, por posição na ocupação no trabalho principal, ERJ, trimestres de 2015 a 2016



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral. Pessoas de 14 anos ou mais de idade.

Gráfico 3 – Total de pessoas desocupadas, RMRJ, janeiro de 2015 a janeiro de 2016



Fonte: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego. Pessoas de 10 anos ou mais de idade, desocupadas na semana de referência.

Por outro lado, é importante ressaltar que as mudanças gerais no mercado de trabalho, apesar dos indicadores positivos até 2014, ocorreram num quadro geral de flexibilização e terceirização das relações de trabalho, instaurado desde os anos 1990, tal como demonstram as pesquisas setoriais específicas.

A implantação de grandes projetos de investimento no ERJ (Comperj, Porto de Sepetiba e Porto do Açu) e das várias obras para os megaeventos, bem como construções de edifícios residenciais, é articulada entre vários consórcios empresariais, compreendendo cadeias complexas de subcontratação. De modo geral, refletindo-se em tendências de fragmentação das ocupações no âmbito do mercado interno de trabalho, bem como no âmbito espacial (entre o município de trabalho e a moradia).

Além disso, os estudos apresentados em livro organizado por Ramalho e Fortes (2012) demonstram a articulação de questões ambientais e laborais no ERJ, uma vez que muitos são empreendimentos instalados em áreas de grande vulnerabilidade, envolvendo elevados riscos de acidentes de trabalho e ambientais.¹¹ Também se destaca, no polo automobilístico do Sul Fluminense, a organização de um mercado de trabalho sob novas formas de organização produtiva, como o Consórcio Modular¹² introduzido pela Volkswagen na fabricação de caminhões em Resende. Com isso, complexificando o quadro de segmentação das relações de trabalho no interior de uma mesma planta industrial.

Há distintas situações, por exemplo: as atividades do setor de petróleo e química na região metropolitana se desenvolvem em contextos precários de infraestrutura urbana, de

baixa renda, escolarização e qualificação da mão de obra. Ao mesmo tempo, atraem mão de obra de outros locais, não apenas de postos mais qualificados, mas também para as obras de construção. A extração de petróleo e gás no Norte Fluminense atraiu grande contingente populacional exercendo pressões sobre a infraestrutura urbana. Com as obras do Comperj (Itaboraí e São Gonçalo na RMRJ), foram atraídos trabalhadores da construção civil, e as perspectivas de desenvolvimento econômico pressionaram fortemente os preços imobiliários em cidades com grande população em situações precárias de emprego, renda e moradia. Também há informações sobre conflitos socioambientais em torno de projetos, tais como a construção de uma barragem no Rio Guapiaçu pelo Comperj e seus impactos para várias famílias de agricultores.

Considerações finais

Este artigo discutiu a importância das transformações espaciais e do trabalho para a compreensão das características, contradições e crise do processo de desenvolvimento em âmbito nacional. A partir do exame das interpretações e de dados estatísticos, foram observadas tendências positivas, mas também contraditórias ao longo do período 2003-2014, que acabaram por culminar com a crise econômica e política brasileira a partir de 2015. O estado do Rio de Janeiro, tendo em vista sua forte articulação com tais tendências, pode ser visto como espaço privilegiado para a análise desses movimentos.

Através da análise empreendida por este artigo, foi possível demonstrar como especialização e reprimarização da base produtiva articularam-se a uma dinâmica fortemente cíclica da economia e do mercado de trabalho fluminense. Grandes projetos de investimento em infraestrutura portuária e logística e de mega-eventos internacionais também denotam forte internacionalização da economia fluminense. São projetos que privilegiam a integração ao mercado internacional em detrimento de uma integração intrarregional e intrametropolitana voltada para a redução de desigualdades econômicas e socioespaciais.

À luz de suas questões históricas, as questões do trabalho no contexto fluminense articulam-se às de um espaço econômico urbano dominado pelas atividades de serviços, altamente concentradas em sua área

metropolitana, sobretudo no município-polo. Ao mesmo tempo, são significativas as problemáticas do emprego em uma estrutura produtiva altamente especializada em recursos naturais não renováveis, conformando dinâmicas altamente vulneráveis às flutuações cíclicas de preços e da demanda externa.

O quadro instaurado a partir de 2015, de crise econômica e política, ao mesmo tempo que revela mais claramente os limites e as contradições do modelo econômico e político brasileiro, é extremamente preocupante. Ainda não estão muito definidas as mudanças vindouras, mas as propostas políticas que têm sido divulgadas indicam uma nova rodada neoliberal, com sérias implicações sobre as dimensões espaciais e do “mundo do trabalho” no Brasil e no estado do Rio de Janeiro.

Hipólita Siqueira de Oliveira

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
hipolitaufrj@gmail.com

Notas

(*) A autora agradece aos comentários dos pareceristas anônimos e aos auxílios de pesquisa do CNPq e da Faperj.

(1) Dados das Contas Nacionais do IBGE.

(2) Dados das Contas Nacionais do IBGE.

(3) A série teve seu início no primeiro trimestre de 2012.

- (4) A complexidade desse processo pode ser observada sob distintas formas (em geral visto pela redução da participação do setor industrial no PIB e no emprego nacional) e abordagens analíticas sobre as manifestações e especificidades da desindustrialização no Brasil (precoce e relativa).
- (5) São exemplos, a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional/CSN, em 1941 (Volta Redonda); da Companhia Vale do Rio Doce/CVRD, em 1942; Fábrica Nacional de Motores, em 1948 (Magé); Petrobras em 1953; Frota Nacional de Petroleiros/Fronape, em 1954; Furnas Centrais Elétricas, em 1957; Refinaria Duque de Caxias/ Reduc (Duque de Caxias) e Eletrobrás, em 1961; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais/CPRM, em 1969; além de investimentos em infraestrutura rodoviária já nos anos 1950 (BR 116 e BR 101).
- (6) Várias multinacionais do setor instalaram-se no Norte Fluminense e na cidade do Rio, por exemplo, Baker Hughes, FMC Technologies, Halliburton, Vallourec, General Electric, dentre outras.
- (7) Em 29 de julho de 2016, a Petrobras anunciou a venda por US\$2,5 bilhões, de 66% de participação no bloco exploratório de Carcará, no pré-sal da Bacia de Santos (que se estende de Cabo Frio/RJ a Florianópolis/SC), para a estatal norueguesa Statoil.
- (8) Santos, Marafon e Sant'Anna (2012); Silva (2012) e Ribeiro (2015).
- (9) Dados da ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis).
- (10) A Pnad disponibiliza apenas os dados agregados para o estado do Rio de Janeiro e Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Sendo assim, para se ter uma visão geral sobre o emprego fora da RMRJ, optou-se por excluir do ERJ os dados metropolitanos.
- (11) Tal como no caso das explosões da plataforma P-36 da Petrobras em 2001, causando a morte de 11 trabalhadores. Outros exemplos são as atividades da siderúrgica TKCSA em Itaguaí, cuja instalação envolveu projetos de aterramento e dragagem de alto impacto ambiental.
- (12) O Consórcio Modular consiste na integração, dentro de uma mesma planta, de fornecedores na montagem de um conjunto completo de partes automotivas, ficando a empresa automobilística responsável por atividades como projeto, desenvolvimento, certificação, etc.

Referências

- ARAUJO, T. B. (2013). "Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil". In: BRANDÃO, C. A. e SIQUEIRA, H. (orgs.). *Pacto federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- BARTELT, D. (ed.). (2013). *A "Nova Classe Média" no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- BRAGA, R. (2012). *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo, Boitempo.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.) (2013). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro, Editora da FGV.

- CARDOSO, A. L. e ARAGÃO, T. A. (2013). "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil". In: CARDOSO, A. L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CARNEIRO, R. (2012a). Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina. *CEPAL-Serie Macroeconomía del desarrollo*. Santiago, n. 117, pp. 1-47.
- _____. (2012b). Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 21, número especial, pp. 749-778.
- CASTRO, D. G. et al. (orgs.) (2015). *Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- DIEESE (2016). Impactos da recessão econômica e do ajuste fiscal sobre o mercado de trabalho no Brasil. *Nota Técnica DIEESE*, n. 159.
- FONSECA, P. C. D. et al. (2013). O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 23, n. 2, pp. 403-428.
- GONÇALVES, R. (2013). *Desenvolvimento às avessas*. Rio de Janeiro, LTC.
- KREIN, J. D.; DIAS, H. R. e COLOMBI, A. P. F. (2015). As centrais sindicais e a dinâmica do emprego. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 29, n. 85, pp. 121-135.
- LESSA, C. (2000). *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro, Record.
- NERI, M. (2011). *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo, Saraiva.
- NOBRE, M. (2013). *Imobilismo em movimento*. São Paulo, Companhia das Letras.
- OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. e BRAGA, R. (2010). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo, Boitempo.
- PAULANI, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 27 n. 77 pp. 237-261.
- PEREIRA, L. V. (2012). "As exportações fluminenses: a maldição dos recursos naturais?". In: PINHEIRO, A. C. e VELOSO, F. (orgs.). *Rio de Janeiro: um estado em transição*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- PINTO, E. C. (2010). *Bloco no poder e governo Lula*. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- PIQUET, R. (1993). *Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil: o poder do Estado e dos grandes investimentos*. Rio de Janeiro, Ippur-UFRJ.
- POCHMANN, M. (2012). *Nova classe média?* São Paulo, Boitempo.
- RAMALHO, J. R. e FORTES, A. (orgs.) (2012). *Desenvolvimento, trabalho e cidadania. Baixada e Sul Fluminense*. Rio de Janeiro, 7 Letras.
- RIBEIRO, L. C. Q. (1997). Segregação, acumulação urbana e poder na Metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, n. 19, pp. 1-21.
- _____. (2015). *A metrópole do Rio de Janeiro na transição da ordem urbana brasileira: 1970/2010*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G. J. e SANT`ANNA, M. J. G. (orgs.) (2012). *Rio de Janeiro: um território em mutação*. Rio de Janeiro, Gramma/Faperj.

SILVA, R. D. (2012). *Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro (1990-2008)*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.

SINGER, A. (2012). *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo, Companhia das Letras.

VIANNA DA CRUZ, J. L. (2013). Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. Rio de Janeiro, n. 2, pp. 51-86.

_____ (2016). Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes, Ano XIII, n. 51.

Texto recebido em 30/set/2016
Texto aprovado em 30/nov/2016

Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense

Employment in the oil sector: economic dynamics and work in the North of the state of Rio de Janeiro

Rosélia Piquet
Érica Tavares
João Monteiro Pessôa

Resumo

Este artigo registra e analisa os impactos causados pela indústria petrolífera na Região Norte Fluminense, seu papel estruturante no mercado de trabalho e sua influência no comportamento da economia regional. A metodologia para a realização do levantamento quanto ao emprego regional baseou-se em pesquisa quantitativa com base em análise de dados secundários relativos ao trabalho formal, sendo primordialmente utilizados dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), dentre outros. Conclui-se que as perspectivas de médio e longo prazo configuram essa região como uma província petrolífera em decadência tendo, contudo, possibilidades de buscar estratégias de reconversão produtiva baseada em projetos endógenos, uma vez que dispõe de elevado contingente populacional e já atingiu complexidade econômica em termos de infraestrutura de serviços.

Palavras-chave: mercado de trabalho; produção de petróleo; Norte Fluminense.

Abstract

This article records and analyzes the impacts caused by the oil industry in the North of the state of Rio de Janeiro, its structuring role in the labor market, and its influence on the behavior of the regional economy. The methodology applied to carry out the survey of regional jobs was based on quantitative research, which employed the analysis of secondary data related to formal work. Data from the General Roll of Employed and Unemployed Individuals (Caged), among others, were primarily used. It was concluded that medium – and long-term perspectives characterize this region as a declining oil province. However, it is possible to find strategies of productive reconversion based on endogenous projects, since the region has a high population density and has already achieved economic complexity in terms of service infrastructure.

Keywords: labor market; oil production; North of the state of Rio de Janeiro.

Introdução

A Região Norte Fluminense, nos últimos trinta anos, tem sido marcada pela presença da indústria petrolífera em seu território em função da grande concentração de jazidas com elevadas reservas de petróleo em sua plataforma continental. Desde o final dos anos 1970, a população regional mobiliza-se diante das perspectivas de inserção nesse mercado de trabalho considerado altamente atrativo, não só pelos salários pagos como também pela valorização social atribuída a suas atividades.

Em uma região até então dominada pela produção açucareira, com mercado de trabalho caracterizado pelo baixo nível de exigência quanto à qualificação da mão de obra que empregava e pelos poucos efeitos multiplicadores nos demais setores econômicos regionais, é natural que a chegada em seu território da mais importante empresa brasileira – a Petrobras – viesse a despertar as esperanças de início de uma nova etapa no desenvolvimento regional, abrindo a perspectiva de um mercado de trabalho menos restritivo do que o até então existente.

Enquanto, até os anos 2014, a região pôde usufruir da prosperidade proporcionada pela geração de postos de trabalho de níveis elevados de qualificação e remuneração assim como do benefício dos royalties, na atualidade vem amargando um processo de retração econômica acentuada.

Assim, o objetivo do texto é analisar como um setor de atividade altamente internacionalizado – característica básica do setor petrolífero – impacta o mercado de trabalho nos locais em que são desenvolvidas as atividades

de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás. Para tanto, procurou-se identificar e levantar elementos sobre o processo em curso na região diante da complexa situação que o setor petrolífero vem atravessando no plano internacional e da crise que se abate na economia brasileira desde 2014.

Além desta Introdução e das Conclusões, o texto é estruturado da seguinte forma: (1) apresentação dos principais argumentos referentes às relações entre as atividades mineradoras, nelas incluído o petróleo e o desenvolvimento; (2) impactos causados nas regiões em que se localizam as atividades de exploração e produção; (3) procedimentos metodológicos; (4) apresentação e análise de dados referentes ao emprego regional no setor e sua participação na estrutura produtiva regional; e (5) balanço dos efeitos da crise do setor na Região.

Petróleo e desenvolvimento

Há uma intensa polêmica quanto ao efetivo papel da indústria mineradora para o desenvolvimento dos espaços territoriais em que se localiza. Considerada uma atividade que provoca fracos encadeamentos nos demais setores produtivos, é vista como causadora mais de problemas do que de vantagens para os países e regiões onde acontece. Segundo essa visão, as fartas rendas dela provenientes inibem a capacidade de expansão de outros setores produtivos. Até mesmo nos casos exitosos, nos quais ocorre a formação de cadeias produtivas fornecedoras, a desejada independência em relação ao setor extrativista não se verifica, uma vez que as indústrias assim surgidas são altamente atreladas à produção do próprio setor.

A especialização baseada em um único produto, sujeito às flutuações da demanda e dos preços internacionais, como é o caso do petróleo, coloca as economias assim organizadas em uma situação de fragilidade, que pode conduzi-las facilmente a uma situação de colapso. De fato, estudos teóricos e pesquisas empíricas, como de Furtado (2008), Hirschman (1977), Lewis Junior (1984), Auty e Warhurst (1993), Davis e Tilton (2002) e Enríquez (2008), indicam que as regiões extrativistas têm muito pouco sucesso em constituir conexões industriais, condição essencial para um processo de desenvolvimento bem-sucedido, sendo antiga e forte a ideia de “enclave” na análise das economias de base mineradora. Uma vez que os minerais são recursos inevitavelmente exauríveis, as atividades de produção e toda a infraestrutura de suporte somente podem ser mantidas enquanto os depósitos existirem. Em decorrência de sua natureza efêmera, as economias de base extrativista criam poucos encadeamentos para frente e para trás, confirmando, assim, seu caráter de enclave.¹

Em outra perspectiva, um país ou uma região que disponha de ricas reservas minerais seria privilegiado(a), teria recebido verdadeira “bênção”, já que essas jazidas poderiam ser utilizadas em prol de seu desenvolvimento. No caso específico da indústria do petróleo, por constituir atividade de capital intensivo, tecnologicamente sofisticada e, ainda, desejada e disputada internacionalmente, os benefícios dela advindos seriam altamente positivos.

O debate supramencionado vem ocorrendo desde a década de 1970, mas é na entrada dos anos 2000 que a literatura voltada ao tema debate com mais ênfase o que passa a ser conhecido como “maldição dos recursos

naturais”. Essa expressão indica a relação negativa entre abundância de recursos naturais e nível de desenvolvimento econômico. Trata-se de constatação empírica, com base na observação do desenvolvimento socioeconômico em países grandes produtores de petróleo.² Contudo, tais análises são predominantemente direcionadas ao estudo de países de base mineral dominante, com mais de 50% de participação das commodities minerais nas suas exportações e com fracos indicadores socioeconômicos, como são exemplos Venezuela, Nigéria, Angola e Iraque. Nesses casos, é pouco provável que o desenvolvimento ocorra a reboque do crescimento do setor mineral. Esse não é o caso do Brasil. O País não é considerado uma economia de base mineradora em função de contar com economia complexa e pauta de exportação bastante diversificada.

A indústria do petróleo, embora classificada como extrativa mineral, é especial, pois as características físico-químicas do petróleo na natureza exigem, para sua exploração e produção, atividades de grande complexidade tecnológica, vasta pluralidade de tecnologias empregadas nas fases de sondagem e perfuração e extensa base multidisciplinar de conhecimento (geofísica, sismologia, modelagem, resistência de materiais) (Pinto Junior et al., 2007, p. 45). Como o petróleo é também um insumo essencial para a sustentação da atividade econômico-social mundial, cujas reservas são distribuídas, em quantidade e qualidade, de forma desigual no planeta, o que origina grandes diferenças nos custos de produção, a competição pela posse e acesso às suas reservas gera disputas geopolíticas cruciais (Yergin, 2010). Sua capacidade de gerar efeitos multiplicadores na economia de um dado país será,

contudo, função do grau de complexidade produtiva e econômica desse país, uma vez que, da jazida ao consumidor final, a exploração e a produção de petróleo e de seus derivados exigem um sistema industrial estruturado por diferentes segmentos de atividades industriais. Se o país dispuser apenas de um parque industrial incipiente, os efeitos multiplicadores da indústria petrolífera ocorrerão em países cujas matrizes industriais tenham condições de atender a essa demanda.

Nesse sentido, o grau de complexidade e sofisticação de uma economia nacional são tão importantes para garantir os efeitos multiplicadores quanto a própria existência de reservas de petróleo. A rigor, a diversidade de uma economia nacional, sua sofisticação tecnológica, competitividade e competência para inovar são fatores mais importantes para alavancar o desenvolvimento da indústria nacional relacionada ao fornecimento de equipamentos e à prestação de serviços altamente especializados e essenciais para a indústria de petróleo do que o tamanho das reservas de óleo e gás propriamente ditas. (Nordas, Vatne e Heum, 2003). É, então, na chamada indústria para-petrolífera que residem os efeitos mais significativos para o desenvolvimento de uma dada região ou país. Esse segmento compreende uma extensa rede de fornecedores de bens e serviços, constituída de fabricantes de materiais e equipamentos, companhias de construção civil e montagem industrial, estaleiros, firmas de projetos de engenharia, de logística e de infraestrutura, assim como centros de pesquisa capazes de adaptar e desenvolver tecnologias de processo e de produto.

Para melhor compreensão das relações entre a indústria petrolífera e o desenvolvimento, é necessário ter presente que os diversos segmentos dessa indústria apresentam características distintas e que, convencionalmente, essa indústria é dividida em dois grandes segmentos: *upstream* ou montante e *downstream* ou jusante. O primeiro inclui as fases de exploração, desenvolvimento e produção; o segundo compreende transporte, refino e distribuição.³

Por ser uma indústria alicerçada na exploração ininterrupta de um recurso mineral exaurível, o que impõe, conseqüentemente, a necessidade de incorporar novas descobertas para manter o fluxo de produção, seus riscos são particularmente elevados na etapa de exploração e produção: o risco geológico, dado pela incerteza de descobertas de jazidas economicamente rentáveis, e o risco político de mudanças no regime de propriedade, na política fiscal ou em outros aspectos, que possam ocorrer no país hospedeiro. Assim, como é indústria complexa e de risco, suas diversas etapas são desenvolvidas por empresas de porte diversificado, que operam em estruturas de mercado diferenciadas.

Nesse competitivo mundo empresarial, o papel central é exercido pelas chamadas petrolíferas (*oil companies*) que constituem um poderoso, seletivo e pequeno grupo de empresas transnacionais, tais como a Shell, a Exxon, a Petrobras e a BP. Esse grupo, constituído por essas corporações, controla parte expressiva das reservas mundiais e forma a espinha dorsal da indústria internacional do petróleo. Essas empresas detêm o capital e a tecnologia

e contratam serviços, tais como os de sísmica, de perfuração de empresas altamente especializadas, que, por sua vez, também operam em oligopólios internacionais, dado o nível de complexidade tecnológica exigido em suas operações (Nordas, Vatne e Heum, 2003).

As oportunidades das pequenas e médias empresas participarem desse mundo tecnologicamente complexo também existem, por ser um universo composto de uma miríade de produtos e serviços demandados, que vão desde equipamentos e peças de alta tecnologia até os de confecção relativamente simples, passando por serviços de baixa qualificação e por aqueles de difícil importação. Desse modo, geralmente ocorre uma divisão de mercado em que as tarefas mais sofisticadas e mais rentáveis permanecem nas mãos das empresas transnacionais, enquanto serviços e equipamentos de baixo conteúdo tecnológico são encomendados a empresas menores, de âmbito local (Piquet, 2007).

Nas fases de prospecção e desenvolvimento da produção – quando os poços produtores são perfurados e as plataformas e demais equipamentos instalados –, é que se concentra o percentual mais significativo de investimentos da indústria. As escalas e as especificidades dos materiais e serviços necessários são tantas, que nenhum país pode oferecer, competitivamente, 100% de bens e serviços. O Brasil assim como os Estados Unidos, a Noruega e a Inglaterra encontram-se entre os países que detêm grande produção de petróleo e grande participação dos fornecedores locais (Rappel, 2003).

As atividades de exploração e produção e seus impactos locais

Tratando-se de setor sujeito a instabilidades no cenário político internacional, a busca de capacitação nacional não só se revelava uma questão estratégica como, também, a garantia de ganhos substanciais em termos de renda e criação de empregos especializados no mercado interno. Como, nas décadas de 1950 e 1960, quase todos os materiais, equipamentos, serviços e recursos humanos especializados provinham do exterior, a Petrobras inicia então um plano de *nacionalização* com intuito de desenvolver, por meio de parcerias com empresas nacionais e estrangeiras, um parque industrial no País voltado para o setor. Investe na capacitação empresarial de serviços especializados, na formação de pessoal e no desenvolvimento tecnológico (Piquet, Hasenclever e Shimoda, 2016).

Dada a importância da indústria do petróleo para qualquer país – seja como fonte energética, seja como elemento catalisador de divisas, seja como setor estratégico, seja ainda como base de apoio à industrialização –, sua influência dificilmente irá limitar-se a espaços subnacionais. No Brasil, a garantia da propriedade das jazidas petrolíferas para a União e o domínio da tecnologia de exploração sempre foram vistos como poderosos e estratégicos instrumentos a serviço do desenvolvimento *nacional*, razão pela qual provavelmente a análise dos impactos *locais* provocados pela

implantação da principal base de apoio à produção *offshore* e de complexas e poluentes refinarias tenha despertado tão pouco interesse analítico (Piquet, 2013).

No caso da economia brasileira, como apresentado anteriormente, a indústria do petróleo de modo algum pode ser considerada enclave. O País detém todas as etapas da cadeia produtiva do setor e também uma elevada capacidade produtiva na indústria para-petrolífera. Seus efeitos de encadeamento sobre outros setores e, por conseguinte, sobre a geração de emprego e renda são flagrantes, assim como o são sua contribuição à expansão e ao equilíbrio da economia. Na história brasileira do petróleo, no momento de criação da Petrobras, em 1953, o País tinha poucas perspectivas de se tornar um grande produtor e vivia uma dupla situação de vulnerabilidade. Sendo desde então um grande consumidor, dependia da importação de óleo cru, porém o parque nacional de refino era incapaz de atender a toda demanda interna, o que obrigava o País a importar também grandes quantidades de derivados, sobrecarregando a pauta de importação brasileira. O plano de negócios da Petrobras teve então como prioridade desenvolver o parque nacional de refino, estando em perfeita harmonia com a ideia de substituição de importações, segundo os princípios econômicos defendidos pela Cepal, de forma que o País continuaria a importar óleo, mas passaria a ser capaz de refinar e distribuir os derivados desenvolvendo o segmento *downstream* nacional.

Quando o interesse analítico se volta para a avaliação dos impactos regionais da indústria petrolífera, os balanços sobre perdas e ganhos da região não são tão favoráveis. Dentre os principais efeitos negativos, são destacadas

as mudanças na estrutura populacional e as mudanças no emprego regional. Isso porque as expectativas geradas pelo anúncio de um grande empreendimento, em países com problemas crônicos de desemprego e subemprego, ocasionam movimentos populacionais em sua direção. O empreendimento da Petrobras no Norte Fluminense não foge a essa regra e, quando, em 1974, a Petrobras elege a cidade de Macaé como base de operações das atividades de exploração e produção do recém-descoberto petróleo na plataforma continental marítima da Bacia de Campos, contraria as expectativas locais, pois o esperado era que esta se daria na cidade de Campos, principal polo regional até então. Inaugura-se um novo ciclo econômico na região, agora baseado direta e indiretamente nos recursos da indústria petrolífera.

Os efeitos sobre a região não se limitaram aos impactos das atividades industriais, pois a mudança na legislação tributária sobre o setor provoca igualmente profundas mudanças. Inicialmente, pela lei 2004/1953, que instituiu o monopólio estatal sobre o petróleo e criou a Petrobras, só tinham direito ao recebimento de *royalties* os municípios com exploração de petróleo em terra. Isso se dava em função de a produção de petróleo nessa época, no mundo inteiro e no Brasil em particular, estar praticamente toda concentrada em poços terrestres. Em 1985, esse direito passou a ser regulamentado pela lei 7.453, que estabeleceu pela primeira vez a cobrança de *royalties* sobre a produção de petróleo na plataforma continental. Entretanto, a mudança só beneficiou um pequeno número de municípios produtores, pois a legislação da época só garantia compensações financeiras para os municípios onde se localizassem instalações marítimas ou

terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural. Contudo, a Lei do Petróleo (9478/1997), ao definir como “município produtor de petróleo” todo aquele que fosse confrontante com poços em operação no litoral e, enquanto tal, com direito ao recebimento de *royalties* e participações especiais, introduziu um elemento diferenciador entre os municípios da região, ampliando tanto o volume de recursos arrecadados como o número de municípios beneficiados. Nesse sentido, a grande mudança que transformou a Região Norte Fluminense numa “provincia petrolífera” está relacionada à Lei do Petróleo de 1997 (Serra, Terra e Pontes, 2006).

Com o propósito de defesa dos interesses dos denominados “municípios produtores”, é criada, em 26 de janeiro de 2001, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limitrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (Ompetro), constituída, no ato de sua criação, pelos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Esse conjunto de municípios não coincide com a região de governo referida como Norte Fluminense, pois agrega municípios da Baixada Litorânea e exclui os municípios interioranos do Norte Fluminense, correspondente a um recorte regional anterior, que tomava como referência a produção sucroalcooleira.⁴

Procedimentos metodológicos

A metodologia para a realização do levantamento quanto ao emprego regional consiste em pesquisa quantitativa com análise de dados

secundários considerando informações relativas ao trabalho formal.

Como fonte de dados, foram utilizados dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), disponibilizados no âmbito do Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (Pdet) pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Enquanto a Rais é mais ampla, inclusive nos tipos de vínculos que abrange (estatutários, celetistas, temporários, avulsos), a base do Caged é mais restrita (apenas os celetistas), porém sua periodicidade mensal é mais adequada para análises conjunturais do mercado de trabalho. Como este artigo considera um período bem recente, os dados mais utilizados são os do Caged.

O recorte territorial utilizado baseia-se na divisão mesorregional do estado do Rio de Janeiro, segundo as próprias bases de dados utilizadas. Na análise específica do setor petrolífero no Norte Fluminense, incluímos o município de Rio das Ostras; inclusão que se deve ao fato de ele ter experimentado o processo de dispersão da localização das atividades petrolíferas, uma vez que a localização industrial não segue os limites político-administrativos, sendo capaz de constituir regionalizações próprias. Por exemplo, há um deslocamento pendular frequente entre os municípios de Macaé e Rio das Ostras, pois muitos trabalhadores passam a residir em Rio das Ostras, por seu custo de vida mais acessível, embora trabalhem em Macaé (Tavares, 2014). Além disso, as vagas de emprego no setor petrolífero no Norte Fluminense referem-se quase que exclusivamente a Macaé, pois as atividades em Campos e São João da Barra envolvem apenas cerca de 500 pessoas, estando limitadas ao transporte aéreo de trabalhadores

embarcados e a atividades logísticas de abastecimento de plataformas localizadas na Bacia de Campos.⁵

Dada a dificuldade de delimitar a cadeia produtiva do petróleo, utilizamos a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae 2.0), considerando como parte do setor petróleo e gás natural os seguintes subsetores: extração de petróleo e gás natural; atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural; fabricação de produtos do refino de petróleo; fabricação de outros produtos derivados do petróleo, exceto produtos do refino; fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo, peças e acessórios; manutenção e reparação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo.

Quanto às informações apresentadas nas tabelas e gráficos seguintes, os principais indicadores utilizados foram:

1) número e distribuição de empregos formais por regiões no estado do Rio de Janeiro de 2010 a 2016, informações obtidas através do estoque total de emprego em julho de 2010, 2014 e 2016 (Caged);

2) número e distribuição de empregos formais no setor petrolífero por regiões no estado do Rio de Janeiro de 2010 a 2016: dados obtidos através do estoque total de emprego no setor em julho de 2010, 2014 e 2016 (Caged);

3) distribuição de empregos formais por subsetores petrolíferos por regiões do estado do Rio de Janeiro em 2016: informação obtida através do estoque total de emprego no setor em julho de 2016 (Caged);

4) evolução do estoque de emprego no setor petrolífero de 2004 a 2016 no Norte

Fluminense: dado obtido através do estoque recuperado do início de cada ano – a partir de análise das admissões e desligamentos (Caged);

5) saldo mensal do emprego formal no setor petrolífero e seus subsetores no Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas entre 2015 e 2016: obtido através do estoque de emprego anterior e admissões e desligamentos ocorridos entre junho de 2015 a junho de 2016 (Caged);

6) evolução do estoque de emprego em setores selecionados de atividade econômica no Norte Fluminense de 2014 a 2016: dado obtido através do estoque recuperado do início de cada ano por setor (Caged);

7) número de postos de trabalho formal e taxa de crescimento em Campos, Macaé, estado do Rio de Janeiro e Brasil de 2000 a 2013: dados obtidos através do número de empregos formais ao final de cada ano – 2000, 2005, 2010 e 2013 (Rais);

8) estrutura da renda do trabalho em Campos, Macaé, estado do Rio de Janeiro e Brasil em 2013: distribuição dos trabalhadores segundo faixas de renda em salários mínimos (Rais).

O emprego no setor petrolífero na região estudada

Como já referenciado, a análise por regiões do estado do Rio de Janeiro baseia-se na divisão mesorregional da própria base de dados utilizada, mas, na análise específica do setor petrolífero no Norte Fluminense, incluímos o município de Rio das Ostras. Sendo assim, as referências ao setor petrolífero no Norte Fluminense dizem respeito basicamente a Macaé e Rio das

Ostras, onde estão concentrados 99,6% dos empregos, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2014.

A distribuição do emprego nas regiões fluminenses

Inicialmente, foram levantados os dados relativos ao total de empregos no estado do Rio de Janeiro apenas para uma avaliação do peso de cada uma das regiões nesse total. Os dados da Tabela 1 indicam que essa distribuição permanece praticamente inalterada ao longo dos anos analisados, com alta concentração na região metropolitana; o Norte Fluminense se posiciona como a segunda região do Estado quanto ao número de empregos formais e a região sul do estado permanece praticamente na mesma posição.

Na Tabela 2, aos dados da Região Norte Fluminense, agregaram-se os de Rio das Ostras que, no caso do setor petrolífero, e como já registrado anteriormente, apresenta uma integração considerável, facilitada pela continuidade territorial existente entre Macaé e esse município. Nota-se que, ao contrário da distribuição do emprego total, altamente centralizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, esse setor tem uma grande concentração no Norte Fluminense, detendo, essas duas regiões, 98% do pessoal ocupado no setor de petróleo e gás no estado.

Ao se analisar a distribuição interna entre os subsetores classificados como pertencentes ao setor petrolífero, verifica-se, contudo, que a composição dos postos de trabalho é

bastante diferenciada entre essas regiões (Tabela 3). Enquanto as atividades de exploração e produção, assim como as atividades de apoio, concentram-se no Norte Fluminense, as de fabricação de produtos do refino de petróleo e outros derivados existem apenas na Região Metropolitana. Tal distribuição ocorre uma vez que a Refinaria de Duque de Caxias (Reduc) está situada no município de mesmo nome, que pertence à Região Metropolitana. Nesta, estão também localizadas as atividades de pesquisa tecnológica e administrativas das principais petroleiras que operam no País, com destaque para a Petrobras, que detêm um grande contingente de pessoal ocupado.

Já os subsetores de fabricação, manutenção e reparação de máquinas e equipamentos para prospecção e extração de petróleo, somados, abrangem 16% dos empregados no Norte Fluminense (e Rio das Ostras) e 21% na Região Metropolitana.

Cabe ressaltar não ser correto atribuir a importância de um setor de atividade apenas ao número de postos de trabalho nele gerados. As exigências entre setores são profundas em termos da qualificação exigida e quanto aos salários pagos. Altas remunerações tendem a produzir efeitos multiplicadores em outros setores de atividade. Este é o caso, por exemplo, do setor de construção, que abarca desde grandes obras de infraestrutura até empreendimentos da construção civil residencial, com peso considerável no Norte Fluminense. Sua evolução está ligada aos efeitos multiplicadores do setor petrolífero como também à construção do Complexo Industrial e Portuário do Açu no município de São João da Barra.⁶

Tabela 1 – Distribuição dos postos de emprego formal no estado do Rio de Janeiro por regiões – 2010, 2014 e 2016

Regiões	Número de trabalhadores			Distribuição (%)		
	2010	2014	2016	2010	2014	2016
Noroeste	40.471	46.190	44.694	1,2	1,2	1,2
Norte	216.994	253.214	230.653	6,2	6,4	6,0
Centro	99.289	111.412	106.994	2,8	2,8	2,8
Baixadas	106.868	122.366	119.843	3,0	3,1	3,1
Sul	219.744	238.660	223.751	6,3	6,0	5,9
Serrana	74.580	86.113	85.200	2,1	2,2	2,2
Metropolitana	2.754.148	3.123.390	3.007.075	78,4	78,5	78,8
Total	3.512.094	3.981.345	3.818.210	100,0	100,0	100,0

Fonte: Caged/Ministério do Trabalho e Emprego.

Tabela 2 – Distribuição dos postos de emprego do setor petrolífero no estado do Rio de Janeiro por regiões – 2010, 2014 e 2016

Regiões	2010	2014	2016	2010	2014	2016
Norte (+ Rio das Ostras)	32.158	38.532	34.452	53%	50%	49%
Metropolitana	29.174	36.598	34.862	47%	48%	49%
Demais regiões	1.034	1.369	1.148	2%	2%	2%
Total	62.366	76.499	70.462	100	100	100

Fonte: Caged/Ministério do Trabalho e Emprego.

Tabela 3 – Distribuição do estoque de emprego no setor petrolífero entre regiões selecionadas por subsetores – 2016

Subclasse de setores CNAE 2.0	Norte/ Baixadas	Metropolitana	Total ERJ
Extração de Petróleo e Gás Natural	44%	9%	26%
Atividades de Apoio à Extração de Petróleo e Gás Natural	40%	18%	28%
Fabricação de Produtos do Refino de Petróleo	0%	48%	24%
Fabricação de Outros Produtos Derivados do Petróleo	0%	4%	2%
Fabricação de Máquinas e Equipamentos para Prospecção e Extração de Petróleo	5%	4%	5%
Manutenção e Reparação de Máquinas para Prospecção e Extração Petróleo	11%	17%	15%
Total (100%)	34.452	34.862	70.462

Fonte: Caged/Ministério do Trabalho e Emprego.

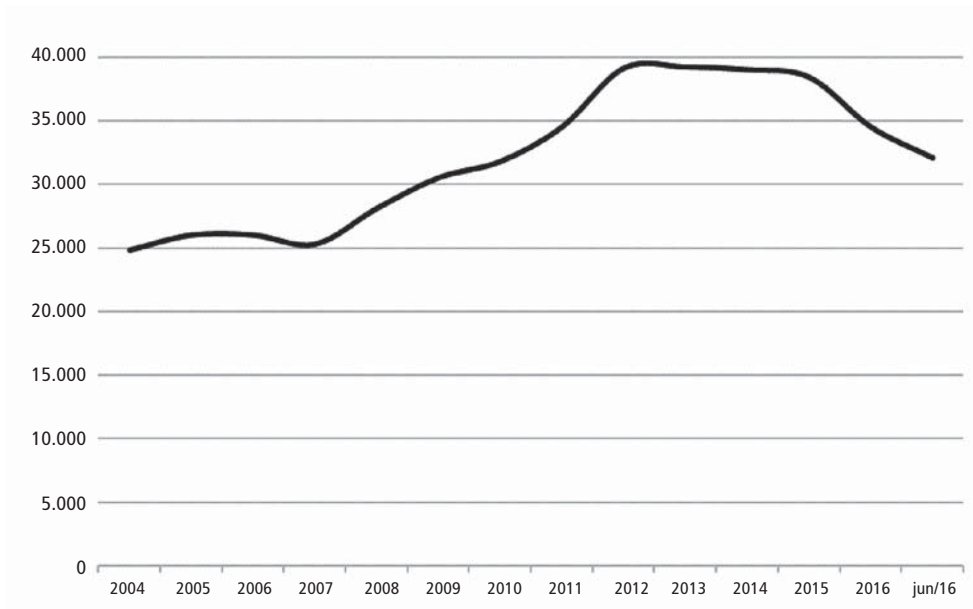
A evolução do emprego do setor petrolífero e as mudanças recentes na dinâmica econômica regional

O aumento do número de empregos no setor petrolífero deu-se de forma sustentada durante toda a primeira década do século XXI na Região Norte Fluminense, conforme indica o Gráfico 1. Chegou-se ao ano de 2012 com quase 40 mil empregos no setor petrolífero regional. Apesar de o gráfico apresentar o estoque recuperado do início de cada ano,⁷ tanto em 2012 como em 2013, houve registro entre 40 e 41 mil empregos no setor. A partir de finais de 2014, os desligamentos vêm superando consistentemente as admissões, gerando um

saldo negativo constante, fazendo com que o estoque de empregos de 2016 tenha retornado para aproximadamente 32 mil, como em 2010. Apenas no primeiro semestre de 2016 quase 3 mil vagas no setor foram fechadas na região.

Tendo em vista que o auge do número de empregos no setor petrolífero, na região, foi em meados de 2012: próximo a 40 mil, e que, atualmente, esse número se encontra no patamar de 32 mil, observamos que cerca de 8 mil vagas de emprego foram fechadas na região. Apesar da queda relativamente acentuada a partir de 2014, ainda há um estoque bem mais elevado que no início do período aqui considerado, pois, em 2004, havia apenas 25 mil empregos no setor.

Gráfico 1 – Evolução do estoque de emprego no setor petrolífero 2004-2016: Norte Fluminense



Fonte: Caged/Ministério do Trabalho e Emprego.

Para tornar mais clara a evolução do emprego nos subsetores da indústria do petróleo, apresenta-se, na Tabela 4, o saldo mensal entre o número de admissões, o de desligamentos no período de um ano (entre junho de 2015 e junho de 2016), assim como o estoque final do período. Nota-se que as demissões estão ocorrendo mais nas atividades de apoio à extração de petróleo e gás no Norte Fluminense (Macaé), que acumularam no ano considerado a perda de 4.500 empregos. Na atividade específica de extração, os desligamentos são bem menores

(322). A variação nas Baixadas Litorâneas (Rio das Ostras) é menor – até porque o volume de empregos é menor –, contudo, os saldos também foram no geral negativos no período. A perda de postos de trabalho no segmento de E&P atinge o elevado total de 5.800 empregos em apenas um ano nesses dois municípios que concentram basicamente todas as atividades do setor petrolífero no Norte Fluminense.

A Tabela 4 indica ainda que, enquanto nas atividades de extração e produção, o pessoal ocupado praticamente se manteve o

Tabela 4 – Saldo mensal entre admissões (+) e desligamentos (-) no setor petrolífero por subsetores (6/15-6/16) e estoque de emprego (6/16) – Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas

Meses	Extração de petróleo e gás natural		Atividades de apoio à extração de petróleo e gás		Fabricação de máquinas e equipamentos para E&P de petróleo		Manutenção e reparação de máquinas para E&P de petróleo	
	NF	BL	NF	BL	NF	BL	NF	BL
junho/15	-20	19	-502	-2	-39	7	38	12
julho/15	-20	5	-206	-3	-10	13	-20	-21
agosto/15	-12	10	-254	-1	-18	7	-85	5
setembro/15	-9	8	-158	-3	-34	-39	-65	11
outubro/15	-6	-5	-201	-2	-47	-4	-117	-9
novembro/15	-39	-4	-419	0	-56	-12	-56	-3
dezembro/15	-52	-15	-454	-8	-39	-1	-108	-28
janeiro/16	108	-20	-495	2	-11	-4	-17	7
fevereiro/16	-59	-7	-311	-16	-19	-16	-2	-13
março/16	-41	6	-433	-13	-90	-63	209	8
abril/16	-22	-12	-289	-3	-55	-13	53	-48
maio/16	-85	-3	-474	-5	-61	-6	-21	-4
junho/16	-65	-15	-330	-1	-17	-8	77	-2
Saldo do ano	-322	-33	-4.526	-55	-496	-139	-114	-85
Estoque 6/2015	13.469	1.710	16.182	235	1.587	483	3.731	553
Estoque 6/2016	13.147	1.677	11.656	180	1.091	344	3.617	468
Perda no ano	2%	2%	28%	23%	31%	29%	3%	15%

Fonte: Caged/Ministério do Trabalho e Emprego.

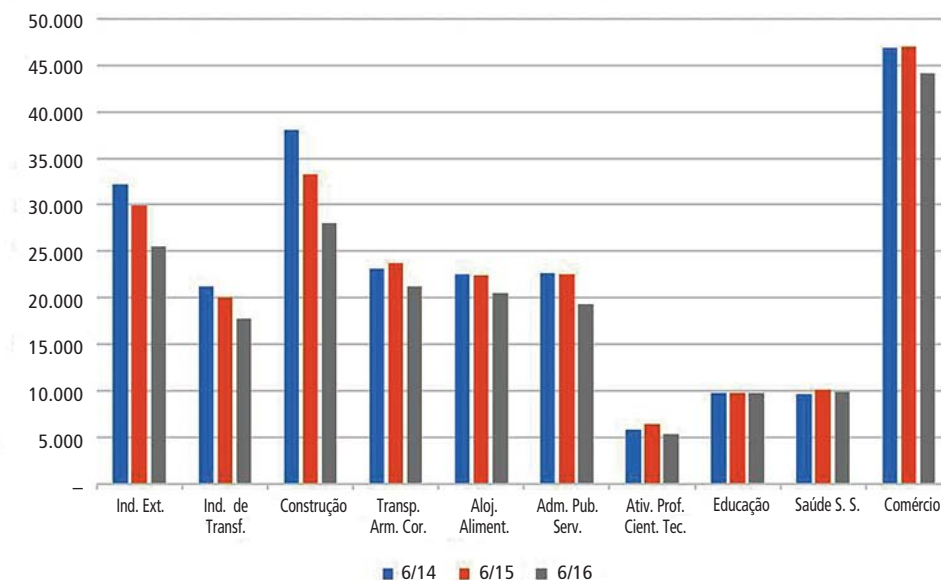
mesmo, com queda de apenas 2%, as atividades de apoio concentraram os maiores cortes. Não por coincidência, são essas atividades as que são ocupadas por pessoal de menor qualificação, geralmente vinculado a firmas terceirizadas de pequeno porte, o que leva a inferir ser nessas ocupações que vêm ocorrendo as maiores sobrecargas de trabalho, eufemisticamente chamadas de “aumento de produtividade”.

No Gráfico 2 procurou-se avaliar o impacto da crise no setor petrolífero na evolução do emprego nos demais setores. Nesse caso, a análise limitou-se à Região Norte Fluminense. Quando se analisa especificamente o setor petrolífero, faz sentido reunir os dados da Região das Baixadas Litorâneas ao Norte Fluminense, visto que a análise considerou apenas

os de Rio das Ostras. Entretanto, ao se tratar da economia regional como um todo, a forte influência do turismo na oferta de postos de trabalho nas Baixadas Litorâneas provocaria uma distorção na interpretação dos dados.

O Gráfico 2 toma a evolução do estoque do emprego em alguns setores selecionados de atividade econômica. Os setores das indústrias extrativas no Norte Fluminense (petróleo) assim como a indústria de transformação e de construção civil experimentaram fortes quedas do emprego desde 2014. Setores como transporte, armazenagem e correios; atividades administrativas de serviços e públicos; e atividades profissionais, científicas e técnicas tiveram maior redução a partir de meados de 2015, assim como o setor de comércio. Já setores

Gráfico 2 – Evolução do estoque de emprego em setores selecionados de atividade econômica – Norte Fluminense 6/14 a 6/16



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – Caged.

como educação e saúde não experimentaram mudanças consideráveis no período, permanecendo em patamares próximos durante os dois últimos anos considerados.

Portanto, a análise aqui desenvolvida evidencia que o desemprego afetou não apenas o setor de petróleo, mas também outros setores da economia. No caso da Região Norte Fluminense, profundamente dependente das rendas oriundas do petróleo, o efeito da crise desse setor se faz sentir duplamente. Por um lado, reduz o número de empregos e a demanda agregada gerada por seus trabalhadores. Por outro, também afeta negativamente a economia regional pela via da diminuição no recebimento de *royalties* e participações especiais por parte dos municípios da região, limitando severamente os gastos públicos e, até mesmo, ameaçando o equilíbrio financeiro dos mesmos. Assim, o estoque de empregos relacionado ao setor público também passa por uma trajetória descendente. Tendo em vista o peso considerável da indústria de petróleo e da administração pública na economia regional, os demais setores da economia não poderiam passar incólumes por tamanha queda. Além disso, a economia brasileira vem atravessando, desde 2015, uma forte queda das atividades econômicas em âmbito nacional, o que também influenciou os resultados negativos na região.

Essa leitura do mercado de trabalho em anos recentes ajuda a compreender a trajetória da região que, durante todo o século XX, atravessou períodos de pujança, miséria e renovação. É importante lembrar que o distanciamento entre os dois principais municípios da região ocorre de modo mais nítido a partir dos anos 1990: enquanto em Campos ocorreu

o esgotamento do ciclo de produção açucareira sem um horizonte econômico definido, Macaé passou a se beneficiar dos investimentos do complexo petrolífero localizado em seu território. Até então as economias de Campos e de Macaé eram essencialmente similares, dominadas pela agricultura, com destaque para os setores sucroalcooleiro e pecuária. Toda a dinâmica de diferenciação referida por este artigo, tanto das economias quanto do mercado de trabalho em cada município, é um fenômeno histórico recente e diretamente relacionado aos efeitos transformadores do estabelecimento da Petrobras e suas atividades na região.

É oportuno registrar alguns aspectos fundamentais quanto ao mercado de trabalho desses dois setores de atividades: a mão de obra oriunda do complexo açucareiro não apresentava as qualificações exigidas pela demanda do setor petrolífero, ficando, portanto, sem acesso a ele. Por outro lado, no início da produção de petróleo em alto mar, a exigência de mão de obra altamente qualificada levou ao recrutamento de profissionais em âmbito nacional e mesmo internacional. Desde então, o distanciamento entre Campos e Macaé, no que diz respeito ao número de postos de trabalho formal, vem se aprofundando, como indicam os dados da Tabela 5. Assim, Macaé assume gradualmente a posição de município de maior importância econômica na região, enquanto Campos concentra as atividades de serviços de melhor qualificação como os de educação e saúde.

Cabe registrar que esse diferencial se torna ainda maior quando se leva em consideração que a população de Campos, em 2010, era de quase 464.000 habitantes, enquanto a de Macaé era de 207.000 habitantes.

Tabela 5 – Número de postos de trabalho formal e taxa de crescimento em Campos, Macaé, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 2000 a 2013

Anos e taxas de crescimento	Campos dos Goytacazes	Macaé	Estado do Rio de Janeiro	Brasil
2000	47.734	37.975	2.718.138	26.228.629
2005	78.160	69.409	3.191.784	33.238.617
2010	87.380	115.775	4.080.082	44.068.355
2013	98.220	144.627	4.586.790	48.948.433
2000-2005	64%	83%	17%	27%
2005-2010	12%	67%	28%	33%
2010-2013	12%	25%	12%	11%

Fonte: Rais/Ministério do Trabalho e Emprego (apud Hasenclever, Terra e Piquet (2016).

Tabela 6 – Estrutura da renda do trabalho em Campos, Macaé, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 2013 (em % de salários mínimos)

Faixas salariais	Campos dos Goytacazes (%)	Macaé (%)	Estado do Rio de Janeiro (%)	Brasil (%)
Até 1 SM	3,1	2,0	3,3	5,8
Entre 1 e 3 SM	73,5	39,4	64,0	65,1
Entre 3 e 5 SM	12,2	17,0	14,1	14,4
Entre 5 e 10 SM	8,5	18,5	11,2	9,6
Entre 10 e 20 SM	2,1	12,8	5,1	3,7
Superior a 20 SM	0,5	10,2	2,4	1,4

Fonte: Rais/Ministério do Trabalho e Emprego (apud Hasenclever, Terra e Piquet (2016).

Outro indicador que pode lançar luz quanto ao papel do setor petrolífero na região é o da análise da estrutura da renda do trabalho, conforme se verifica na Tabela 6.

Enquanto em Campos 77% de sua população recebe até três salários mínimos, em Macaé apenas 41% encontra-se nesse nível salarial. A situação se inverte quanto aos maiores salários: somente 2,6% dos empregados formais, em Campos, encontram-se no patamar salarial acima de 10 salários mínimos, e em Macaé esse nível atinge 23%.

Ainda que se argumente, conforme alguns autores o fazem, que esse efeito positivo não beneficia os demais municípios da região, os valores são significativos o suficiente para indicar a pujança que a indústria petrolífera proporciona ao município de Macaé, e pode-se afirmar que repercutem nos demais. Essa repercussão ocorre uma vez que os efeitos da indústria do petróleo não se limitam exclusivamente aos postos de trabalho abertos nas atividades de exploração, produção e transporte. Proporcionam, também, uma forte expansão

não só no setor de serviços mais diretamente ligados à produção (informática, formação e qualificação de mão de obra, pesquisas) como também nos que decorrem da demanda derivada dos elevados salários imperantes no setor. O efeito da demanda derivada garante a presença de numerosos restaurantes, hotéis, escolas qualificadas, serviços de estética pessoal e *shoppings centers* e podem ser claramente percebidos, principalmente em Campos, no aumento da oferta de cursos nas mais diversas áreas de conhecimento, cursos de formação pós-graduada *stricto sensu* (mestrado e doutorado), bem como na ampliação da principal instituição federal de ensino tecnológico, que hoje possui unidades implantadas em praticamente todos os municípios do Norte e Noroeste Fluminense.

Ainda sobre os efeitos positivos derivados da indústria do petróleo na região, não se pode deixar de mencionar o pagamento de elevados tributos sob a forma de royalties e participações especiais, que tornaram os orçamentos públicos de seus municípios os mais altos do País. Contudo, a queda vertiginosa do preço internacional do petróleo provocou a redução no total dessas compensações financeiras até então recebidas, passando as administrações públicas locais a cortar parte do pessoal contratado. Ocorre, assim, um efeito em “cascatas” nas demais atividades regionais, e a crise econômica e financeira que se verifica desde o início de 2015 passa a mobilizar as elites locais, gerando um clima de crescente ansiedade quanto aos novos rumos para a região.

Um balanço dos efeitos da crise na região

A Região Norte Fluminense de fato mudou ao longo dos anos referidos no decorrer do texto. Ressurgiu das cinzas dos canaviais e das usinas para um perfil de região inserida no mercado nacional, apresentando uma forte participação no comércio exterior; tornou-se, assim, um dos principais esteios do crescimento de seu próprio estado.

É extremamente difícil serem aquilatados os perigos a que se encontra exposta, por ser dependente de um único setor, cuja dinâmica é determinada por fatores externos à região e ao País, como é o caso de petróleo. Devido ao caráter instável da indústria mundial petrolífera, cujo funcionamento depende de fatores geopolíticos internacionais e cujos produtos apresentam extrema volatilidade de preços, torna-se temerária qualquer tentativa de prognóstico, como pode ser confirmado pelas perspectivas da Opep de que:

A oferta de petróleo no mundo vai crescer em 2017 e a demanda vai ser menor do que a esperada, segundo previsões da Opep, que representa alguns dos maiores produtores globais, o que reduz as expectativas de que a oferta e a demanda estariam mais próximas no ano que vem o que pressionaria um aumento dos preços. Por isso, o grupo desses grandes produtores que, até então, eram contra a redução, tem dado sinais de estar disposto à aceitá-los. (*Revista Brasil Energia*, de 13/9/2016)

A esse fato, soma-se a redução dos investimentos, em parte consequência do endividamento da principal petroleira em operação na região, o que reduziu a atividade industrial, uma vez que a Petrobras, até o presente, responde por cerca de 90% dos investimentos do setor na região.

É possível estabelecer algumas conclusões a partir dos dados já disponíveis, sendo estas bastante preocupantes para a economia regional. Em primeiro lugar, é importante destacar que os dados quantitativos apresentados neste artigo, referentes ao perfil do mercado de trabalho na Região Norte Fluminense, dizem respeito aos efeitos da expansão das atividades da indústria petrolífera na região, assim como a redução das vagas de trabalho verificada no período entre 2014 e julho de 2016 reflete a crise que afeta a economia nacional como um todo e o segmento de petróleo em particular.

Não apenas a indústria petrolífera gera grande número de empregos formais como estes possuem uma remuneração média mais elevada, de modo que a concentração de funcionários do setor de petróleo tem um efeito positivo sobre a economia, gerando maior demanda agregada e dinamizando a economia regional como um todo. Por fim, mas não menos importantes, são os recursos oriundos do recebimento de *royalties* e participações especiais, que se tornaram fundamentais para o orçamento tanto do estado do Rio de Janeiro quanto de diversos municípios da região. Contudo, é preciso ter claro que a economia da região é profundamente influenciada pelas flutuações do mercado internacional de petróleo, que acabam tendo peso determinante nas perspectivas de investimentos na região, assim

como nos planos estratégicos da maior investidora, a Petrobras.

Novamente é importante destacar que o presente artigo reflete a situação atual, sob a influência da crise internacional do setor provocada pelo descolamento entre oferta e demanda que derrubou as cotações dos preços internacionais do petróleo. No caso específico do Brasil, a crise é ainda agravada por dificuldades particulares da Petrobras, envolvida numa campanha de expansão das atividades a partir de 2009 que, em retrospectiva, parece cada vez mais temerária. Ao mesmo tempo que se tornava a maior investidora corporativa no mundo por vários anos seguidos, a empresa passou a ter prejuízos com o congelamento informal dos preços de derivados no mesmo período. Como resultado, a empresa se endividou em excesso e teve que rever seus planos de investimentos a partir de 2015. Os cortes de investimentos decorrentes dessa necessidade estão na origem da queda do número de empregados do setor documentada neste artigo.

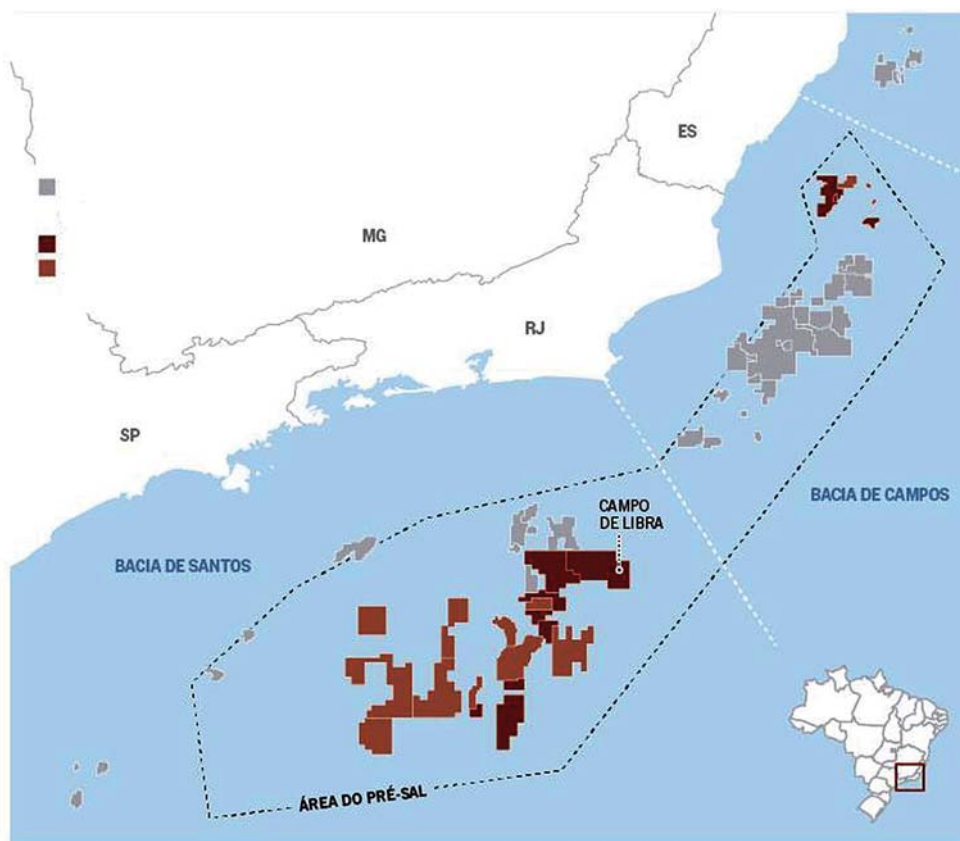
Mas existem outros dados ainda mais preocupantes para a economia da Região Norte Fluminense pairando no horizonte. A começar pela própria crise da Petrobras, que levou a empresa a repensar suas estratégias e a concentrar esforços na exploração do pré-sal. O sucesso dessa nova fronteira de E&P torna sua operação a melhor aposta da Petrobras para maximizar o retorno pelos seus investimentos. Dessa forma, a empresa tende a concentrar todos os recursos financeiros disponíveis em investimentos no pré-sal em função das melhores possibilidades de obter, não apenas retorno financeiro normal, mas as tão desejadas rendas extras que configuram o Santo Graal das grandes petroleiras. É justamente nesse ponto que

reside o maior dos perigos para a região referida neste artigo.

O mesmo “acaso geológico” que favoreceu a Região Norte Fluminense, abençoada pela grande concentração de jazidas nos campos do pós-sal, agora parece dar cartas bem menos favoráveis. De fato, a Bacia de Campos ainda representa parte expressiva e fundamental da produção nacional, sendo responsável por aproximadamente 60% do petróleo brasileiro no momento. Porém, basta uma simples

verificação do Mapa 1 para perceber que as novas fronteiras na indústria nacional de petróleo ficam fora da região, mais ao norte do litoral do Espírito Santo e ao sul, na Bacia de Santos. Previsões da própria Petrobras indicam que o pré-sal deverá se tornar responsável por mais da metade da vazão de óleo até meados de 2017. Na medida em que aumenta a participação da produção dos campos do pré-sal, a importância relativa da Bacia de Campos tende a declinar inexoravelmente.

Mapa 1 – Expansão acelerada



Fonte: ANP (2016).

Não bastasse essa perspectiva negativa em longo prazo, outras questões mais imediatas podem cobrar um preço elevado muito antes. Os reservatórios da Bacia de Campos são maduros, muitos já passados do pico de produção e com perspectivas declinantes, como pode ser constatado pelas declarações dadas pela diretora de E&P da Petrobras:

Com o ritmo crescente da produção do pré-sal da Bacia de Santos, a Petrobras precisa dedicar atenção à Bacia de Campos, ainda principal área produtora da companhia. Responsável por 60% da extração de óleo da empresa, a Bacia de Campos é formada por campos maduros, em declínio da produção. (*Revista Brasil Energia*, de 13/9/2016)

Entretanto, existem tecnologias para gestão de poços maduros que podem, se usadas corretamente, aumentar a vida útil e ampliar o percentual de petróleo recuperado em cada poço. O risco é que a nova estratégia

de investimento da Petrobras e sua busca de produtividade imediata conduzam a empresa a concentrar todos os recursos na exploração dos novos campos mais rentáveis do pré-sal, em detrimento do manejo adequado de campos maduros. Tais perspectivas tornam-se claras se tomarmos como base o Plano de Negócios 2017/2021 da empresa com previsão de aportes de US\$74 bilhões no período (o que significa um corte de investimento de 25% em relação à previsão do plano anterior 2014/2019), uma vez que, desse total, 82% serão destinados ao segmento de E&P. Contudo, enquanto US\$40 bilhões (66% dos recursos) serão voltados ao desenvolvimento de novos campos no pré-sal, US\$20 bilhões serão investidos nos projetos do pós-sal. Das 19 novas plataformas previstas a entrarem em operação até 2021, 16 serão instaladas no pré-sal, confirmando a tendência de concentração de recursos nessa nova fronteira de produção.

Tabela 7 – Produção de Petróleo e Gás Natural na Bacia de Campos e Brasil de 2014 a 2016 (Barris de Óleo Equivalente – BOE)

Período	Produção em BOE/dia		Variação da produção			
	Bacia de Campos	Brasil	Bacia de Campos		Brasil	
			(BOE/dia)	%	(BOE/dia)	%
jul/14	1.902.900	2.820.027	-84.360	-4%	245.556	9%
jul/15	1.818.540	3.065.583	-124.995	-7%	189.406	6%
jul/16	1.693.545	3.254.989	–	–	–	–

Fonte: Boletim mensal da produção de petróleo e gás natural da ANP. Consulta em 21/9/2016. Tabulação dos autores.

Em consequência, a previsão é que ocorra um declínio anual de 9% na Bacia de Campos nos próximos anos, e a queda da produção nessa bacia já está em curso, como os dados a seguir apresentados indicam. Esse movimento de queda se torna mais preocupante ainda quando comparado com a produção nacional, que, ao contrário, cresce nesse mesmo período.

Dessa maneira, o declínio inevitável da produção de petróleo na Bacia de Campos seria acelerado pelo próprio sucesso de outras províncias produtoras. Como os empregos gerados pela indústria petrolífera na região estão quase exclusivamente relacionados às fases de E&P de petróleo, a redução dessas atividades terá efeitos imediatos e drásticos no estoque de vagas, impactando negativamente todo o mercado de trabalho regional. Se levarmos em conta a perda de arrecadação, outra consequência inevitável do declínio dos atuais campos produtores, as perspectivas de médio e longo prazo configuram a outrora imbatível Bacia de Campos como uma província petroleira em decadência no médio prazo.

Conclusões

A drástica redução dos investimentos nas atividades de E&P, consequência da queda internacional dos preços do petróleo, reduziu não só a atividade industrial e o emprego regional como também o total das compensações financeiras até então recebidas pelos municípios, o que leva a uma crise econômica e financeira no início de 2015. A situação mobilizou as elites locais gerando um clima de crescente ansiedade quanto aos novos rumos para a região.

Visto que a dinâmica econômica regional permanece, até o momento, primordialmente determinada por questões macroeconômicas nacionais e internacionais, cabe indagar: qual será o destino da Região Norte Fluminense em relação às perspectivas declinantes de produção na Bacia de Campos? Conseguirá evitar a inexorável decadência econômica de longo prazo dos territórios especializados na produção de petróleo?

Aparentemente se poderia concluir que a dinâmica econômica regional terá como determinantes exclusivos os processos econômicos, sociais e políticos em âmbito nacional e internacional. Dados da Petrobras indicam tendência nesse sentido, uma vez que a região tem declínio de produção previsto de 9% a.a. e chegará, em 2021 – último ano do atual planejamento (2017-2021) –, produzindo em torno de 850 mil barris/dia, bem abaixo dos atuais 1,35 milhão de barris/dia (*Revista Brasil Energia*, de 26/9/2016).

Entretanto, restaria à região um horizonte temporal de médio prazo para a elaboração de estratégias alternativas de crescimento. Em primeiro lugar, essa possibilidade seria proporcionada pela própria Petrobras, que indica em seu planejamento de longo prazo que irá se associar com empresas que tenham tecnologia para aumentar o fator de recuperação em águas profundas, renovando positivamente as perspectivas regionais. A seu turno, a região já atingiu grau de complexidade econômica e significativo contingente populacional que torna viável a elaboração de estratégias alternativas de crescimento baseadas em projetos endógenos, como algumas experiências internacionais são exemplos.

Indicar alternativas quanto às possibilidades de reconversão de territórios mineradores não foi objetivo do presente texto, que teve como propósito apresentar e analisar os impactos da indústria de petróleo na Região Norte Fluminense, especialmente no que respeita ao seu papel estruturante no mercado de trabalho e sua importância na

economia regional como um todo. Embora não tenha sido nosso objetivo, a discussão sobre reconversão de territórios mineradores é um tema que merece ser tratado por equipe interdisciplinar, dada a complexidade das questões teóricas envolvidas e pelo fato de que cada caso exigirá levantamentos de dados específicos.

Rosélia Piquet

Universidade Candido Mendes, Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.
ropiquet@terra.com.br

Érica Tavares

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Departamento de Ciências Sociais. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.
ericatavs@hotmail.com

João Monteiro Pessoa

Instituto Federal Fluminense, Departamento de História. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.
brasidas@uol.com.br

Notas

- (1) O conceito de enclave diz respeito a atividades que provocam baixos efeitos multiplicadores nos demais setores de uma dada economia, e o conceito é aplicado às atividades mineradoras e, de modo geral, tem como características: são controladas por grandes empresas transnacionais; direta ou indiretamente controlam os mercados de trabalho nos locais onde operam; são produtos de fortes oscilações de preços no mercado internacional, causando instabilidade na produção interna e nas receitas públicas delas provenientes; podem ainda provocar degradação econômica quando da exaustão das jazidas.
- (2) Sobre o conceito e a origem da expressão “maldição dos recursos naturais”, ver Enríquez (2008) e Pinto Junior (2016). Esses autores desenvolvem excelentes análises, e seus textos merecem ser acessados por leitores que se interessem pelo tema.

- (3) A fase de “exploração”, segundo Caetano (2003), compreende um conjunto de atividades, baseado em disciplinas e tecnologias específicas, cujo objetivo maior descobrir a acumulação de petróleo. A descoberta somente ocorre com a perfuração do poço exploratório – quando de sucesso, dito descobridor. Após a descoberta, há necessidade de avaliar sua viabilidade econômica, ou seja, se a reserva encontrada apresenta qualidade e quantidade que justifiquem os investimentos para a produção. O Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica determinará (ou não) a continuidade para a fase de produção. Assim, E&P, na terminologia da indústria do petróleo, designa as áreas de exploração e produção, por vezes igualmente referidas por *upstream*.
- (4) Uma análise detalhada sobre a formação e a atuação da Ompetro pode ser encontrada em Sarmento (2012).
- (5) Constam apenas do Heliporto do Farol de São Tomé, o uso do Aeroporto Bartolomeu Lisandro para transporte às plataformas, ambos no município de Campos, e a algumas empresas localizadas no Porto do Açú, em São João da Barra.
- (6) As obras do Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú, localizado no Município de São João da Barra, tiveram início em 2007. O empreendimento, de propriedade do Grupo EBX, do empresário Eike Batista, estava inserido na etapa da modernização portuária brasileira e inicialmente contaria com um mineroduto de 510 km, cortando 32 municípios, tendo como objetivo ligar jazidas de minério de ferro de Minas Gerais ao porto. Contaria também com um Distrito Industrial em sua retroárea, onde estavam previstas plantas de pelotização, indústrias cimenteiras, pátios de armazenagem, inclusive para gás natural, polo metal mecânico, unidades petroquímicas, siderúrgicas e até montadoras de automóveis. O ano de 2013 marca o início da queda do Grupo EBX, com o pedido de concordata da empresa petrolífera do grupo. No fim desse mesmo ano, o grupo norte-americano EIG – Global Energy Partners – assume o controle acionário do Complexo e profundas mudanças ocorrem em sua retroárea. Em 2016, já contava com onze empresas transnacionais voltadas para apoio logístico às plataformas *offshore*.
- (7) Apenas no caso do ano de 2016 também foi inserida a última informação registrada ao fechar o texto, correspondente a junho do referido ano.

Referências

- ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEL (2016). *Produção no Brasil bate novo recorde em julho*. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=82627>. Acesso em: 27 set.
- AUTY, R. M. e WARHURST, A. (1993). Sustainable development in mineral exporting economies. *Resources Policy*. UK, Elsevier, v. 19, pp. 14-29.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET)*. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/portal-pdet/>. Acesso em: 12 ago 2016.
- CAETANO FILHO, E. (2003). “O papel da pesquisa nacional na exploração e exploração petrolífera da margem continental na Bacia de Campos”. In: PIQUET, R. (org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro, Garamond.

- CRUZ, J. L. V. (2016). "Dinâmica socioeconômica e territorial no Estado do Rio de Janeiro Contemporâneo". In: GERSCHMAN, S. e SANTOS, A. M. S. P. (orgs.). *Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- DAVIS, G. A. e TILTON, J. E. (2002). *Should developing countries renounce mining? A perspective on the debate*. [s. n.]
- ENRÍQUEZ, M. A. (2008). *Mineração: maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. São Paulo, Signus.
- FEYDIT, J. (2004). *Subsídios para a história de Campos dos Goytacazes*. São João da Barra/RJ, Gráfica Luartson.
- FURTADO, C. (2008). *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro, Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado.
- HASENCLEVER, L.; TERRA, D. e PIQUET, R. (2016). *Distribuição territorial das ocupações geradas pelas atividades de petróleo e gás (P&G) e suas qualificações no Brasil: 2003-2013*. [S.l.], [S.n.], [S.d.].
- HIRSCHMAN, A. O (1977). A generalized linkage approach to development, with special reference to staple. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago-USA, n. 25 (supplement).
- JORNAL O GLOBO (2016). *Expansão acelerada: participação do Pré-sal na produção de óleo e gás avança rapidamente*. Disponível em: < <http://infograficos.oglobo.globo.com/economia/expansao-acelerada.html>>. Acesso em: 27 set.
- LEITE, R. M. dos S. (2009). *Bandeirantes do mar: a identidade dos trabalhadores das plataformas de petróleo*. Niterói, Intertexto.
- LEWIS JUNIOR, S. (1984). "Development problems of the mineral-rich countries". In: SYRQUIN, M.; TAYLOR, L.; WESTPHAL, L. E. (eds). *Economic structure and performance: essays in honor of Hollis B. Chenery*. Orlando/FL, Academic Press.
- MACIEL, G. A. (2015). *Recursos Naturais e Desenvolvimento Econômico: benção, maldição ou oportunidade?* Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MONIÉ, F. (2003). "Petróleo, industrialização e organização do espaço regional". In: PIQUET, R. (org). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro, Garamond.
- NORDAS, H.; VATNE, E. e HEUM, P. (2003). The upstream petroleum industry and local industrial development: a comparative study. *Institute for Research in Economics and Business Administration*, n. 8, pp. 1-87.
- PINTO JUNIOR, H. Q. et al. (org.) (2007). *Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- _____ (2016). *Economia da Energia. Fundamentos Econômicos, Evolução Histórica e Organização Industrial*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- PIQUET, R. e TERRA, D. (2011). "A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil". In: PIQUET, R. (org.). *Mar de riqueza, terras de contrastes*. Rio de Janeiro, Mauad/Faperj.
- PIQUET, R.; HASENCLEVER, L. e SHIMODA, E. (2016). O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões divergentes. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 12. n. 24, pp. 45-58.

- PIQUET, R. (2007). "Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas". In: PIQUET, R. (org.). *Petróleo e região: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro, Garamond.
- PIQUET, R. (2013). O Lugar do Regional na Indústria do Petróleo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, pp. 49-61.
- RAPPEL, E. (2003). "Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás". In: PIQUET, R. (org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro, Garamond.
- _____ (2011). "A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo". In: PIQUET, R. (org.). *Mar de riqueza, terras de contrastes*. Rio de Janeiro, Mauad/Faperj.
- SARMENTO, M. P. (2012). *As receitas petrolíferas e as transformações políticas no interior fluminense: o caso da Ompetro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes.
- SCALETSKY, E. C. (2003). *O patrão e o petroleiro. Um passeio pela história do trabalho na Petrobras*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. e PONTES, C. A. (2006). Os Municípios Petro-Rentistas Fluminenses: gênese e ameaças. *Revista Rio de Janeiro*, v. 18-19, pp. 59-85.
- SILVA, O. P. (2004). *500 anos dos Campos dos Goytacazes*. Campos dos Goytacazes/RJ, Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima.
- TAVARES, E. (2014). "Dinâmica regional, fronteiras urbanas e mobilidade espacial no Estado do Rio de Janeiro". In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 19, pp. 24-28. São Pedro-SP. *Anais*. Belo Horizonte, MG / Abep.
- TOLMASQUIM, M. e PINTO JÚNIOR, H. Q. (orgs.) (2011). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro, Synergia /EPE.
- VOIGT, S. et al. (2014). Energy Intensity Developments in 40 Majors Economies: Structural Change or Technology Improvement? *Energy Economics*, v. 41.
- YERGIN, D. (2010). *O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo, Paz e Terra.

Texto recebido em 30/set/2016
Texto aprovado em 22/nov/2016

Trabalhadores a ver navios: reflexões sobre o mercado de trabalho na indústria naval na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Workers left in the lurch: thoughts on the shipbuilding
labor market in the Rio de Janeiro Metropolitan Area

Claudiana Guedes de Jesus
Robson Dias da Silva

Resumo

Este artigo analisa a importância da região metropolitana do Rio de Janeiro no mercado de trabalho da indústria de construção naval brasileira, especialmente as cidades do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. Destaca a desconcentração regional da indústria naval e a evolução do emprego nas diferentes fases de sua história, com foco no período recente de início de uma provável nova crise, além de caracterização do mercado de trabalho e descrição de uma provável nova crise a partir de 2014 nessa indústria. A produção naval brasileira sempre foi concentrada no Sudeste, em especial no estado do Rio de Janeiro, berço do setor, historicamente detentor dos principais estaleiros e dos principais indicadores de produção e emprego.

Palavras-chave: indústria de construção naval; trabalho; região metropolitana; Rio de Janeiro; desconcentração regional.

Abstract

This paper aims to analyze the importance of the metropolitan area of Rio de Janeiro in the Brazilian shipbuilding labor market, especially the cities of Rio de Janeiro, Niterói and São Gonçalo. It highlights the regional decentralization of the shipbuilding industry and the evolution of employment in different stages of its history, and focus on the recent period in which a new crisis has probably been triggered. In addition, the article characterizes the labor market and describes the probable new crisis that has been affecting this industry since 2014. The Brazilian shipbuilding production has always been concentrated in the Southeast, especially in the state of Rio de Janeiro, which has historically housed the main shipyards and the main output and employment indicators.

Keywords: shipbuilding industry; labor; metropolitan area; Rio de Janeiro; regional decentralization.

Introdução

Este artigo analisa a importância da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) para o mercado de trabalho da indústria de construção naval brasileira, precisamente os municípios de Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. A elaboração deste estudo foi conduzida destacando-se o processo de desconcentração regional da indústria naval brasileira, ensejada por políticas setoriais específicas, e a evolução histórica do estoque de postos de trabalho, com foco especial no período mais recente, quando se observa o início de uma nova crise para o setor. Para tanto, descrevemos as principais características do mercado de trabalho na indústria naval, os principais pontos no desenvolvimento dinâmico e cíclico da construção naval no Brasil e as consequências para o volume de emprego, tudo a partir da perspectiva do desenvolvimento urbano metropolitano fluminense.

Devemos assinalar que, quando tratamos de desconcentração regional, estamos aludindo ao processo de maior distribuição espacial da produção naval brasileira para outros estados/municípios que não tinham tradição nessa atividade. Assim, a partir de fins dos anos 1990, observamos a implantação de novos estaleiros em estados nos quais não havia plantas navais de grande porte. Importante lembrar que a produção dessa indústria sempre esteve muito concentrada na região Sudeste do País, em especial no estado do Rio de Janeiro, berço do setor e detentor histórico das principais plantas produtivas e, por conseguinte, o mais importante espaço nacional para os indicadores de produção e emprego setoriais.

De maneira sucinta, a indústria de construção naval brasileira passou por quatro fases em seu desenvolvimento: a) entre a década de 1960 a meados dos 1980: estruturação/consolidação da indústria no País, com destaque para o ano de 1979 quando o País ocupou o segundo lugar mundial na indústria;¹ b) de meados dos 1980 a meados dos 1990: primeira grande crise na construção naval no País com diminuição da produção, fechamento de estaleiros e desemprego; c) de 1997 a 2014: retomada das atividades da indústria com políticas direcionadas² e grandes investimentos, aberturas de novas plantas produtivas e desconcentração regional; e d) a partir de 2015: início de nova crise para a indústria, com diminuição de produção e emprego e fechamento de estaleiros.

Independentemente dos seus altos e baixos, a indústria naval brasileira tem destacada importância no cenário internacional. Desde o princípio do século XXI, o Brasil teve um esforço para reativar as atividades do setor, fato que trouxe consequências positivas para sua posição no cenário mundial. A carteira de encomendas dos estaleiros internacionais listou o Brasil entre os dez maiores construtores, considerando navios e plataformas (Clarksons apud SIN/Sinaval, 2014).

Desde a década de 1960, os países asiáticos veem dominando o mapa da produção naval mundial. China, Coreia do Sul e Japão ocupam os primeiros lugares do *ranking* internacional e juntos são responsáveis por mais de 80% das encomendas globais. Mesmo na escala internacional, há forte concentração, visto que a China domina o mercado de navios graneleiros de grande porte, avançando também na construção de petroleiros. Em segundo,

a Coreia do Sul, líder na construção de navios petroleiros, atuando na construção de porta-contêineres e navios gaseiros. Por fim, o Japão destacando-se na construção de navios especializados, gaseiros e porta-contêineres. Deve-se registrar que, no sudeste asiático, ainda há Cingapura, líder na produção de plataformas de produção de petróleo e sondas de perfuração (Unctad, 2014).

Voltando ao caso brasileiro, é importante assinalar que, para fins deste artigo, a indústria de construção naval é entendida como o conjunto formado pelos estaleiros navais de grande e médio porte (Quadros 2 e 3).³ Na cadeia produtiva naval, os estaleiros são os responsáveis por construção e montagem de embarcações, possuem complexo processo produtivo e são fornecedores de bens de capital contratados por encomenda.

Em termos metodológicos, o artigo se baseou em pesquisa qualitativa, estruturada a partir de revisão de literatura, bem como em análise de dados secundários, especialmente de duas fontes oficiais: a Relação Anual de Informações Sociais base estatística do Ministério do Emprego e Trabalho – Rais/MTE e do Sindicato Nacional da Indústria de Construção Naval e *Offshore* – Sinaval. A Rais/MTE foi a principal base para informações sobre os trabalhadores do setor. O período em análise de estende de 2006 a 2014, e todos os atributos descrevem a situação dos detentores de vínculo em 31/12 do respectivo ano.⁴ Também foram utilizados dados históricos da indústria naval elaborados pelo Sindicato Nacional da Indústria de Construção Naval e *Offshore* – Sinaval. O sindicato, através de sua assessoria de imprensa, faz pesquisas anuais com base em entrevistas com os estaleiros que são seus

associados e as divulga através de suas publicações periódicas.

Para tanto, este artigo está estruturado em cinco partes com essa apresentação. Primeiramente, analisamos as condições do mercado de trabalho na Indústria Naval Brasileira, destacando suas principais características e a evolução, em perspectivas de mais longo prazo. Em seguida, apresentamos dados que revelam a importância da Região Metropolitana do Rio de Janeiro para a dinâmica do mercado de trabalho setorial nacional, mas também à dinâmica urbana metropolitana fluminense como um todo, tendo em mente que o emprego é variável-chave para o bem-estar e urbanização inclusiva da classe trabalhadora, além do destaque do processo de desconcentração regional da indústria. Posteriormente, descrição dos desafios contemporâneos no mercado de trabalho da indústria naval no País no momento atual, em especial a situação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para finalizar, listamos algumas considerações finais com principais pontos resultados da pesquisa desenvolvida para este estudo.

O mercado de trabalho na indústria naval brasileira: características e evolução

O entendimento das características do trabalho na indústria de construção naval passa pela análise de seu processo produtivo, em muito determinado pelo diferente funcionamento: a saber, sua inserção no mercado se dá enquanto fornecedora de bens de capital por encomenda, o que resulta no forte comportamento

cíclico observado em sua trajetória expansiva. Por exemplo, a contratação de produtos/obras, em sua maioria, de longo prazo de maturação, leva à inconstância em suas atividades, resultando em alternância entre momentos de alta capacidade ociosa e de forte utilização da capacidade instalada.⁵

Dois outros pontos devem ser apontados como grandes características da indústria de construção naval: o fato de ser capital intensiva e de possuir fortes barreiras à entrada. É uma indústria fabricante de produtos complexos, de grande porte físico, alto custo financeiro, tempo de produção elevado e produção de poucas unidades por ano. De acordo com Marins (2009), a demanda de construção de navios alterna períodos de grande quantidade de encomendas e expansão da produção, com períodos de poucas encomendas e retração da capacidade produtiva agregada. Destaca que esse tipo de comportamento da demanda é comum em outros tipos de indústria de bens de capital, como é o caso da indústria aeronáutica. Como destacado por Coutinho, Sabbatini e Ruas (2006, p. 22), é uma indústria especulativa, fornecedora de bens de capital sob encomenda, em que o *lag* temporal entre a contratação e a entrega final é quase sempre superior a 24 meses, o que a torna, portanto, sujeita ao comportamento cíclico de preços de insumos de produção e fretes.

Na construção naval, os custos fixos são muito elevados, reforçando a necessidade de utilização constante da capacidade produtiva. Ou seja, há sempre saltos descontínuos de oferta, o que resulta na imposição de igualmente elevadas barreiras à saída, reforçando o caráter cíclico dos preços. Além disso, esses elevados custos fixos aliados às altas barreiras

à saída contribuem para acirrar a competição entre os estaleiros (*ibid.*).

Em relação à organização da produção, o setor é, de modo geral, orientado à fabricação de projetos únicos com estruturas que são (des)mobilizadas com o propósito de executar um único projeto. Ademais, possui alta complexidade em instalações industriais fixas e grande volume de recursos alocados na implantação da infraestrutura produtiva.

O modelo de organização da produção empregado no início da década de 1960 se caracterizava pela fabricação e montagem de peça por peça na carreira ou no dique do estaleiro.⁶ Esse modelo, que se aproxima de um canteiro de obras, requeria mais baixos investimentos, capacidade de movimentação de carga e nível de mecanização (Marins, 2009, p. 12).⁷

Atualmente, a produção de um navio de grande porte não é realizada propriamente em uma linha de produção. A produção naval utiliza o conceito de Tecnologia de Grupo segundo o qual a sequência de trabalho é realizada em oficinas com máquinas e pessoal específicos. Os navios são normalmente construídos em blocos ou anéis porque, geralmente, há limitações de espaço físico próximo ao mar (Negri, Kubota e Turchi, 2009, p. 47).

Vale destacar que a indústria naval possui elevada dependência de políticas de Estado, notadamente em relação ao financiamento e à geração de demanda. Não se pode desprezar que a importância estatal também se verifica por meio de instrumentos de incentivos e regulação, como subsídios, reservas de mercado, benefícios fiscais e proteção à cabotagem, entre outros. As razões para tal dependência estão associadas a segurança nacional, falhas de mercado e efeitos gerados pela indústria

naval nos demais segmentos econômicos. A dependência de políticas específicas pode ser percebida em todos os países líderes da indústria no mundo e no Brasil (Jesus, 2013).

Por outro lado, o setor requer rigorosos controles de qualidade que são regulados por organismos internacionais de certificação (entidades ou sociedades classificadas), bem como por regulamentos internacionais estabelecidos em matéria de segurança dos transportes marítimos.⁸ Refletindo a partir da perspectiva da “cadeia produtiva setorial”, devemos ressaltar que cada vez mais os estaleiros estão exercendo o papel de montadores de embarcações, ocupando a posição de elo central da cadeia, dependendo muito, à montante, dos fornecedores, em especial da indústria siderúrgica, indústria de navieças e de escritórios de projetos; e, à jusante, dos armadores e das sociedades certificadoras e classificadoras.⁹ Por conseguinte, possuem grande potencial de geração de emprego, utilizam mão de obra altamente qualificada, e a produção exige várias especializações. Essa versatilidade do pessoal ocupado é, em grande medida, devido à complexidade inerente e peculiar de seu processo, sendo necessário destacar que, além da formação técnica, a experiência adquirida no trabalho (*learning by doing*) também é fator essencial (ibid.).

Historicamente, a evolução do volume de emprego dos trabalhadores navais no Brasil pode ser dividida em quatro momentos distintos resultados do próprio desenvolvimento cíclico do setor no País. Primeiramente, de meados da década de 1950 até início da década de 1980, tivemos a fase que identificamos como da estruturação/desenvolvimento e auge, quando o Brasil teve o segundo maior parque naval mundial, atrás apenas do Japão,

em volume de processamento de aço. Posteriormente, nas décadas de 1980 e 1990, ocorreu período de crise da indústria de construção naval, com a forte diminuição da produção, do emprego e com o fechamento de grande parte dos estaleiros.

Na terceira fase, com início em fins do século XX (1997-2014), observamos um momento denominado, por muitos estudiosos, retomada da indústria naval brasileira com fortes investimentos e crescimento do emprego com destaque para o forte empenho do governo federal nesse projeto. Novo quadro devido muito à exploração de petróleo *offshore* com intenso aumento de contratações de serviços de embarcações de apoio marítimo. E, por fim, o momento atual, iniciado em 2015, com grande retração de investimentos, diminuição das encomendas e do apoio do estatal do governo federal. Além da diminuição de demandas da Transpetro/Petrobras concomitante aos problemas financeiros da Sete Brasil.¹⁰ O quadro e as perspectivas dessa nova fase, apesar de cedo para uma definição, levam para uma nova crise no setor no Brasil (Quadro 1).

A evolução no número de trabalhadores corrobora as transformações do setor no País, como pode ser observado no Gráfico 1, que traz o volume de emprego naval desde os anos 1960. Nesta década, existiam pouco mais de mil trabalhadores navais no País, chegando ao máximo histórico até então, em 1979, pouco mais de 39 mil. Depois desse significativo crescimento que marcou a consolidação do setor, ocorreu, a partir de meados da década de 1980, a primeira e grande crise na indústria naval brasileira: diminuição das atividades e fechamento de estaleiros e consequente aumento constante do desemprego.

Quadro 1 – As quatro fases de desenvolvimento da Indústria Naval no Brasil – 1950/2016

Fases da indústria naval Brasil	Estruturação, expansão e auge histórico	Primeira grande crise	Retomada	Crise?
Períodos	Anos 1950 e meados dos anos 1980	Meados dos anos 1980 E 1990	1997-2014	Pós-2015
Fatos relevantes	- Abertura de novos e reaparelhamento de Estaleiros - 1970: Brasil 2º Maior Parque Industrial Naval do Mundo	- Crise econômica da década de 1980 inviabilizou as encomendas (em larga escala) dos maiores armadores estatais (Petrobrás e Vale do Rio Doce) - Sobrecarga do sistema de financiamento	- Novo quadro devido à exploração de petróleo offshore - Aumento de contratações de serviços de embarcações de apoio marítimo	- Sete Brasil com problemas financeiros - Diminuição de demandas pela Transpetro/Petrobras
Políticas	- Década de 1950: Lei do Fundo de Marinha Mercante (FMM); Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (Geicon); Comissão de Marinha Mercante (CMM) - Década de 1960: o Plano de Emergência de Construção Naval (PECN, 1969) e Programas de Construção Naval (I PCN, 1971; II PCN, 1975)	- Década de 1990: a abertura do mercado de navegação/ concorrência internacional	- 1997: Lei do Petróleo - 1999: Programa de Apoio Marítimo – Prorefam - 2000: Programa Navega Brasil - 2003: Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - Prominp - Programa de índices de nacionalização pela ANP - 2004: Programa de Modernização e Expansão da Frota – Promef - 2010: Programa de Empresa Brasileira de Navegação – EBN	
Estrutura da indústria	- Número reduzido de grandes empresas nacionais e estrangeiras	- Número reduzido de grandes empresas nacionais e estrangeiras	- Internacionalização e entrada de grandes construtores navais como sócios nos estaleiros brasileiros	- Diminuição de investimentos
Trabalhadore	- 1960: 1.430 - 1979: 39.155	- 1998: 1.880 (menor índice desde a década de 1960)	- 2014: 82.472 (maior índice da história da ICNB)	- 2015: 57.048

Fonte: Elaboração própria, a partir de Suzigan (2000); Lima e Velasco (1998); Pasin (2002); Borges e Silva (1993); MDICE (2002); BNDES (1997); Furtado et al. (2003), Furtado (2002); Jesus (2013).

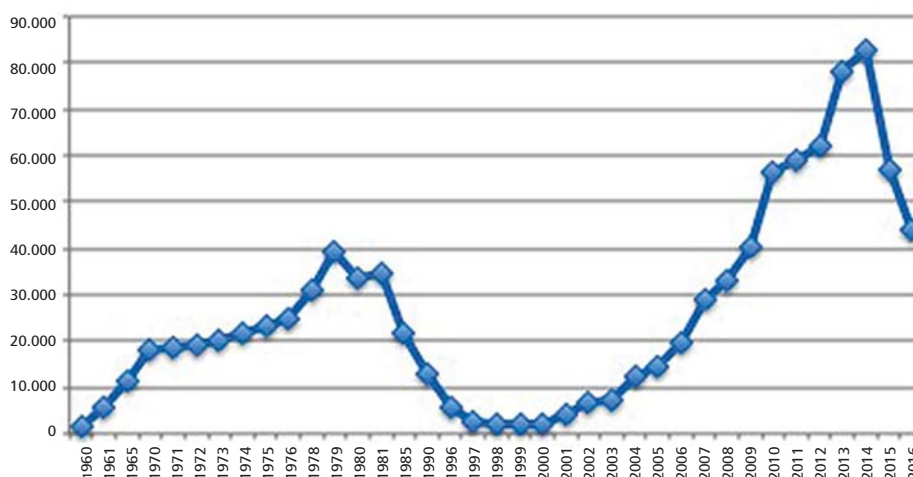
Esse cenário só mudou, a partir de fins dos anos 1990, especialmente devido a um conjunto de políticas de grande relevância que fomentou a retomada da indústria naval brasileira, especialmente a Lei do Petróleo (lei 9.478/1997); as mudanças nas políticas de compras da Petrobras; o Programa de Apoio Marítimo – Prorefam; o Programa Navega Brasil; o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – Prominp; o Programa de Modernização e Expansão da Frota – Promef; e o Programa de Empresa Brasileira de Navegação – EBN.

Com isso, o governo brasileiro, visando estimular o setor, atuou, em conjunto com a Petrobras/Transpetro, com medidas e políticas diretas para indústria. Na prática, essas empresas efetuaram grandes encomendas aos estaleiros nacionais, enquanto a união

atuou com exigências de percentual mínimo de conteúdo local nas atividades de exploração e produção, com incentivos fiscais, além da concessão de crédito aos agentes financeiros do Fundo de Marinha Mercante (FMM)¹¹ (Jesus, 2013).

Essa retomada da indústria naval trouxe um novo cenário, com crescentes resultados positivos dos principais indicadores do setor, como produção e emprego, reabertura de estaleiros e implantação de novos pelo território nacional. Definimos esse período de grande reativação e expansão das atividades de retomada, entre os anos 1997 a 2014, como de retomada das atividades dessa indústria no País. Com isso, em 2014 chegamos ao maior volume de emprego da construção naval brasileira, aproximadamente 82,5 mil trabalhadores (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Volume total de emprego na Indústria Naval – Brasil, 1960/2016



*Valores no final de cada ano, para o ano de 2016 até junho.
Fonte: Elaboração própria a partir de Sinaval (Cenários de vários anos).

Entretanto, a partir do ano de 2015, observamos uma nova fase para a indústria naval brasileira, com forte inflexão das inversões no setor, devido a problemas envolvendo a Transpetro, a Petrobras e a Sete Brasil. De acordo com dados do Sinaval (2016), o número de trabalhadores caiu para 57 mil aproximadamente, ou seja, 25,4% a menos que o ano anterior. Dados preliminares mostram tendência de diminuição em todos os indicadores do setor para 2016.

Após essa análise da evolução e de características do mercado de trabalho naval no Brasil, passaremos ao estudo do caso da indústria naval na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com descrição e análise dessa região e a identificação das principais plantas produtivas navais além dos projetos de desconcentração regional da indústria.

A indústria naval na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é um dos menores estados do Brasil, considerando-se suas dimensões físicas. Seus 92 municípios estão distribuídos em aproximadamente 44 mil km², correspondente a 0,5% do território nacional. Para fins político-administrativos, o Governo estadual divide o território fluminense em oito regiões de governo, marcadas por profundas diferenças em relação às estruturas urbanas e produtiva, bem como à distribuição populacional¹² (Silva, 2009).

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será objeto de estudo neste artigo, mais precisamente três de seus dezenove municípios: Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. Juntos, os três correspondem a 49% da população estadual, ainda que a tão somente 4% do território. Por outro lado, em 2013, representavam 47% do Valor Adicionado Bruto estadual¹³ (Tabela 1).

Algumas questões de fundo devem ser explicitadas antes de nos determos na análise mais específica sobre a indústria naval. Primeiramente, deve-se registrar que o estado do Rio de Janeiro experimentou uma certa recuperação econômica entre fins dos anos 1990 e 2013. Essa trajetória se diferenciava do padrão de perdas de participação relativa na economia nacional, observado desde a segunda década do século XX. Ainda que não se possa falar em total ruptura do que se convencionou chamar de “esvaziamento econômico” do Rio de Janeiro, há grande segurança em apontar que o momento vivido representava uma dinâmica expansiva diferenciada, afora as perspectivas que rapidamente se avolumavam.

Em princípio, esse movimento se fez por força do movimento expansivo vivenciado pela produção de petróleo na Bacia de Campos, na Região Norte fluminense. Mas, logo, observou-se um tímido movimento de espraiamento da dinâmica de extração de petróleo para outros setores correlatos, caso da indústria naval e petroquímica. De meados da década de 2000 em diante se verificou também a ampliação do investimento em logística urbana e produtiva, com a tentativa de expansão de outros setores pelo território estadual e atendimento de uma

Tabela 1 – Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo – dados selecionados comparação ERJ

Municípios	População 2010	Área da Unidade Territorial 2015 (Km ²)	Densidade Demográfica 2010 (Hab/Km ²)	Valor Adicionado Bruto 2010
Niterói	487.562	133	3.640,8	17.696.646
Rio de Janeiro	6.320.446	1.200	5.265,8	219.879.081
São Gonçalo	999.728	248	4.035,9	13.031.872
Total 3 cidades	7.807.736	1.581	12.942,5	250.607.599
% em ERJ	49	4	-	47
Total ERJ	15.989.929	43.781,70	365,2	533.080.722

Fonte: IBGE (2016).

agenda poderosa em exigências para os recebimentos dos megaeventos esportivos. Assim, o estado do Rio de Janeiro e, particularmente, sua região metropolitana se inseriram na dinâmica expansiva da economia nacional, através da maior presença e do ativismo estatal na coordenação do investimento, via parcerias público-privadas ou como “fomentador” de demandas setoriais específicas, caso este da indústria naval.

Analisando o mapa da indústria naval brasileira, fica patente a importância do estado do Rio de Janeiro. O estado ainda concentra grande parte das unidades e do emprego gerado pelo setor, realidade esta devida ao fato de sê-lo o berço dessa indústria em território

nacional e detentor dos maiores parques navais.¹⁴ Regionalmente, a Região Metropolitana e a cidade de Angra dos Reis (na Costa Verde) são as espinhas dorsais da produção naval estadual (Quadros 2 e 3).

Entretanto, dos trinta e dois estaleiros mais importantes (de grande e médio porte) sediados no Brasil, grande parte está no estado do Rio de Janeiro (Quadros 2 e 3 e Figura 1). Entre estes, destacam-se os estaleiros Brasfels (Angra dos Reis), Eisa (Ilha do Governador na cidade do Rio de Janeiro) e Mauá (com quatro plantas produtivas: a) Unidade Ponta d’Areia – Niterói b) Ilha do Caju – Niterói/RJ; c) Ilha da Conceição – Rio de Janeiro; e d) São Gonçalo/RJ).

Quadro 2 – Estaleiros de grande porte no Brasil por estado – 2015

Estaleiros de grande porte	Estado	Carteira
Estaleiro Atlântico Sul	PE	Navios petroleiros de grande porte, sondas de perfuração e plataformas de produção
Brasfels	RJ	Plataformas de produção e sondas de perfuração
Estaleiros Rio Grande	RS	Plataformas de produção e sondas de perfuração
Eisa	RJ	Navios graneleiros, porta-contêineres, navios de apoio marítimo e navios-patrolha
Estaleiro Mauá	RJ	Navios petroleiros e de produtos
Vard Promar	PE	Navios gaseiros
QGI	RS	Integração de módulos a plataformas de petróleo

Fonte: Sinaval (2015).

Quadro 3 – Estaleiros de médio porte no Brasil por estado – 2015

Estaleiros de médio porte	Estado	Carteira
Aliança Indústria Naval	RJ	Navios de apoio marítimo
Vard Niterói	RJ	Navios de apoio marítimo
Wilson, Sons	SP	Navios de apoio marítimo e rebocadores portuários
Estaleiro São Miguel	RJ	Navios de apoio marítimo
Arpodador Engenharia	RJ e SP	Navios de apoio marítimo
Detroit Brasil	SC	Navios de apoio marítimo e rebocadores portuários
DSN Equipemar	RJ	Navios de apoio marítimo
Enaval Engenharia Naval	RJ	Navios de apoio marítimo e módulos para plataformas
Estaleiro Navship	SC	Navios de apoio marítimo
Estaleiro Oceana	SC	Navios de apoio marítimo
ETP Engenharia	RJ	Navios de apoio marítimo
Intecnial	RS/SC	Navios de apoio marítimo, empurradores e barcaças fluviais
Keppel Singmarine	SC	Navios de apoio marítimo
Naproservice	RJ	Manutenção e reparos navais e <i>offshore</i>
Rio Nave	RJ	Navios de produtos e gaseiros
Sermetal	RJ	Reparos e manutenção
UTC Engenharia	RJ	Integração de módulos para plataformas
Inace	CE	Navios-patrolha e navios de apoio marítimo
Easa	PA	Barcaças e empurradores fluviais
Estaleiro Bibi	AM	Barcaças e empurradores fluviais
Rio Maguari	PA	Barcaças e empurradores fluviais
Rio Tietê	SP	Barcaças e empurradores fluviais
Estaleiro Navship	SC	Navios de apoio marítimo
Estaleiro Oceana	SC	Navios de apoio marítimo

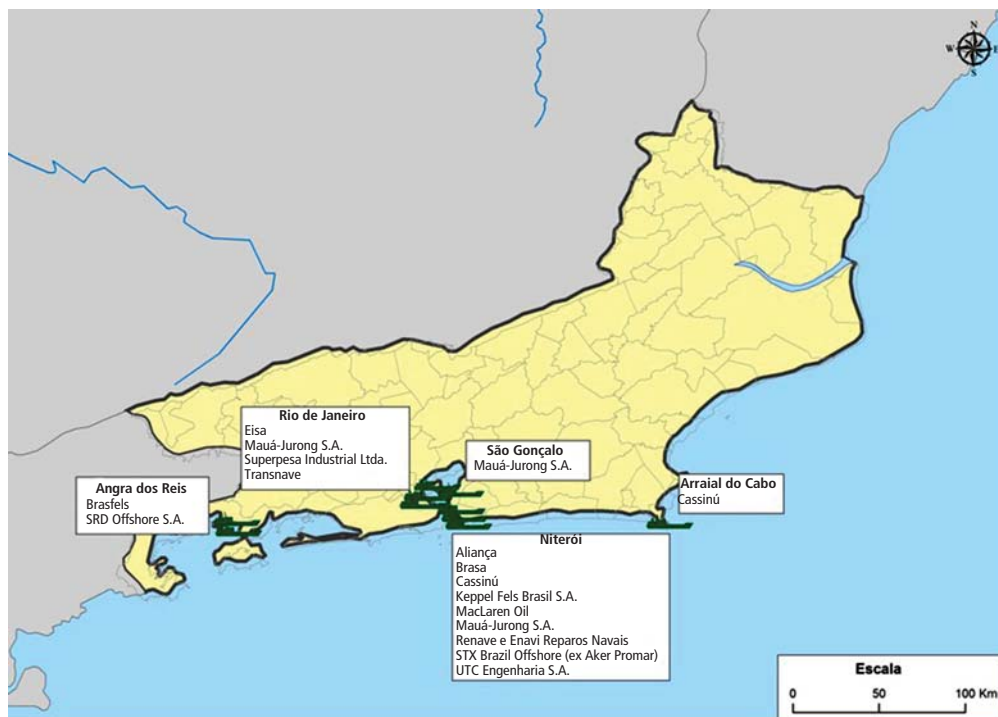
Fonte: Sinaval (2015).

Até a década de 1990, a grande maioria dos estaleiros do País se localizava no estado do Rio de Janeiro. No período de retomada da indústria, especialmente observado a partir de 2003, as políticas foram planejadas com o intuito de desconcentrar a indústria naval pelo território do País, para além, portanto, do estado do Rio de Janeiro, com a criação de novos polos navais, estruturada a partir do conceito de formação de polos regionais da construção naval.

A caracterização desses polos navais se basearia na existência de estaleiros e estruturas de serviços e fornecedores operando de forma contínua. A implantação dos polos regionais teve como objetivo descentralizar a indústria, a partir de terrenos com acesso ao mar, em condições de receber estaleiros que demandassem grandes áreas de armazenagem, oficinas, diques secos e cais de acabamento.

Assim, os investimentos foram pensados para os seguintes polos: a) Polos Navais do

Figura 1 – Mapa do estado do Rio de Janeiro com principais estaleiros por cidade – 2014



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Pará e Amazonas; b) Polo Naval de Pernambuco; c) Polo Naval da Bahia; d) Polo Naval do Espírito Santo; e) Polo Naval do Rio de Janeiro; e) Polo Naval de Santa Catarina e f) Polo Naval do Rio Grande do Sul.

Contudo, o Rio de Janeiro continuou sendo o principal polo naval do País, pois tinha a vantagem de contar com um conjunto de grandes estaleiros, mas também estaleiros de médio porte, tais como o Rio Nave (Rio de Janeiro), Aliança, Vard, Brasa, Mac Laren Oil (Niterói) e Cassinú e São Miguel (São Gonçalo). Justamente essa variedade permitiu que o Rio de Janeiro tivesse e mantivesse a mais diversificada capacidade de construção naval do País (Sinaval, 2016).

Ademais, o Rio de Janeiro era, também, o único estado que de maneira mais substancial possuía uma vantagem comparativa em relação aos concorrentes nacionais: dado que grande parte de seus estaleiros data dos anos 1960, eles apresentaram grande capacidade de reestruturação de processos produtivos, em muito por conta da já estabelecida cultura do trabalhador naval. Vale lembrar que o Rio de Janeiro, quando do início dos trabalhos do Estaleiro do Atlântico Sul (em Pernambuco), enviou trabalhadores experientes na construção naval, tendo em vista as dificuldades de o estaleiro nordestino em conseguir mão de obra qualificada, cuja qualificação tem forte conteúdo *learning by doing*.

Quando do planejamento dessas políticas de descentralização da indústria naval, observaram-se fortes críticas por parte dos estaleiros fluminenses aos investimentos em outros estados. Talvez a de maior projeção tenha sido a que destaca que o Rio de Janeiro possuía as principais plantas, a especialização e a cultura

naval em seus trabalhadores, porém, por falta de investimentos, seus estaleiros estariam sofrendo com defasagem tecnológica. Em adição, como no Rio de Janeiro já existia uma aglomeração setorial, seria um erro a descentralização dos investimentos, dado que eles não usufruiriam de economias de aglomeração, algo central para o setor com características técnicas, operacionais e de demanda tão particulares.

Apesar desses argumentos, foram construídos novos polos de construção em Pernambuco e Rio Grande do Sul. Em Pernambuco, na área industrial do Porto de Suape, foi instalado o Estaleiro Atlântico Sul – EAS, e a implantação do Promar–Vard Suap. Já o polo do Rio de Grande do Sul se expandiu em duas regiões: com os estaleiros Rio Grande e Quip em Rio Grande; e com o Estaleiro Brasil (EBR), em São José do Norte, e com as unidades industriais localizadas em Charqueadas.

Por sua vez, o polo naval de Santa Catarina, situado em Navegantes, foi ampliado com a expansão dos estaleiros Detroit e Keppel Sigmarine e a implantação do Navship. Na cidade de Itajaí, o Construção Naval Itajaí daria continuidade à tradição de construção de navios gaseiros.

Além desses, havia outros dois novos polos navais, um no estado do Espírito Santo, com o Estaleiro Jurong Aracruz (EJA), e outro no estado da Bahia, com o Estaleiro Enseada do Paraguaçu (EEP), ambos pensados para a construção de navios-sonda (Sinaval, 2016). Contudo, os projetos foram paralisados com as últimas notícias do setor no Brasil.

Por fim, no estado do Amazonas, havia a expectativa de um projeto de implantação de mais um polo naval no País, projeto ainda não concluído. A nova zona industrial abrigaria sete

estaleiros de médio porte, com investimentos locais e internacionais. Essa diversificação aponta para uma sustentabilidade da construção naval que é capaz de atender a demandas locais e do setor *offshore* (ibid.).

Todo esse contexto, pensando em momento de crescimento da indústria no País, sofreu uma forte mudança a partir de 2014. No próximo tópico, tentaremos analisar os desafios contemporâneos do mercado de trabalho da indústria no País e em especial na Região Metropolitana no Rio de Janeiro no momento atual, especialmente como base os dados da Rais/MTE.

Desafios contemporâneos do mercado de trabalho na indústria naval na região metropolitana fluminense

Não obstante todos os grandes investimentos pelo País, o estado do Rio de Janeiro permaneceu concentrando a maior parte dos estaleiros e do volume de emprego do setor. E especialmente sua região metropolitana permaneceu com forte centralidade para o mercado de trabalho e para a produção setorial nacional. Entre 2006 e 2014, o montante de empregos diretos gerados pela construção naval brasileira saltou de pouco mais de 25 mil unidades para a casa das 71 mil unidades. Ainda que tenha crescimento percentual abaixo da média nacional, o estado se manteve em destaque, respondendo por cerca da metade dos empregos gerados no setor. A RMRJ, por sua vez, respondia por aproximadamente 1 em cada 3 empregos

gerados nacionalmente e a 2 em cada 3 dentro do estado do Rio.

Todavia, as taxas de participação do estado como um todo e de sua região metropolitana caíram no conjunto nacional, por ocasião do processo de desconcentração setorial em direção a outras partes do território brasileiro. Destaca-se que entre 2006 e 2014 a participação fluminense no volume de emprego da indústria naval brasileira caiu de 71% para 50%, segundo dados da Rais (Tabela 2 e Gráfico 2).

Essa perda de participação também se observou em nível metropolitano. No mesmo período, a participação da RMRJ no volume de emprego naval nacional foi reduzida de 44% para 33,7%. No entanto, é muito importante ressaltar que a queda de participação não se deu por perdas reais do volume de emprego, mas pelo crescimento mais acelerado do emprego, em termos percentuais, nos novos espaços da produção naval nacional. Nota-se que, entre 2006 e 2014, o incremento de empregos totais na RMRJ foi de pouco mais de 13 mil unidades (267,2%), ao passo que, em nível nacional (excluindo-se a RMRJ), o incremento foi da ordem de 33,3 mil ou 336,9 por cento.

Entretanto, para 2015, os dados preliminares da Rais mostram um total de 55,2 mil trabalhadores navais aproximadamente, número muito menor que o ano anterior, com 71,6 mil, uma redução de 16,4 mil postos de empregos ou de, aproximadamente, 23%. Isso mostra um claro indicativo de desaceleração das atividades e desaquecimento do mercado de trabalho setorial, em razão de fatores que veremos a seguir.

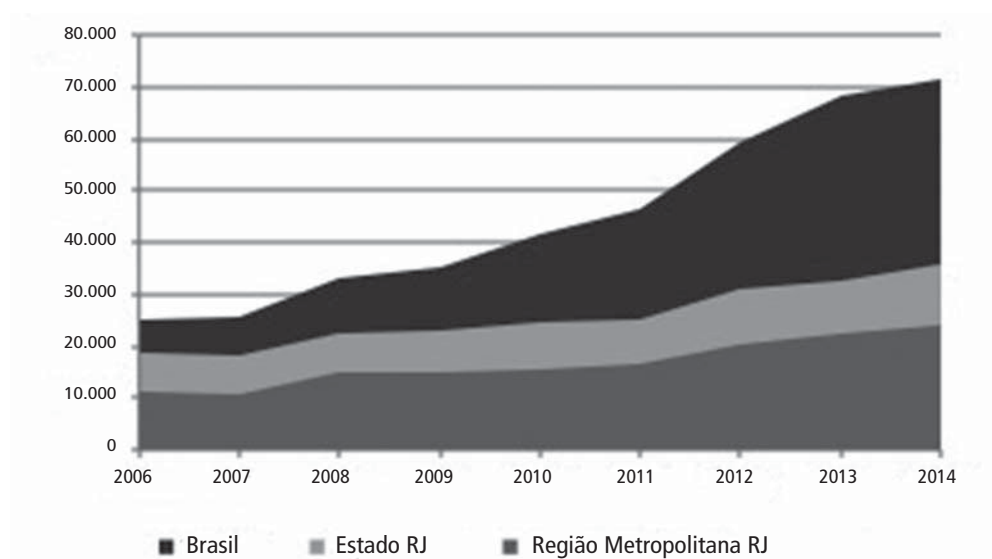
Analisando a distribuição dos trabalhadores navais do Brasil nas faixas de remuneração salarial média, para os anos de 2006 e

Tabela 2 – Evolução do volume de emprego da indústria de construção naval no Brasil – 2006-2014

Anos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	25.138	25.739	33.112	35.431	41.554	46.441	59.260	68.042	71.554
Estado RJ	18.621	18.243	22.685	22.769	24.809	25.237	31.130	32.476	35.901
Estado RJ	74,1	70,9	68,5	64,3	59,7	54,3	52,5	47,7	50,2
Região Metrop. RJ	11.066	10.500	14.960	14.731	15.287	16.356	20.482	22.167	24.148
Região Metrop. RJ	44,0	40,8	45,2	41,6	36,8	35,2	34,6	32,6	33,7

Fonte: Elaboração própria a partir de Rais (2006-2014).

Gráfico 2 – Participação do ERJ e Região Metropolitana RJ no volume de emprego naval – Brasil 2006-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de Rais (2006-2014).

Tabela 3 – Distribuição dos trabalhadores da indústria de construção naval por faixa salarial em salários mínimos, Brasil, 2006-2015 (em %)

Faixa Remuneração Média (SM)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Até 2,00	13,8	17	18,1	21,4	19,6	17,9	19,1	17,4	15,8	17,0
2,01 a 3,00	17,2	18,5	18,2	19,0	21,6	20,0	22,0	23,2	21,6	23,5
3,01 a 4,00	15,6	17,4	17,8	17,8	18,4	19,4	21,5	20,3	20,6	22,3
4,01 a 5,00	14,4	14,2	16,6	15,0	14,5	14,5	13,6	14,8	16,4	12,6
5,01 a 7,00	21,8	16,9	14,5	12,2	11,3	12,1	8,7	9,3	10,4	8,7
7,01 a 10,00	7,8	6,2	5,5	4,7	4,5	4,9	4,4	4,8	4,9	4,6
10,01 a 15,00	3,6	3,2	3,2	2,9	3,0	3,2	3,3	3,5	3,4	3,0
Mais de 15,01	2,7	1,5	2,6	2,6	2,7	3,5	3,8	3,6	3,9	3,9
Sem Classificação	2,9	4,1	3,6	4,3	4,4	4,4	3,4	3,2	2,9	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de Rais/MTE (2006-2015).

2015, observamos que para o grupo correspondente aos trabalhadores que ganhavam cinco salários mínimos ou menos, houve forte ampliação no período; somadas, passaram de 61% para 75,4%, enquanto todos os empregados com mais de cinco salários sofreram redução; somadas, no ano de 2006, correspondiam a quase 35,9% e, em 2015, a apenas 20,2% do total (Tabela 3).

Em 2006, o maior percentual de trabalhadores navais do total do País, 21,8%, que se encontrava na faixa de recebimentos entre 5,01 e 7 salários mínimos, caiu para 8,7% do total. Já, em 2015, a situação mudou: os trabalhadores com maior percentual foram os correspondentes aos empregados que ganhavam de dois a três salários mínimos, 23,5% do total.

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Tabela 4 –, o grupo correspondente aos trabalhadores que ganhavam até cinco salários mínimos teve ampliação no período, passando de 57,4% para 64,9. Enquanto isso, todas as faixas referentes aos empregados que ganhavam mais de cinco salários sofreram redução. Em 2006, somadas, correspondiam a 39,6% e, em 2015, a apenas 23,3% do total (Tabela 4). Ao compararmos com o total de trabalhadores do País, os trabalhadores da RMRJ encontravam-se distribuídos em faixas de salários maiores.

Em 2006, ainda para os trabalhadores navais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o maior percentual de trabalhadores, 24,3%, encontrava-se na faixa de recebimentos entre 5,01 e 7 salários mínimos, caindo

para 11,5% do total. No ano de 2015, a situação mudou, os trabalhadores com maior percentual foram os correspondentes aos empregados que ganhavam de dois a três salários mínimos, correspondendo a 24,9%. Portanto, concluímos que ocorreu uma redução significativa dos rendimentos dos trabalhadores navais em salários mínimos no período. Contudo, vale destacar e é preciso considerar a forte valorização do salário mínimo no País, ocorrida no período, de maio de 1995 a janeiro de 2010, um aumento real acumulado de 71,8% (Dieese apud Jesus, 2013).

Os dados anteriores indicam um crescente aumento do desemprego e mesmo uma gradativa diminuição dos menores salários. A questão que se apresenta é como ficará o emprego dos trabalhadores navais brasileiros nesse cenário de nova crise setorial?

Esse novo cenário de crise na indústria de construção naval se inicia no pós-ano 2014 e tem como cerne a crise pela qual vem passando a Petrobras, principal demandante dos serviços dos estaleiros brasileiros. Essa crise decorre tanto da queda nos preços internacionais do Petróleo, como da Operação Lava Jato, que atingiu diretamente a Transpetro e a Sete Brasil (empresa criada para intermediar a construção de sondas do pré-sal).¹⁵

Destaca-se que a Transpetro (subsidiária da Petrobras) diminuiu a demanda por encomendas aos estaleiros, e a Sete Brasil está com dificuldades financeiras em meio a um processo de recuperação judicial. Um possível agravamento na situação da Sete Brasil pode aprofundar mais ainda os problemas de desemprego, tendo em vista que essa empresa (criada em 2010) viabilizaria dois novos

Tabela 4 – Distribuição dos trabalhadores da indústria de construção naval por faixa salarial em salários mínimos, RMRJ, 2006-2015 (em %)

Faixa Remuneração Média (SM)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Até 2,00	7,1	11,0	10,2	10,7	11,1	12,0	12,3	11,4	8,5	7,9
2,01 a 3,00	16,1	16,9	18,9	18,7	19,2	18,2	20,1	22,3	19,6	16,2
3,01 a 4,00	18,0	20,5	21,3	22,0	22,4	23,9	26,0	26,6	24,4	24,9
4,01 a 5,00	16,2	15,4	18,1	17,9	16,9	17,0	14,0	16,3	21,5	15,9
5,01 a 7,00	24,3	18,2	17,0	16,0	14,0	12,4	10,2	8,5	10,7	11,5
7,01 a 10,00	7,7	6,5	5,3	4,5	4,6	4,1	4,5	4,2	4,7	5,2
10,01 a 15,00	4,1	4,0	2,8	2,6	2,6	2,8	2,8	2,4	2,6	3,3
Mais de 15,01	3,5	3,3	2,4	2,6	3,1	3,0	4,1	2,9	3,0	3,3
Sem Classificação	3,0	4,3	3,8	5,0	6,1	6,6	4,9	5,2	5,0	11,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Rais/MTE (2006-2015).

estaleiros: Jurong Aracruz no ES e Enseada do Paraguaçu na BA, além de garantir a ampliação dos estaleiros EAS, OSX, Brasfels e ERG2 (Schutte, 2012).

De grande importância na indústria naval brasileira, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, desde 2015, tem refletido a forte redução das atividades da indústria de óleo e de gás do País com cerca de dez mil trabalhadores demitidos. E o número tende a aumentar, já que estaleiros, como Vard Promar e Aliança, estão sob risco de encerramento de suas atividades para os próximos meses, enquanto outros, como o Brasa e o Inhaúma (Enseada Indústria Naval), têm seu futuro indefinido, tendo em vista a falta de novas encomendas. Tudo isso, após o fechamento do Eisa Petro 1, em Niterói, que demitiu duas mil pessoas no fim de 2015, além do Eisa, na Ilha do Governador, que demitiu outros três mil (Rosa e Ordoñez, 2016).

O orçamento do Rio de Janeiro teve impactos negativos com a queda da arrecadação dos royalties do petróleo, além da redução do recolhimento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do setor naval. Segundo a Secretaria de Fazenda do Estado do Rio, o tributo gerado pelo setor caiu de R\$8,5 milhões, nos primeiros quatro meses do ano passado, para R\$4,7 milhões no mesmo período deste ano, uma queda de 44,2%. Em 2015, o recuo foi de quase 20%, chegando a R\$17,6 milhões (ibid.).

Em maio de 2016, o presidente do Vard Promar destacou que, com esse cenário, não haveria contrato novo em 2015 e 2016, depois que entregarem uma embarcação, que já estava sendo finalizada, pois iria fechar o estaleiro em Niterói no meio do ano. Dos 5 mil operários que circulavam pelas áreas do estaleiro Brasa

no pico das obras em 2014, restavam menos de 1,2 mil. No prédio da área administrativa de três andares, um está tomado por dezenas de móveis novos sem utilidade, e o pátio, que antes fervilhava de trabalhadores, agora está quase vazio.¹⁶

A gerente de Petróleo, Gás e Naval da Firjan, Karine Fragoso, afirmou estimar que os estaleiros do Rio operam hoje com apenas 50% de sua capacidade. Por outro lado, Marco Capute, atual secretário de Desenvolvimento do Rio, avaliou que tudo é ancorado na Petrobras, destacando que foram quase dez mil demissões e forte queda na arrecadação de ICMS. Além da falta de projetos, enfatizou ainda que muitas encomendas da Petrobras foram transferidas para a China.¹⁷

Com essa situação sendo desenhada na história naval brasileira, já se observam reflexos negativos, especialmente nos estaleiros da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o fechamento do Estaleiro Eisa-Petro Um (antigo Mauá), em Niterói em julho de 2015, e do Eisa, na Ilha do Governador, na cidade do Rio de Janeiro, em dezembro de 2015. A situação pelo País não é diferente, especialmente difícil para os novos estaleiros, no caso, por exemplo, do Enseada do Paraguaçu, na Bahia, que já possuía quase sete mil trabalhadores e que, em julho de 2016, tem pouco mais de trezentos (ibid., 2016).

Com tudo isso, a indústria naval brasileira iniciou o que pode ser considerada uma nova crise na sua história. Apesar de recentes, os indicadores do setor já mostram uma forte retração, especialmente do volume de emprego naval no País. Enquanto, no ano de 2014, eram mais de 82 mil trabalhadores, em junho de 2016, eram apenas 43,7 mil.

Com esse novo cenário, ressurgiu um problema para esses trabalhadores de cultura naval. Além de ficarem desempregados, ainda lidarão com a questão de ter uma qualificação extremamente específica e muito difícil de engradamento dentro de outros ramos da indústria metalúrgica. A questão da formação do trabalhador na indústria naval é em grande medida obtida através de prática no local de trabalho (*learning by doing*). A formação na profissão através da prática real continua a ser o último modo de transmissão de conhecimentos e competências, especialmente nos casos dos operários-mestres (ou encarregados) responsáveis por parte da produção.

Concluindo, vale lembrar que, no período de retomada setorial (1997-2014), observou-se a revalorização dessa cultura. O Brasil, mas especialmente no estado do Rio de Janeiro, por ocasião de seu histórico nessa indústria, possuía uma mão de obra muito especializada e formada no chão de fábrica. Um exemplo claro vem dos trabalhadores de Angra dos Reis que, com a reabertura do estaleiro Brasfels, viram os encarregados e trabalhadores mais experientes, antes demitidos quando do fechamento do estaleiro Verolme, na década de 1990, serem readmitidos e reassumirem suas funções.¹⁸

Considerações finais

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, assim como o estado, é historicamente a região mais importante para o setor de construção naval brasileiro. A representatividade em termos de plantas produtivas, muitas desde da década de 1960, e com isso uma cultura naval na

produção e no emprego fazem com que essa importância se sustente nos dias de hoje. Com a redução dos indicadores da indústria naval, a RMRJ, assim como o País, está sendo impactada conseqüentemente com o fechamento de estaleiros e as constantes/crescentes demissões.

A indústria naval em todo o mundo possui como característica marcante forte apoio governamental para sua existência e permanência, portanto esse novo cenário nacional com a descontinuidade de investimentos e a falta de apoio do governo federal (pós-2014) leva a uma nova fase de descontinuidade do dinamismo da indústria naval nacional. Como principal resultado observado no mercado de trabalho naval, destacamos, neste artigo, a perda de postos de trabalho: só de 2014 para 2015 foram 16,4 postos a menos. E as projeções são de continuidade crescente dessa redução, além da perda da participação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no total dos trabalhadores navais do Brasil nos últimos anos.

Vale destacar que os novos acontecimentos descontinuam uma trajetória de fortes inversões e crescimento na indústria naval no País com importantes políticas que deram suporte a recuperação dessa indústria desde fins do século XX. Atualmente, o fechamento dos estaleiros ou mesmo a diminuição de suas atividades e o crescente desemprego, assentados em uma perspectiva de menos encomendas e financiamento por parte da Transpetro/Petrobras, definem uma nova fase na indústria naval no País, a qual se configura em uma nova crise. Entendendo essa nova fase, iniciada a partir do ano de 2014, como um novo ciclo na indústria naval brasileira, destacamos o desemprego como um dos principais resultados imediatos percebidos na descontinuidade dos indicadores do

setor. Entendemos que, depois de mais de uma década de promessas, os trabalhadores navais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro,

assim como do País, fiquem “a ver navios” (e muitos desses produzidos fora da RMRJ ou mesmo fora do Brasil).

Claudiana Guedes de Jesus

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Multidisciplinar, Departamento de Administração e Turismo. Nova Iguaçu, RJ/Brasil.
claudiana.guedes@gmail.com

Robson Dias da Silva

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Multidisciplinar, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Nova Iguaçu, RJ/Brasil.
robsondsilva@gmail.com

Notas

- (1) O Brasil, em 1979, ocupou o segundo lugar como maior parque naval mundial, em processamento de aço, atrás apenas do Japão.
- (2) A saber, principais políticas, especialmente a Lei do Petróleo (lei 9.478/1997); as mudanças nas políticas de compras da Petrobras; o Programa de Apoio Marítimo – Prorefam; o Programa Navega Brasil; o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – Prominp; o Programa de Modernização e Expansão da Frota – Promef; e o Programa de Empresa Brasileira de Navegação – EBN (Jesus, 2013).
- (3) De acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, a indústria de construção naval faz parte da Indústria de Transformação, dentro do complexo metal-mecânico, no segmento de Fabricação de Outros Equipamentos de Transportes. Por isso, os trabalhadores da construção naval são chamados também de metalúrgicos.
- (4) No tópico 3, utilizamos a Relação Anual de Informações Sociais base estatística do Ministério do Emprego e Trabalho – Rais/MTE, para tanto utilizamos os correspondentes abaixo: CNAE 2.0: Classe 30113 – Construção de embarcações e estruturas flutuantes; Classe 30121 – Construção de embarcações para esporte e lazer; Classe 33171 – Manutenção e reparação de embarcações.

- (5) A velocidade de reação dos preços de um navio não é, entretanto, acompanhada pela redução imediata na oferta de novos navios. Isso porque o ciclo de produção de um navio é de aproximadamente 2 a 3 anos, considerado desde o momento da encomenda até a entrega. É evidente que o prazo de entrega depende do tipo de navio, que, de forma geral, no caso de transporte de carga, pode ser classificado como navios de transporte a granel (líquido ou sólido) e de carga em geral. (As embarcações podem ser classificadas conforme o uso. O Lloyd' Register Fairplay utiliza as seguintes categorias: Tanker (LNG, LPG, Químico, Petróleo, Outros), Bulk (Bulk, General Cargo, Other Dry), Contêiner (Contêiner, Veículos, Ro-ro), Passageiros (Ferry, Cruise, lates), Miscelânea (Offshore, Serviço, Pesca, Miscelânea)) (Negri et al., 2009, p. 6).
- (6) Diques e carreiras; berços de acabamento; guindastes e área do parque industrial são os principais ativos que compõem a capacidade de produção de um estaleiro.
- (7) A produção naval possui um tipo de produto – a embarcação – muito particular: trata-se, com efeito, de produtos não repetitivos. Isto significa que a organização do trabalho corresponde à de um processo de produção por unidade, em que a importância da estrutura profissional de ofício não desapareceu completamente. A previsibilidade técnica, e principalmente econômica, do trabalho e o controle das operações de produção são menores, a flexibilidade organizacional, a polivalência e a autonomia do nível de execução são mais amplas. As flutuações das encomendas tornam difícil a gestão racionalizada (Lima, 1981, p. 896).
- (8) Principais exemplos de Entidades ou Sociedades classificadoras: Lloyd Register; American Bureau Shipping; Bureau Colombo; Bureau Veritas; Noësk Veritas; Germanischer Lloyd e Noble Danton (Sinaval, 2010).
- (9) Armadores são empresas de transporte aquaviário que demandam embarcações novas e usadas, diretamente dos estaleiros ou através de *trading companies* e de outros *brokers*. Além disso, podem receber financiamento em condições privilegiadas de governos, especialmente *eximbanks* de países produtores de navios. Os agentes financeiros privados também contribuem com a definição de *project finance* para aquisição. Além disto, os armadores ainda contratam empresas classificadoras/certificadoras para inspecionar projetos, materiais e construção de seus navios (Coutinho, 2006). No caso do Brasil, no período de retomada, o principal armador é a Transpetro/Petrobras.
- (10) A Sete Brasil foi criada em dezembro de 2010. Nesse caso, foi criada por sete investidores financeiros, entre os quais os três maiores fundos de pensão – Petros, Funcef e Previ, os bancos Bradesco, Santander, BTG Pactual e a própria Petrobras. A Petrobras fomentou a criação da Sete Brasil para passar segurança aos investidores quanto à construção das sondas de perfuração no Brasil. É esta empresa que fecha os contratos com os estaleiros (entre as quais a EAS) e, por sua vez, contratos de afretamento para a Petrobras. O menor tempo de uso das sondas é elemento determinante na redução de custos no pré-sal, pois 50% dos gastos se dão nessa fase do desenvolvimento. Para cada sonda será montada uma sociedade de propósito específico (SPE). Ela pretende garantir a produção de 30 sondas até 2020, das quais 28 são para a Petrobras e duas para o mercado spot. Para fornecer 28 sondas para o pré-sal, atualmente não tem dinheiro para continuar as obras e se tornou inadimplente com estaleiros e fornecedores (Sinaval, 2016).
- (11) O Fundo de Marinha Mercante – FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira. Sua fonte básica de recursos é o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), incidente sobre o frete cobrado pelo transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, ou seja, sobre as atividades de cabotagem e importação de mercadorias (Dores, Lage e Processi, 2012).

- (12) Para fins políticos-administrativos, o Governo estadual divide o território fluminense em oito Regiões de Governo: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Costa Verde, Norte Fluminense, Serrana, Centro-Sul Fluminense, baixadas Litorâneas, Médio Paraíba (Fundação Cide apud Silva, 2009).
- (13) As cidades que compõem a região Metropolitana do Rio de Janeiro são Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Mesquita, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá (Fundação Cide apud Silva, 2009).
- (14) O surgimento da indústria de construção naval de grande porte no Brasil ocorreu no século XIX, quando o empresário Barão de Mauá inaugurou o primeiro estaleiro do País, na localidade de Ponta da Areia, em Niterói (RJ) (Jesus, 2013).
- (15) No dia 17 de março de 2014, a Polícia Federal Brasileira deflagrou a operação que viria a ser conhecida como Lava Jato, unificando quatro investigações que apuravam a prática de crimes financeiros e o desvio de recursos públicos. Inicialmente, foi identificada a atuação dos principais personagens do mercado clandestino de câmbio no Brasil no esquema criminoso investigado. Eram doleiros responsáveis pela movimentação financeira e lavagem de dinheiro de inúmeras pessoas físicas e jurídicas, o que acabava por envolver uma grande diversidade de outros crimes, como tráfico internacional de drogas, corrupção de agentes públicos, sonegação fiscal, evasão de divisas, extração, contrabando de pedras preciosas, desvios de recursos públicos, dentre outros. Para mais informações, ver *site* da Polícia Federal, disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>.
- (16) Ademais, o presidente destacou ainda: “vou demitir 800 funcionários. Em 2015, eram 1.500 pessoas. Não vejo luz no fim do túnel” — disse Miro Arantes, presidente do Vard Promar, que busca investir em outras áreas na unidade de Pernambuco, hoje focada em embarcações de apoio (Rosa e Ordoñez, 2016). Setor naval afunda: sem novos projetos da Petrobras, estaleiros começam a fechar as portas e demitem em massa. Márcia Foletto / *Agência O Globo*, 1/5/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/setor-naval-afunda-19205832#ixzz4lkDJsto4>. Acesso em: 20 jul.
- (17) O BrasFels, em Angra dos Reis, sente os efeitos da crise do setor. Dos nove mil trabalhadores em 2014, restam 4 mil. As obras das três sondas da Sete Brasil foram paralisadas, já que o estaleiro não recebe pagamentos da empresa desde 2014 e só opera com recursos próprios. “O estaleiro tem sido fortemente impactado pelo mercado em deterioração”, disse a companhia. O BrasFels executa obras de duas plataformas para a Petrobras e um navio-sonda para Modec (Rosa e Ordoñez, 2016).
- (18) Com a retomada, está acontecendo a procura desses trabalhadores experientes pelos novos estaleiros, como é o caso do Estaleiro do Atlântico Sul – EAS, em Pernambuco, que está fazendo propostas para os trabalhadores fluminenses. Portanto, nota-se que o atual período de retomada trouxe a evidência do conhecimento e da experiência do trabalhador naval como fator importante para a indústria (Jesus, 2013).

Referências

- BNDES (1997). Construção Naval no Brasil e no Mundo. *Informe de Infraestrutura n° 14*. Área de Infraestrutura /Gerência de Estudos Setoriais 3.
- BORGES, J. C. S. e CARLOS, R. L. (2003). *Indústria da Construção Naval: a crise e recuperação*. BNDES Conjuntura Setorial, julho, pp. 47-50.
- COUTINHO, L.; SABBATINI, R. e RUAS, J. A. G. (2006). Forças atuantes na indústria de construção naval. *Relatório de Pesquisa do Convênio Finep/Engenharia Naval*. EPUSP, mimeo, setembro.
- DORES, P. B.; LAGE, E. S. e PROCESSI, L. D. (2012). A retomada da indústria naval brasileira. *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*, v. 1, pp. 274-299.
- FERRAZ, J. C. (1986). *Determinants and consequences of rapid growth in the brazilian shipbuilding industry*. Londres, Sussex.
- FERRAZ, J. C. et al. (2002). *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Unicamp/IE, dezembro.
- FRASSA, J.; VERSINO, M.; JESUS, C. G. e GITAHY, L. M. (2011). El rol estatal en sectores estratégicos: la industria naval pesada en Argentina y Brasil. *Revista de Historia Industrial Economía y Empresa*, v.1, n. 47, pp. 151-181.
- FURTADO, A. T. (2002). Mudança Institucional e Política Industrial no Setor Petróleo. *Revista Com Ciência*. Disponível em: <http://www.comciencia.br/framebusca.htm>. Acesso em: 12 out 2002.
- _____ (2005). Mudança institucional e política industrial no setor petróleo. *Revista com Ciência*, 2002. Disponível em: <http://www.comciencia.br/framebusca.htm>. Acesso em: 12 out.
- FURTADO, A. T. et al. (2003). Política de compras da indústria do petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos. In: *Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas*. Rio de Janeiro.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). *Cidades*. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades>. Acesso em: 2 abr 2016.
- INDI (2010). Subsídios para a discussão sobre a atração de investimentos no setor de construção naval. *Fiec*. Ceará, ano 3, n. 5.
- JESUS, C. G. e GITAHY, L. M. C. (2009). Transformações na indústria de Construção Naval Brasileira e seus impactos no mercado de trabalho (1997-2007). In: 1º CONGRESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE CABO VERDE, 15º CONGRESSO DA APDR – ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Cidade da Praia - Cabo Verde. *Actas Proceedings*, pp. 3898-3916.
- _____ (2010). Indústria da construção naval, trabalho e desenvolvimento regional em Angra dos Reis no início do século XXI. In: XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO. *Anais*. Mendoza, Argentina, Cifot, v. 1.
- JESUS, C. G. (2013). *Retomada da indústria de construção naval brasileira: reestruturação e trabalho*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

- JESUS, C. G. (2016a). "Labour in the Brazilian Shipbuilding Industry: a contribution to an analysis on the recovery period". In: VARELA, R.; MURPHY, H. e VAN DER LINDEN, M. (orgs.). *Shipbuilding and ship repair workers around the world*. Chicago/Amsterdam, Chicago Press/Amsterdam University Press, v. 1, pp. 477-490.
- _____ (2016b). Notas sobre a desconcentração regional da indústria de construção naval brasileira no princípio do século XXI. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. XVIII, pp. 685-703.
- LACERDA, S. M. (2003). Oportunidades e desafios da construção naval. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, BNDES, v. 10, n. 20, pp. 41-78.
- LIMA, E. T. e VELASCO, L. O. M. (1998). Construção Naval no Brasil: existem perspectivas. *Revista do BNDES*, n. 10.
- MARINS, C. (2009). *Técnicas avançadas em planejamento e controle da construção naval*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MDICE (2002). *Desenvolvimento de Ações de apoio à Cadeia Produtiva da Indústria Naval e Marinha Mercante*. Brasília, Relatório, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, março.
- NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. e TURCHI, L. (2009). Inovação e a Indústria Naval no Brasil. *ABDI: estudos setoriais de inovação*. Belo Horizonte.
- NEIT/IE/UNICAMP (2002). *Estudo da competitividade de Cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio – cadeia Indústria Naval*. Campinas, Nota técnica.
- PASIN, J. A. B. (2002). Indústria Naval do Brasil: Panorama, Desafios e Perspectivas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, pp.121-148.
- RAIS/MTE (2006-2014). *Relatório de Informações Sociais*. Brasília, MTE. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>. Acesso em: 10 abr 2016.
- _____ (2006-2015). *Relatório de Informações Sociais*. Brasília, MTE.
- ROSA, B. e ORDOÑEZ, R. (2016). Setor naval afunda: sem novos projetos da Petrobras, estaleiros começam a fechar as portas e demitem em massa. Márcia Foletto / Agência O Globo, 1/5/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/setor-naval-afunda-19205832#ixzz4IkDJsto4>. Acesso em: 20 jul.
- SCHUTTE, G. R. (2012). Panorama do Pré-Sal: desafios e oportunidades. *IPEA Texto para Discussão*, 1791. Brasília.
- SILVA, R. D. (2009). *Estrutura Industrial e Desenvolvimento Regional no Estado do Rio de Janeiro (1990-2008)*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Paulista de Campinas.
- SINAVAL - Sindicato Nacional da Indústria de Construção e Reparação Naval e *Offshore* (2009). *Cenário 2009*. Rio de Janeiro. Disponível em: www.sinaval.org.br. Acesso em: 3 dez 2014.
- _____ (2011). *Sinaval Informe Mensal: Novos Estaleiros em Implantação*, maio.
- _____ (2012a). *Visão Geral da Construção Naval Brasileira*, março.
- _____ (2012b). *Impactos na formação de RH nos estaleiros e a curva de aprendizado*, agosto.
- _____ (2012c). *Cenário do 4º trimestre de 2012 – Balanço Anual*, dezembro.
- _____ (2014). *Informes: emprego naval*. Disponível em: www.sinaval.org.br. Acesso em: 3 dez 2014.

SINAVAL - Sindicato Nacional da Indústria de Construção e Reparação Naval e *Offshore* (2015). *Informe: Estaleiro BrasFELS relata avanços nas obras de plataformas e sondas*. Disponível em: www.sinaval.org.br. Acesso em: 3 dez 2014.

_____. (2016). *Perdas da Petrobras com Sete Brasil chegam perto de R\$1 bilhão*. Disponível em: www.sinaval.org.br. Acesso em: 25 de março de 2016.

SUZIGAN, W. (2000). *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo, Hucitec/Ed. Unicamp. (Economia & Planejamento. Série Teses e Pesquisas).

UNCTAD (2014). World Maritime News. Disponível em: <http://worldmaritimenews.com/archives/174191/infographic-maritime-transport-in-2014/>. Acesso em: 5 dez 2014.

Texto recebido em 6/set/2016
Texto aprovado em 7/nov/2016

Indústria naval brasileira e a crise recente: o caso do Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande (RS)

The Brazilian shipbuilding industry and the recent crisis:
the case of *Polo Naval and Offshore Rio Grande*
(state of Rio Grande do Sul)

Ana Paula F. D'Avila
Maria Aparecida Bridi

Resumo

Este artigo analisa a reativação da indústria naval no Brasil na década de 2000 como resultado da política neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma e que repercutiu imediatamente na criação de empregos e postos de trabalho no setor. A partir da contextualização histórica dessa indústria no Brasil, com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Sindicato Patronal (Sinval), bem como de entrevista com o sindicato dos trabalhadores (Stimmmerg) sobre emprego e sua dinâmica de contratação recente, constatamos que, embora essa atividade seja sazonal, caracterizada pela contratação por projetos (encomendas), a crise do emprego no período de 2015 encontra explicação no quadro político e jurídico que se instalou no Brasil.

Palavras-chave: neodesenvolvimentismo; políticas federais; indústria naval; emprego; crise.

Abstract

This article analyzes the reactivation of the shipbuilding industry in Brazil in the 2000s as a result of the neo-developmental policy of the governments of Lula and Dilma, which immediately reflected in the creation of jobs in the sector. Based on the historical contextualization of this industry in Brazil, with the use of data provided by the Annual Social Information List (Rais), by the General Roll of Employed and Unemployed Individuals (Caged), by the employers' association (SinavaL), and by an interview with the workers' union (Stimmmerg) on employment and its recent hiring dynamics, we have found that, although this activity is seasonal, characterized by the hiring of workers for specific projects, the employment crisis in 2015 can be explained by the political and legal scenario that has settled in Brazil.

Keywords: neo-developmentalism; federal policies; shipbuilding industry; employment; crisis.

Introdução

O crescimento econômico de um país nem sempre se reflete em desenvolvimento social, visto que o último se trata também de uma questão política. Nesse sentido, argumentamos que “a preocupação com a pobreza e a desigualdade de grandes estratos sociais é um tema relativamente novo no pensamento econômico e na elaboração política” (Mutis, 2013, p. 155). A desigualdade é, de fato, um problema social, mas tal questão “aparece e desaparece segundo os ciclos econômicos, atmosfera política e os paradigmas dominantes” (ibid.).

Segundo Ramalho e Verás de Oliveira (2013, p. 212), a partir da ascensão de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) ao Governo Federal em 2003, houve a retomada da dimensão social por meio de um conjunto de políticas. Em virtude disso, o debate sobre desenvolvimento ressurgiu na agenda política e sociológica. Nessa direção, em termos de desenvolvimento socioeconômico, o Brasil vivenciou um período importante devido à estratégia adotada pelo governo federal, o que “não significa que ele não seja fruto de um esforço de teorização, de concepções ideológicas e de escolhas políticas” (Traspdini e Mandarin, 2013, p. 19).

O crescimento econômico, ancorado na maior regulação do Estado e voltado para o consumo de massa, gerou, mediante a política de valorização do salário mínimo e de políticas sociais, uma melhor distribuição de renda (Pochmann, 2011, p.17), assim como políticas de criação de emprego. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, no segundo mandato de Lula, culminou com o fortalecimento do discurso

neodesenvolvimentista, o qual, por sua vez, obteve respaldo numa conjuntura internacional, que proporcionou uma base para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda. Assim, segundo Verás de Oliveira (2014, p. 114), o governo acabou incorporando “o pressuposto desenvolvimentista do papel indutor do Estado, mas ao mesmo tempo o circunscreveu aos limites ditados pelos compromissos macroeconômicos”.

No primeiro mandato de Lula, o aumento do preço das *commodities*, somado às políticas distributivas, resultou em crescimento econômico satisfatório (Bresser-Pereira e Theuer, 2012, pp. 825-826). Cumpre ressaltar que, em termos de debate, tanto o desenvolvimentismo quanto o neodesenvolvimentismo são frutos de “apreensões teóricas e propostas de política econômica, limitadas aos marcos do capitalismo em seus diferentes momentos históricos e padrões de reprodução ampliada do capital” (Traspdini e Mandarin, 2013, p. 3). Podemos dizer, assim, que o neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo são conceitos utilizados “como referência à nova leva de estudos sobre desenvolvimento, posteriores à hegemonia neoliberal” (Boschi e Gaitán, 2013, p. 325).

Os estudos sobre o neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo (e ainda sobre o social-desenvolvimentismo), em face do novo quadro político e econômico no período pós anos 1990, destacam que houve uma retomada de uma parte do pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal),¹ mas essa revisão se deveu também ao “fracasso das políticas neoliberais que proclamaram o Estado mínimo e o poder autorregulador do mercado” da década anterior (ibid.). Para Boschi

e Gaitán (ibid., pp. 325-326), o grupo liderado por Bresser-Pereira na Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV) tem em comum com a teoria cepalina a ideia do Estado como agente interventor responsável pela implementação de políticas (salário mínimo legal; transferências efetivas para os mais pobres; garantia de estabilidade de emprego; e combate à valorização cambial). Um segundo grupo situa-se na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e na Associação Keynesiana Brasileira, os quais propõem ir além da questão macroeconômica, defendendo a compatibilidade entre crescimento e distribuição de renda. Dois organismos públicos também se debruçam sobre a questão: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é responsável por produzir e disseminar conhecimentos que dizem respeito à agenda do desenvolvimento, qual seja: a inserção externa, políticas de criação de emprego e proteção social, entre outras; e a Cepal, por sua vez, estimula a produção analítica e, em uma de suas vertentes, realiza a análise sobre os determinantes externos e internos e o papel ativo do Estado na economia política.

A “segunda geração” da Escola de Campinas constitui-se como fonte de análise crítica ao neodesenvolvimentismo. Esta enfatiza a “dimensão macroeconômica das políticas econômicas e outorga maior peso ao mercado privilegiando o estudo da relação entre desenvolvimento das forças produtivas e o mercado externo” (ibid., p. 327). Essa Escola propõe o social-desenvolvimentismo, pois entende o social como eixo central do desenvolvimento, o qual seria alcançado por meio do mercado interno e da ampliação do consumo da população excluída, situando a distribuição de renda como decorrência do desenvolvimento das forças

produtivas. Combinando, portanto, a dimensão nacional e internacional (ibid., p. 328).

Assim, levando em consideração o debate teórico acima brevemente delineado, observamos que, a partir do governo Lula, o eixo social foi reinserido na agenda política por meio de uma série de políticas, dentre elas, a da valorização do salário mínimo, uma das formas de distribuir a riqueza gerada pelo país, e incentivo ao mercado interno via consumo. Em se tratando de política industrial, citamos o caso da reativação da indústria naval no Brasil e a descentralização dos estaleiros do Rio de Janeiro para outras regiões do País, tais como em Rio Grande, cidade situada ao sul do Rio Grande do Sul, e em Pernambuco, criando então novos territórios produtivos.

Interessa-nos, neste artigo, destacar um dos setores que se desenvolveu nesse período, o da indústria naval, que experimentou um *boom* em face do incremento das atividades petrolíferas e da descoberta do pré-sal pela Petrobras. Nessa conjuntura, surgiu a necessidade de construção de plataformas, navios e outras embarcações. O atendimento a tais demandas foi marcado pela adoção de uma política de forte conteúdo nacional, adotada pelo governo Lula. Assim sendo, a política estabelecida correspondeu à exigência de produção com percentual em torno de 60% de conteúdo nacional para o setor.

A retomada desse setor expressa o neodesenvolvimentismo (Bresser Pereira e Theuer, 2012) ou ainda o social-desenvolvimentismo (Boito Jr., 2012), que configurou o período Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) em seu primeiro mandato, ao implementar políticas estratégicas para o setor naval. De acordo com Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 826), “o governo

não chegou a ser novo-desenvolvimentista do ponto de vista macroeconômico, mas o foi na política industrial e na política social". Vejamos nas páginas que seguem a contextualização histórica desse setor, o seu incremento em uma região específica do Brasil, o Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande (RS), seus reflexos no mercado de trabalho e o impacto da crise econômica e política vivenciada a partir de 2015, que se aprofunda em 2016.

A indústria naval no Brasil: breve histórico sobre as políticas federais para o setor

As políticas governamentais para o desenvolvimento da indústria naval no Brasil remetem à década de 1950, precisamente a partir do Plano de Metas (Pereira, 2013, p. 148). Já durante a ditadura militar, o governo lançou o Plano de Emergência da Indústria Naval (1969-1970), assim como os Planos da Construção Naval (PCN)¹ (1970-1974) e 2 (1974-1980) (Pereira, 2013, p. 152). De acordo com Amaral, Gomide e Pires (2014, p. 191), foi com o Plano de Emergência de Construção Naval (1969-1970), assim como com o 1º e 2º PCN's que surgiram os primeiros estaleiros nacionais. Para Pereira (2013), os Planos subsidiaram os armadores através de financiamentos estatais e os protegeram da concorrência internacional. De 1980 a 1983, outro plano foi lançado, o Plano Permanente de Construção Naval, que objetivava conter a tendência à depressão econômica (Pereira, 2013, p. 152 apud Pasin, 2002).

Apesar dos planos do governo para implantação e manutenção da indústria naval no

País, a década de 1980 representou a decadência desse setor devido a inúmeros fatores, entre eles: a "crise da dívida externa, as reduções fiscais enfrentadas pelo governo federal"; aliado aos problemas de gestão no Fundo de Marinha Mercante (FMM) (Neto, 2014, p. 111) e à falta de financiamento público. Na década de 1990, esse cenário se agravou com a liberalização econômica e com a "desregulamentação do transporte marítimo de longo curso que expôs os armadores brasileiros à concorrência internacional" (Amaral, Gomide e Pires, 2014, p. 191). Como consequência, houve uma diminuição da frota nacional e, em contrapartida, o aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras, contraindo o setor da construção naval no Brasil (Motta, 2006 apud Amaral, Gomide e Pires, 2014).

Para Pasin (2002), o desenvolvimento da indústria naval brasileira adquiriu novo fôlego no final da década de 1990, com a promulgação da Lei do Petróleo e com o programa Navega Brasil. A Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) "abriu o mercado de exploração e refino do hidrocarboneto a novos *players*, além da Petrobras, acelerando a expansão da exploração de petróleo *offshore*" (p. 129).

De acordo com Dores, Lage e Processi (2012), em 1997 ocorreu a interrupção "do monopólio das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural" a partir de então, essas atividades "passaram a ser realizadas mediante contratos de concessão precedidos de licitação realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)" (p. 280). Além disso, foi regulamentado o transporte aquaviário pela lei 9.432/1997 que "disciplina os afretamentos de embarcações estrangeiras, define

as navegações e cria o Registro Especial Brasileiro – REB” (Carvalho, 2008, p. 4). Com isso, estabeleceu-se que poderiam ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação, e o financiamento se daria via o Fundo de Marinha Mercante (FMM) (Brasil, 1997a, lei 9.432/1997). Mas na primeira rodada de licitação em 1999,

[...] o processo considerava os índices de conteúdo local ofertados pelos concorrentes como um dos critérios de escolha do vencedor, de modo a estimular a aquisição de bens e serviços nacionais. *A partir da sétima rodada, realizada em 2005, os índices de conteúdo local passaram a ser obrigatórios, sendo estipulados índices mínimos nas etapas de exploração, desenvolvimento e produção. É importante ressaltar que as embarcações utilizadas nas atividades petrolíferas são consideradas no cálculo do conteúdo local dos blocos.* (Dores, Lage e Processi, 2012, p. 279; grifos nossos)

A lei 9.432/1997 já sinalizava a preferência, todavia, dado o índice de conteúdo local imposto pela primeira rodada de licitação em 1999 e a situação decadente dos estaleiros nacionais, as possibilidades da Petrobras eram limitadas. Somente em 2005, com as políticas federais voltadas para o setor e com a obrigatoriedade de uma porcentagem de conteúdo local, é que a indústria naval brasileira começou a ser efetivamente reativada.

Em 1999, o Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo I (Prorefam I), lançado pela Petrobras, “oferecia contratos de afretamento de oito anos para 22 embarcações a serem construídas no país” (ibid.). Nessa primeira etapa do programa, “foram licitadas 22 embarcações, mas três contratos foram cancelados”

(ibid., pp. 279-280). A segunda etapa do programa foi iniciada em 2003 e contratou mais trinta novas embarcações e 21 modernizações. Em 2008,

já no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a Petrobras lançou a terceira etapa do Prorefam, que previa a contratação de 146 novas embarcações de apoio no período de 2008 a 2016 para atuar, inclusive, em campos do pré-sal. Nessa etapa, o programa contou com a exigência de conteúdo local mínimo. (Ibid.)

O Prorefam estimulou a retomada de investimentos e a demanda do setor. Todavia, conforme dito acima, a efetiva reativação da indústria naval nacional, setor em decadência desde a década de 1980, deu-se a partir da terceira etapa do Prorefam. Em 2003, o Ministério de Minas e Energia (MME) juntamente com a Petrobras lançou o Programa de Modernização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (Prominp), o qual estabeleceu em lei o conteúdo local.² Em 2004, a Transpetro, que é a subsidiária de logística da Petrobras e responsável junto com esta por organizar as demandas da indústria naval, pautando o desenvolvimento do setor, lançou o Programa de Modernização e Expansão da Frota – Promef I, de 2004, e Promef II, de 2008 (Amaral, Gomide e Pires, 2014, p. 194). A partir de então, grupos industriais nacionais passaram a investir na construção de estaleiros.

Cumpramos ressaltar alguns fatores que foram decisivos nessa escolha, tais como: a pressão de setores da indústria naval representados pelo Sindicato Nacional de Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore* (Sinaval), bem como os “altos custos com o afretamento

por parte da Petrobras, a necessidade de renovação da frota da Transpetro, a descoberta de campos em águas profundas”, o que demandou mais embarcações, “e mudanças na política de conteúdo local nas rodadas de licitação da Agência Nacional de Petróleo (ANP)” (Carvalho, 2011 apud D’Avila e Bridi, 2015). Desse modo, a atuação do governo federal reuniu esforços junto à Petrobras e à Marinha Mercante, que operacionalizaram a política voltada para a reativação da indústria naval, via investimentos em infraestrutura e modernização dos antigos estaleiros situados no Rio de Janeiro, bem como a instalação de novos estaleiros³ em diversas regiões do País.

O ano de 2006 marca o início da instalação do Polo Naval e *Offshore* na cidade de Rio Grande (RS), tendo como marco a construção do dique seco, uma infraestrutura crucial para a construção e reparação de embarcações, assim como equipamentos marítimos vindouros.⁴ O Polo Naval e *Offshore*, inaugurado em 2010, foi estruturado em torno de três estaleiros: Estaleiro Rio Grande 1 e 2 (ERG 1, ERG 2) e Honório Bicalho. Entre 2013 e 2014, registrou o pico de atividades, período no qual foram entregues as Plataformas: P-63; P-55; P-58 e o casco da P-66, resultando, portanto, em movimento de contratação, bem como em desmobilização de mão de obra (ibid.).

Para o Polo Naval e *Offshore*, a “Petrobras possui direito de uso através de comodato, por dez anos contados a partir de setembro de 2010 e possibilidade de renovar contrato de uso por mais dois anos” (Fabres, 2014, p. 33). A Petrobras assinou contratos de concessão, via licitação, com um consórcio empresarial e com uma empresa, o primeiro está voltado para a instalação e integração de módulos

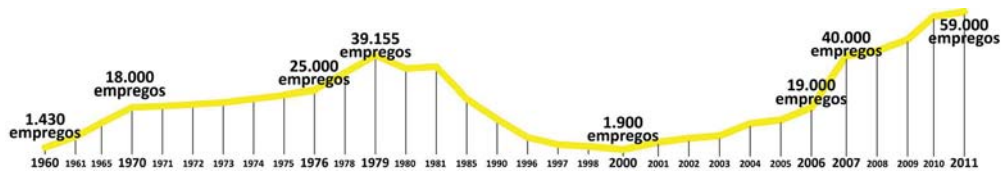
nas plataformas de petróleo. E a empresa, por sua vez, tem na sua carteira a construção de oito cascos replicantes do tipo FPSOs (*Floating Production, Storage and Off-Loading Platform* ou Plataforma Flutuante de Produção, Armazenamento e Escoamento) – replicantes que são plataformas feitas como réplicas, idênticas entre si, na qual cada uma repete o projeto da anterior, permitindo ganhos de custos e de prazos na construção – e três navios sondas para exploração do pré-sal (D’Avila e Bridi, 2015). Isso refletiu socialmente, na medida em que alterou positivamente a dinâmica do mercado do trabalho, como podemos acompanhar nos dados a seguir.

Empregos gerados pela construção naval brasileira: um breve histórico

Entre 1956 a 1961, vigorou o Plano de Metas, articulado pelo Governo Federal, e em 1958 o Fundo da Marinha Mercante fora criado, ambos foram importantes para o setor naval do Brasil, que começava a ser estimulado. Com o desenvolvimento dessa indústria, observa-se a criação de um mercado de trabalho, como podemos acompanhar na série histórica da Figura 1. O volume de empregos na construção naval como um todo correlaciona-se com as políticas adotadas pelos governos federais.

Em 1960 a indústria naval possuía um total de 1.430 empregos. Em 1966 a primeira plataforma fixa (P-1) foi construída no Estaleiro Mauá, no Rio de Janeiro. Durante a ditadura militar, em 1970 18 mil empregos foram gerados, pois, em 1969, o governo lançou o Plano Emergência da Indústria Naval (1969-1970), assim como os Planos da Construção

Figura 1 – Empregos na construção naval brasileira: entre 1960 e 2011



Fonte: Sinaval (2012, p. 8).

Naval 1 e 2 citados anteriormente (Sinaval, 2012, p. 8). Nesse contexto, o Brasil conquistou o 2º lugar mundial em volume de encomendas de construção naval (ibid.). Como é possível observar na Figura 1, em 1976 havia 25 mil empregos, e no seu ápice, em 1979, a indústria naval gerava 39.155 empregos. Todavia, com a recessão econômica dos anos 1980, esses empregos foram diminuindo e, na década de 1990, esse fenômeno foi asseverado pela desregulamentação do transporte marítimo de longo curso, que inviabilizou a operação dos armadores brasileiros (ibid.). O desmonte foi tamanho que, no ano de 2000, a indústria naval apresentava apenas 1.900 empregos. Somente a partir de 2005, o nível de emprego do setor se elevou significativamente, como analisamos a seguir.

A retomada da indústria naval e a evolução do emprego

A reativação da indústria naval a partir de 2003 se deu via iniciativa do Governo Federal com o prosseguimento de rodadas do

Prorefam e a criação de outros programas, tais como: o Prominp e o Promef, em conjunto com a Petrobras e com a Marinha Mercante, voltando o foco para conteúdo nacional. A partir de 2005, a indústria naval começou a gerar um significativo número de empregos devido à demanda crescente de encomendas aos (antigos e novos) estaleiros brasileiros, como demonstra a Tabela 1 que sintetiza a evolução no número de empregos.

Em 2005, havia 14.442 empregos, conforme os dados, houve um salto para 82.472 em 2014. De acordo com a estatística levantada pelo Sinaval, a partir de 2014 começa uma queda no emprego, isto é, de 82.472 caiu para 43.745 em 2016 (dados de janeiro a junho). Por um lado, o Sinaval, ao analisar essa variação e queda, explica que ela também se deveu à conclusão de várias obras, com as entregas de navios e plataformas que geraram a desmobilização da mão de obra. Por outro lado, o sindicato patronal também avaliou que o decréscimo, já observado em 2015, é um indicio da "crise da economia brasileira e da Petrobras a partir do segundo semestre de 2014, devido à Operação Lava Jato"⁵ (Sinaval, 2014, p. 2).

Tabela 1 – Evolução do emprego nos estaleiros brasileiros de 2005 a 2016*

Ano	Empregos gerados
2005	14.442
2006	19.600
2007	29.124
2008	33.277
2009	40.500
2010	56.112
2011	59.167
2012	62.036
2013	78.136
2014	82.472
2015	57.048
2016*	43.745

Fonte: Sinaval (2014 e 2016).
*Os dados de 2016 são de janeiro a junho.

Tabela 2 – Empregos nos estaleiros por região de janeiro a junho de 2016

Regiões	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho
Sudeste	24.296	22.628	22.272	21.236	19.534	16.810
Nordeste	5.610	5.600	7.553	7.340	6.654	5.868
Norte	8.300	8.379	8.377	9.528	9.597	7.953
Sul	12.870	12.672	12.761	12.824	12.762	13.114
Total	51.076	49.279	50.963	50.928	48.547	43.745

Fonte: Sinaval (2016).

No ano de 2015, a redução dos empregos persistiu e, em 2016, ela piora, pois, se comparada ao ápice do ano de 2014, a indústria naval perdeu 38.727 postos de trabalho. Observamos na Tabela 2 os números disponibilizados pelo Sinaval, por região do País.

De acordo com o Sinaval (2016, p. 2), comparativamente a região Sudeste continua sendo a maior empregadora, responsável por 16.810 contratações, mas também apresenta

uma perda significativa, com a redução de 7.486 vagas. Na região Sul, considerada a segunda maior empregadora, houve o aumento de 244 vagas desde janeiro. Por sua vez, a região Nordeste aumentou 258 empregos, mas reduziu suas vagas se comparadas ao mês de maio. Por fim, a região Norte perdeu 347 vagas desde janeiro. Os dados sinalizam, portanto, que em 2016 a tendência mais geral foi de queda do emprego no segmento.

No Estaleiro Rio Grande (ERG – Rio Grande/RS), a situação destoa um pouco desse cenário porque o Banco Brasil Plural “assumiu a gestão da conta vinculada⁶ relativa ao contrato com a Petrobras para a construção dos cascos dos FPSOs replicantes” (Sinaval, 2015, p. 2). No segundo semestre de 2013, a Petrobras e o consórcio empresarial “assinaram um contrato para a fabricação das plataformas ao custo de US\$1,3 bilhão. Logo em seguida, tendo em vista o surgimento das denúncias investigadas pela Operação Lava Jato” (G1, 2016a), a Petrobras e o consórcio empresarial não entraram em acordo sobre os aditivos do contrato. Somente após intensa mobilização do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico de Rio Grande e São José do Norte (Stimmerg) em 2015, realizou-se uma reunião entre a Petrobras e o consórcio empresarial em que estavam presentes também o presidente do sindicato dos trabalhadores, trabalhadores e o prefeito do município de Rio Grande. Nessa reunião, foi firmado um acordo sobre os aditivos do contrato da P-75 e da P-77, ficando estabelecido que ambas as plataformas seriam construídas na cidade, ao invés de enviadas para produção na China

(como já aconteceu com o casco da P-68). Assim, o Estaleiro retomou timidamente suas atividades, mas o número de postos de trabalho estimado é de, no máximo, dois mil, de acordo com o sindicato dos trabalhadores.

Além das informações disponibilizadas pelo sindicato patronal, buscamos outras fontes de dados para demonstrar como as dinâmicas políticas e econômicas nacionais refletem no âmbito local e regional.

Nesse sentido, apresentamos a Tabela 3, obtida através da Relação Anual de Informações (Rais/MTE) para o grupo de construção de embarcações em Rio Grande/RS, de acordo com o vínculo ativo de 2010 – ano em que o Polo Naval e *Offshore* foi inaugurado – até 2015 para o grupo construção de embarcações, de acordo com a CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), em Rio Grande/RS.

Como podemos observar, houve um movimento crescente de vínculos ativos para o grupo de construções de embarcações, chegando, em 2014, com 7.479 vínculos. Todavia, em 2015 esse número decresceu para 5.993, seguindo a tendência do setor em geral.

A indústria naval contribuiu para o crescimento econômico de Rio Grande. Conforme

Tabela 3 – Vínculo ativo (empregos) de 2010 a 2015: grupo construção de embarcações Rio Grande/RS

Ano	Total
2010	571
2011	2.310
2012	6.494
2013	7.226
2014	7.479
2015	5.993

Fonte: Rais/MTE.

Klein (2016), o prefeito da cidade explicou que, em 2009, o orçamento era de R\$260 milhões e que, no contexto atual, foi triplicado para cerca de R\$630 milhões. Além disso, "a instalação da indústria naval atraiu investimentos em outras áreas. Entre os empreendimentos, o prefeito citou as duplicações das rodovias BR-116 e BR-392, além de aumento no número de cursos da Universidade Federal do Rio Grande (Furg)" (ibid.). A Petrobras, por sua vez, é a grande cliente do Polo Naval, desta forma o futuro da indústria naval depende do planejamento dos investimentos da estatal (ibid.).

Com a elevação do número de empregos, a cidade de Rio Grande vivenciou mudanças importantes, uma vez que se tornou um polo de atração de mão de obra, o que provocou também alterações nas condições de vida, de mobilidade e de moradia na região. Da mesma forma que os empregos gerados contribuíram para um certo bem-estar na medida em que as pessoas conseguiam produzir sua subsistência, por sua vez, o desemprego e a redução de postos de trabalho causaram insegurança e crise social. É nesse cenário que podemos constatar o impacto da dinâmica econômica e das decisões políticas na cidade.

A crise e seus reflexos imediatos no trabalho: incerteza e desemprego

A história do sistema capitalista, conforme Bridi (2006, p. 285), "aponta para certa cronicidade nas crises, que, por sua vez, pode desembocar em transformações estruturais

ou não da sociedade". Ao analisar as crises que assolam o capitalismo e seus reflexos para os trabalhadores, a autora afirma que a noção de crise é inconcebível sem a compreensão de sociedade como um sistema capaz de sofrer crises, pois a própria mudança implica um caráter crítico (Bridi, 2005). As crises conjunturais e/ou estruturais são inerentes ao sistema capitalista, com base em estudos de Morin (1998) e de Habermas (1980) sobre o fenômeno das crises. A autora propõe um pensamento que seja capaz de refletir e analisar as crises como "situação de transição e de transformação inscrita no âmbito da desregulação e desorganização do fenômeno social, a ser explicada por um conjunto de redes complexas e inter-relacionadas entre si" (Bridi, 2005, p. 50).

A fim de evitar o uso do conceito de crise de modo banalizado, que redundaria em conteúdo pouco explicativo, orientamo-nos em analisar a crise partindo dos pressupostos de que estas

- a) se encontram inscritas num determinado tempo e numa espiralidade dialética;
- b) supõem situações de conflitos, incertezas, rupturas de um determinado equilíbrio, bloqueios;
- c) são momentos de incerteza e mudança, mas também de decisão e de transição;
- d) são decorrências das transformações estruturais e, particularmente, dos processos de desregulamentação do trabalho e das contradições inerentes ao sistema capitalista;
- e) afetam a sociedade por essa conter antagonismos, contradições e conflitos; e finalmente, as mudanças críticas são aquelas que colocam em risco a identidade de um sujeito social, de uma instituição. (Bridi, 2006, p. 284)

A autora invoca, assim, um conceito de crise como momento de indeterminação, de incerteza, mas também de transição. Essa transição pode levar a patamares progressivos, quando as mudanças produzem avanços sociais, políticos e econômicos e/ou regressivos quando a tendência se inverte (Morin 1998 e Bridi, 2005). No caso em tela, a crise possui várias facetas e protagonistas, mas os fatores econômicos, jurídicos e políticos desempenham papéis-chave no quadro de inversão e de retrocesso em termos trabalhistas vigentes.

Engendrado nessa atmosfera, temos a Operação Lava Jato que foi deflagrada em março de 2014, tornando público um esquema de propinas ou contratos superfaturados a partidos políticos, pessoas físicas e jurídicas. Essa operação se insere no contexto mais amplo que redundou em um movimento de crescimento do desemprego no Brasil e que também impactou fortemente as contratações nos estaleiros brasileiros. A crise econômica e política experimentada pelo Brasil desde então, segundo Krein (2016), vem sendo utilizada, inclusive, “pelas entidades patronais, apoiada em análises pró-mercado, para colocar na agenda uma

reforma trabalhista”, que desconstrói os direitos conquistados historicamente e, além disso, suprime as conquistas no âmbito do trabalho no Brasil. Nesse sentido, a crise teria um caráter fortemente regressivo.

A crise que redundou em demissões, no segmento de construção de embarcações, a princípio, de teor conjuntural, produziu efeitos imediatos e regressivos no que tange à dinâmica do emprego, como podemos acompanhar na Tabela 4, conforme os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE).⁷

No ano de 2015, foram admitidos, portanto, 1.052 trabalhadores e desligados 2.782, refletindo um saldo negativo de 1.730. Assim, com base na noção de crise, argumentamos que, a partir de 2015, o cenário econômico no Brasil agrava-se, refletindo, por exemplo, o aumento do saldo negativo de postos de trabalho do Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande.

A Tabela 5 demonstra o movimento das admissões e demissões para a cidade de Rio Grande/RS, de acordo com a Cnae 2.0, para o grupo construção de embarcações de janeiro a outubro de 2016.

Tabela 4 – Admitidos e desligados em 2015: grupo construção de embarcações, município de Rio Grande/RS

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Totais
Admitidos	2	39	427	214	139	71	7	80	14	23	24	21	1.052
Desligados	134	453	45	83	211	238	72	503	332	59	41	611	2.782
Saldo	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	-1.730

Fonte: Caged/MTE. Tabela adaptada pelas autoras.

Tabela 5 – Admitidos e desligados de janeiro a outubro de 2016: município de Rio Grande/RS

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Totais
Admitidos	40	98	77	204	163	164	14	3	28	28	819
Desligados	194	109	25	166	89	32	124	224	281	500	-1.744
Saldo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 925

Fonte: Caged/MTE. Tabela adaptada pelas autoras.

Em 2016, pelo menos até outubro, observamos que os admitidos foram 819; em contrapartida, o número de desligamentos é elevado e corresponde a 1.744, apresentando um saldo negativo de 925 postos de trabalho. Comparados ao ano de 2015, embora ainda faltem dois meses para finalizar esse balanço prévio, os dados do Caged/MTE apontam que, por enquanto, em 2016, perdeu-se menos postos de trabalho (925). Esse fato está, de alguma maneira, correlacionado a um conjunto de ações, quais sejam: uma empresa deverá entregar os cascos encomendados para a Petrobras até 2018, mas, como passa por uma crise, o Banco Brasil Plural “assumiu a gestão da conta vinculada relativa ao contrato com a Petrobras para a construção dos cascos dos FPSOs replicantes” (Sinaval, 2015, p. 2). Assim, mesmo que reduzindo o número de empregos, as atividades continuaram tendo em vista a prioridade em manter a produção das duas plataformas acordadas e o cumprimento do prazo para entrega.

Em relação ao consórcio empresarial, o sistema é diferente porque a cada plataforma o contrato é revisto. Desse modo, com a crise se torna cada vez mais difícil a negociação de

possíveis aditivos dos contratos, resultando, portanto, numa falta de perspectiva em relação a obras futuras da P-75 e P-77. Se o movimento de demissões que ocorreu em 2015, teve forte ligação com a situação de envolvimento das empresas em problemas jurídicos, é preciso mencionar também a “natureza sazonal” dessa atividade, conforme analisaram D’Avila e Bridi (2015). Para as autoras, a produção por encomendas apresenta muita similaridade com a produção por projetos, o que corrobora com esse quadro de crise que se soma ao mercado de trabalho fluido e flexível.

Além dos problemas ocasionados pelo desemprego, recorrente ao término dos projetos, essa sazonalidade, segundo o dirigente do sindicato dos trabalhadores de Rio Grande, traz dificuldades para a atividade sindical:

O sindicato hoje ele não tem um meio de controlar esse trabalhador hoje. Por quê? Porque hoje tu vai lá na empresa, amanhã tu é sócio, tu saiu e tu está na outra [empresa], então pro meu sistema ele é sócio da empresa A e quando ele saiu da empresa A e foi para a B, ele perdeu o vínculo. E eu não tenho como saber se ele não vem aqui. Alguns vêm, [pois] a gente

tem muitos sócios fieis que vem aqui e [diz] "olha eu saí da empresa". Então como eu te digo essa questão sazonal aí é muito grande e a gente não tem esse controle. Então é muito difícil controlar aonde que está o nosso trabalhador hoje! Eu sei que se eu for para a porta da fábrica eu vou ver ele ali. Pô o cara trocou de jaqueta [...]. (Dirigente sindical, Rio Grande, 1º de julho de 2016)⁸

A mudança de empresa por parte do trabalhador dificulta até o controle do sindicato em relação aos seus sócios. A ação coletiva organizada, conforme Bridi (2006, p. 295), tem relação com a "capacidade de as instituições desenvolverem uma identidade que envolve a experiência e a consciência de pertencimento a um coletivo e de um compartilhamento de referencial comum, enquanto fonte de significado e experiência de um grupo, de povo". Para a autora, essa é uma das razões da crise no sindicalismo atual produzidas pelas novas configurações do trabalho e das formas de contratação flexíveis. Um dos grandes impulsionadores da ação coletiva é a possibilidade de aglutinação dos trabalhadores "em torno de interesses comuns". Essa dificuldade, do processo de identificação dos trabalhadores, dadas as transformações no mercado de trabalho, se não obstaculiza totalmente, dificulta a ação (ibid.).

O desemprego em momentos de crise, no entanto, é um dos maiores entraves para a ação coletiva, pois coloca os trabalhadores na defensiva. A falta de trabalho, além de comprometer a vida e a subsistência do trabalhador, potencializa a crise social. A centralidade do trabalho encontra-se expressa na fala do dirigente sindical que afirma:

Eu acho, assim, que a grande coisa seja qual for o governo, nós temos que defender o trabalhador primeiro, a bandeira: trabalho. [...] Estou sendo bem sincero, quer malhar o sindicato? Malha, mas dá emprego para o trabalhador. Quer torrar o sindicato? Torra. Mas dá emprego para o trabalhador, é a minha opinião [...]. (Dirigente sindical, Rio Grande, 1º de julho de 2016)

Quando indagamos sobre o desemprego, o dirigente sindical responsabilizou às opções feitas pelos empresários em momentos de crise.

[...] a visão que eu tenho do desemprego hoje ele está dentro da parte do empresário que não quer perder dinheiro. Então o que que ele faz? Eu vou demitir cinco, mas eu vou ficar com o dinheiro aqui quando melhorar eu contrato de novo. Ele não perde dinheiro, mas nós sim. (Dirigente sindical, Rio Grande, 1º de julho de 2016)

O sindicalista, portanto, atribui o desemprego no Polo naval a uma questão de escolha empresarial, no qual estes preferem economizar na contratação, mediante a desmobilização da mão de obra. A explicação para esta desmobilização tem relação com a sazonalidade bastante característica de alguns segmentos do Polo Naval. Quando olhamos para os dados de 2015 e 2016, considerando o cenário nacional e internacional, contudo, podemos observar que a crise que se abateu sobre o setor naval no Brasil, não ocorreu apenas em Rio Grande, mas também implicou em enormes contingentes de demissões em outros polos navais como do Nordeste e norte do país.

Nesse sentido, ao indagarmos sobre as razões para esta crise de emprego, que se abateu sobre o setor Naval, é preciso analisar também as raízes mais profundas que se encerram nos problemas econômicos vivenciados pela economia capitalista global. Ou seja, diversos fatores conjugaram-se e remeteram à crise no setor naval e à crise do emprego neste e também em outros setores da economia. No plano internacional, a crise que levou à retração da economia chinesa e a redução dos preços das *commodities*, a redução do preço do petróleo bruto, por exemplo, segundo Lacerda (2016), afetou tanto as exportações quanto, de forma contundente, inibiu novos projetos e novos investimentos devido à queda da sua receita e rentabilidade. Ademais, há um vínculo entre crise no setor naval e as decisões judiciais no plano da lava-jato, visto que estas se dão sobre um conjunto de empresas ligadas à Petrobras, causando a desorganização da cadeia de óleo e gás,⁹ pois se trata de um segmento cujo forte crescimento no período recente se deu vinculando a mesma.

Considerações finais

A crise econômica e política brasileira afetou de modo particular a cidade de Rio Grande. A instalação do Polo Naval e *Offshore* representava uma oportunidade de emprego para milhares de trabalhadores oriundos não só do estado do Rio Grande do Sul, mas do país. Esse empreendimento novo, a princípio de longo prazo, alavancou também uma cadeia de investimentos no ramo imobiliário, em mobilidade urbana, etc. Em estudos realizados pela

comunidade acadêmica a fim de, apresentar os principais gargalos da cidade, demonstrou-se que tal empreendimento implicou em investimento no comércio em geral, no setor de serviços, e uma gama de atividades que dinamizaram a economia da cidade e região. Também em relação a demografia, a população de Rio Grande, por exemplo, saltou de 197.228 habitantes em 2010, para 207.036 habitantes em 2014, conforme dado do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015 apud D'Avila e Bridi, 2015).

A Operação Lava Jato impactou fortemente a retomada do setor naval, visto que as empresas envolvidas interromperam sua inserção em novos projetos, por estarem impedidas, ao menos momentaneamente, de participarem de licitações e devido ao atraso no pronto estabelecimento de acordos de leniência.¹⁰ Entretanto, não temos por objetivo dimensionar o grau de responsabilidade pela crise de cada um dos atores, mas sim apontar um contexto imbricado entre o nacional e o global. No Brasil, conforme demonstrado, o setor vem encolhendo, as obras estão paralisadas e os estaleiros vêm sendo fechados. Pode-se dizer que o Polo Naval em Rio Grande é, do ponto de vista econômico, o grande empreendimento industrial responsável por dinamizar a cidade. Portanto, a falta de perspectiva de uma reinserção nessa indústria significa para o trabalhador – na melhor das hipóteses – ter que se voltar para outros ramos, com contrapartidas salariais menores, tais como o comércio e a agricultura, por exemplo.

A adoção da gestão da conta vinculada ao contrato das plataformas com a Petrobras, pelo Banco Brasil Plural, é um dos fatores pelos quais o Polo Naval continua em funcionamento, pois a partir disso foi possível realizar

o pagamento aos fornecedores e aos trabalhadores e trabalhadoras. No outro estaleiro, aguarda-se a chegada de uma plataforma. O clima de instabilidade é a regra, e cresce a cada fase da Operação da Lava Jato anunciada na mídia, sendo, em certa medida, utilizada como justificativa pelas escolhas empresariais em empurrar as encomendas de plataformas para a Ásia, ainda que as razões principais estejam no afrouxamento da política de “conteúdo nacional” e a busca da redução do custo da mão de obra. Desse modo, no caso de Rio Grande, uma das principais preocupações “é com a construção das plataformas P-75 e P-77, cujo contrato foi assinado em 2013 e prometia a contratação de 2 mil trabalhadores. Por enquanto, as obras não começarão” (G1, 2016b).

É possível afirmar que a preocupação com a desigualdade e, conseqüentemente, a formulação de políticas sociais, no caso estudado a importância crucial do Estado no que tange às políticas de incentivo à indústria naval nacional, estiveram presentes nos governos Lula e Dilma. Em termos de projeto neodesenvolvimentista pairam enormes incertezas. Um dos aspectos desafiadores diz respeito à nova divisão internacional do trabalho, principalmente pelo fato de que as plataformas vêm deixando de ser fabricadas no Brasil e passando a ser fabricadas pela China.

No que diz respeito à atuação dos governos Lula e Dilma (no primeiro mandato), que são considerados neodesenvolvimentistas, há vários aspectos problemáticos, entre eles o processo de *impeachment* da presidenta eleita democraticamente. O presidente ainda quando interino sinalizou propostas de privatização e a diminuição do papel do Estado,

mediante o redimensionamento de políticas sociais, por exemplo. Além disso, o ajuste fiscal e a inflação configuram um cenário socioeconômico e político tenso, que onera cada vez mais a população.

Setores conservadores atribuem as dificuldades econômicas do País às políticas de cunho social e ao consumo desenfreado e defendem claramente o retraimento do Estado e maior atuação do mercado, conformando uma atmosfera muito semelhante àquela da década de 1990. Essa perspectiva neoliberal foi consubstanciada na controversa proposta de ajuste fiscal denominada PEC 241, transformada, no Senado, em PEC 55 pelo governo de Michel Temer, após assumir a presidência da República a partir do impedimento de Dilma Rousseff em 2016. Tratando-se de uma medida que altera a Constituição Federal e, por conseguinte, os mecanismos que viabilizam a atuação do Estado para gerir o modelo de desenvolvimento econômico e social do País, ao prever o congelamento dos investimentos do Estado por vinte anos.

Além disso, há o risco de reprimarização da pauta de exportação e desindustrialização, assim como a questão da garantia de ampliação de investimentos entre sistema de proteção social e o regime produtivo (Boschi e Gaitán, 2013, p. 329). Para os autores, o desafio está num projeto de desenvolvimento de longo prazo “com patamares definidos em termos de políticas de inovação, industrial e social”. Contudo, devido à conjuntura atual de crise política e econômica do País, o próprio neodesenvolvimentismo está em crise. Para Krein (2016), estamos vivenciando o esgotamento do crescimento econômico experimentado entre 2004 e 2013, somado ao “avanço das posições

conservadoras na sociedade que foram ganhando força para implementar a sua agenda conservadora". O autor argumenta que há uma reversão, principalmente com o aumento do desemprego e o corte dos gastos públicos.

A crise, portanto, como analisa Bridi (2006), traduz-se como um movimento de incerteza, mas também de transição. Assim, de 2003 até meados de 2014, o País vivenciou um movimento progressivo, em geral, de avanços sociais, políticos e econômicos. Todavia, a partir do segundo semestre de 2014, a tendência começa a se inverter e expressa, em 2016, uma regressão, uma vez que a democracia sofre um revés e se evidencia um aparente desequilíbrio entre os poderes da República. A regressão tende a se consubstanciar também nos ataques aos direitos dos trabalhadores, a partir de medidas que alteram o trabalho. Embora a reforma trabalhista, proposta pelo governo, tenha sido transferida para 2017, o Supremo Tribunal Federal, no período após a consumação do impedimento de Dilma Rousseff, tomou decisões interpretadas por considerável parcela das centrais sindicais como medidas contra os

trabalhadores, entre elas: a anulação da desaposentação e da súmula 277 – que assegurava a renovação automática de cláusulas sociais sem novo acordo como, também, a autorização dada pelo Supremo de corte do ponto do funcionalismo público em greve. Trata-se de reformas com grandes impactos para os trabalhadores, trazendo como uma das consequências a fragilização da ação coletiva (ibid.).

O futuro da indústria naval, por sua vez, está atrelado aos rumos políticos do País, visto que sua manutenção e desenvolvimento estão estritamente ligados às políticas federais. O resultado prático dessa multiplicidade de fatores econômicos, políticos e jurídicos, conforme apresentamos neste artigo, traduziu-se de forma quase imediata na cidade de Rio Grande, por exemplo, em crescimento do desemprego. Ponderamos, contudo, que a compreensão dos efeitos e consequências da crise política e econômica brasileira e seus rebatimentos na dinâmica econômica e social na região focada no artigo, em toda sua complexidade, requerem (re)visão histórica e análise de como os atores agem e reagem ante as mudanças em curso.

Ana Paula F. D'Ávila

Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política e Sociologia, Grupo de Estudos Trabalho e Sociedade. Curitiba/PR, Brasil.
davilaanap@outlook.com

Maria Aparecida Bridi

Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Curitiba/PR, Brasil.
macbridi@gmail.com

Notas

- (1) A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada no final da década de 1950, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), para compreender o contexto latino-americano. A Cepal tinha como pressuposto básico analisar as relações entre centro-periferia e as mudanças em estruturas sociais, tendo como principais pensadores os economistas Raúl Prebisch e Celso Furtado.
- (2) Fonte: http://www.prominp.com.br/prominp/pt_br/conteudo/sobre-o-prominp.htm Acesso em: 26 de nov. 2016.
- (3) Estaleiro Bobi em Amazonas, Estaleiro Rio Maguari no Pará, Estaleiro Inace no Ceará, Estaleiros Atlântico Sul e Vard Promar em Pernambuco, Estaleiro Eisa em Alagoas, Enseada Industrial Naval S.A. na Bahia, Estaleiro Jurong Aracruz no Espírito Santo, vinte estaleiros situados no Rio de Janeiro, seis estaleiros situados em São Paulo, quatro estaleiros em Santa Catarina e quatro estaleiros no Rio Grande do Sul. Fonte: http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Mapa_Brasil_Dez14.pdf. Acesso em: 10 maio 2016.
- (4) Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-01-26/petrobras-inaugura-canteiro-de-obras-da-plataforma-p-53-no-litoral-gaucho>. Acesso em: 19 set 2014.
- (5) Deflagrada, em março de 2014, a Operação Lava Jato é uma investigação da Polícia Federal que apura desvios de recursos da Petrobras envolvendo servidores públicos, políticos e empresários. A esse respeito, ver matéria do jornal *Zero Hora*, disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/11/entenda-a-operacao-lava-jato-as-empresasenvolvidas-e-o-impacto-no-rio-grande-do-sul-4646007.html>.
- (6) Existem indicações de que os dois últimos cascos, da série de oito, serão cancelados pela Petrobras. O ERG, em crise financeira, tem seu caixa operado numa conta vinculada da Petrobras que autoriza pagamentos aos fornecedores (Sinaval, 2016, p. 2).
- (7) Nota metodológica: os dados do Caged referem-se apenas aos empregos formais celetistas registrados, declarados pelos estabelecimentos ao Ministério do Trabalho (MTE), estando excluídos os empregos estatutários e os empregos e ocupações informais. É importante sublinhar, ainda, que esses dados estão sujeitos a ajustes, tendo em vista as declarações realizadas fora do prazo regular (Observatório Social do Trabalho – UFPEL, 2016). Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/observatoriosocial/2016/11/28/em-outubro-emprego-formal-cresce-em-pelotas-mas-diminui-em-rio-grande/>. Acesso em: 1º dez 2016.
- (8) O excerto apresentado na transcrição, conforme relato em entrevista realizada com o presidente do Sindicato dos trabalhadores (Stimmmerg).
- (9) Ver mais em: <http://www.valor.com.br/brasil/4289144/lava-jato-contribuiu-para-o-aumento-do-desemprego-diz-ipea>. Acesso em: 21 jul 2016.

- (10) “O acordo de leniência, fruto da experiência norte-americana, é o ajuste que permite ao infrator participar da investigação, com o fim de prevenir ou reparar dano de interesse coletivo. [...] No Brasil, o Programa de Leniência da Secretaria de Desenvolvimento Econômico é uma das inovações na área do direito da livre concorrência, previsto no artigo 35-B da Lei 8.884/1994, acrescentado pela Lei 10.149/2000, e consiste na possibilidade de acordo entre a Secretaria (em nome da União) e a pessoa física ou jurídica envolvida na prática da infração a ordem econômica que confessar o ilícito, e apresente provas suficientes para a condenação dos envolvidos na suposta infração. Em contrapartida, o agente tem os seguintes benefícios: extinção da ação punitiva da administração pública ou redução de 1/3 a 2/3 da penalidade” (De Camargo, 2004).

Referências

- AMARAL, L. A.; GOMIDE, A. de A. e PIRES, R. R. C. (2014). “A revitalização da indústria naval no Brasil democrático”. In: GOMIDE, A. A. e PIRES, R. R. C. (eds). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas*. Brasília, Ipea. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 20 jan 2015.
- BOITO JR, A. (2012). *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV. São Paulo.
- BONFIM, C. e JUSTI, A. (2016). PF cumpre mandados da 33ª fase da Lava Jato e mira a Queiroz Galvão. *G1*, 2/8/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/08/pf-cumpre-mandados-da-33-fase-da-operacao-lava-jato.html>. Acesso em: 2 ago 2016.
- BOSCHI, R. e GAITÁN, F. (2013). “Neodesenvolvimentismo”. In: IVO, A. B. L. (coord). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo, Annablume / Brasília, CNPq / Salvador, Fapesp (Coleção Trabalho e Contemporaneidade).
- BRASIL (1997a). Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm. Acesso em: 15 jun 2016.
- _____. (1997b). Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em: 15 jun 2016.
- BRIDI, M. A. (2005). *Sindicalismo e trabalho em transição e o redimensionamento da crise sindical*. Dissertação de Mestrado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- _____. (2006). “As várias manifestações de crise no sindicalismo e a crítica ao pensamento generalizante de crise”. In: ARAÚJO, S. M.; BRIDI, M. A. e FERRAZ, M. (orgs.). *O sindicalismo equilibrista: entre o continuísmo e as novas práticas*. Curitiba, UFPR.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e THEUER, D. (2012). Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 21, número especial, pp. 811-829.

- CARVALHAL, H. V. F. (2008). *O afretamento de embarcações estrangeiras operadas por Empresa Brasileira de Navegação (EBN): afretamento marítimo*. Brasília, 21 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/Ago08OafretamentodeEmbarcacoes.pdf>. Acesso em: 29 nov 2016.
- D'AVILA, A. P. F e BRIDI, M. A. (2015). As contratações na indústria naval em Rio Grande – Rio Grande do Sul. *Política e Trabalho. Revista de Ciências Sociais*, n. 43, pp. 319-339.
- DE CAMARGO, M. F. (2004). O Acordo de Leniência no sistema jurídico brasileiro. *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, VII, n. 17. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3963. Acesso em: 10 de ago 2016.
- DORES, P. B. das; LAGE, E. S. e PROCESSI, L. D. (2012). *A retomada da indústria naval brasileira*. Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- FABRES, A. C. P. (2014). *Indústria Naval de Rio Grande: modelo de trabalhadores da base produtiva*. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais). Pelotas, Universidade Federal de Pelotas. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/observatoriosocial/files/2013/01/TCC-CIENCIASSOCIAIS-VERSAO-FINAL-13-MAR-2014.pdf>. Acesso em: 4 ago 2015.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2016). *Pochmann: “A operação Lava Jato gera desemprego e leva à recessão”*. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/pochmann-opera%C3%A7%C3%A3o-lava-jato-gera-desemprego-e-leva-%C3%A0-recess%C3%A3o>. Acesso em: 15 mar 2016.
- G1 (2016a). *Chegada de peças de plataformas gera expectativa de empregos no RS*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/02/chegada-de-pecas-de-plataformas-gera-expectativa-de-empregos-no-rs.html>. Acesso em: 25 fev 2016.
- _____(2016b). *PF deflagra ação em estaleiro da Queiroz Galvão em Rio Grande, no RS*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/08/pf-deflagra-acao-em-estaleiro-da-queiroz-galvao-em-rio-grande-no-rs.html>, 2 de ago. 2016. Acesso em: 2 ago 2016.
- HABERMAS, J. (1980). *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2015). *Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Rio Grande do Sul. Rio Grande. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431560&search=rio-grande-do-sul|rio-grande>. Acesso em: 20 jul 2015.
- KLEIN, J. (2016). *Polo naval gaúcho tem encomendas por dois anos*. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2016/07/cadernos/empresas_e_negocios/511909-polo-naval-gaucha-tem-encomendas-por-dois-anos.html. Acesso em 1º ago 2016.
- KREIN, J. D. (2016). A crise como pretexto para reeditar velhos ataques. *IHU On-Line* (Unisinos. Impresso), v. 484, Ano XVI, 2 de maio. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6423&secao=484. Acesso em: 10 jun 2016.
- LACERDA, A. C. (2016). A saída da crise ainda será demorada. Ponte para o passado. *Jornal dos Economistas*, n. 324, pp. 6-7.
- MORIN, E. (1998). *Sociologia: a sociologia do microssocial ao macroplanetário*. Edição revista e aumentada. Portugal, Europa/América (Apartado 8).

- MUTIS, A. P. (2013). "Desigualdade e crescimento". In: IVO, A. B. L. (coord). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo, Annablume / Brasília, CNPq / Salvador, Fapesp (Coleção Trabalho e Contemporaneidade).
- NETO, C. A. da S. C. (2014). "Investimentos e financiamentos na indústria naval brasileira 2000-2013". In: CAMPOS NETO, C. A. da S. e POMPERMAYER, F. M. *Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)*. Brasília, Ipea.
- PASIN, J. A. B. (2002). Indústria Naval do Brasil: panorama, desafios e perspectivas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, pp. 121-148. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1804.pdf>. Acesso em: 10 jul 2014.
- PEREIRA, L. B. (2013). "Quando penso no futuro, não esqueço o meu passado: trabalho, direitos e memória na indústria naval do Rio de Janeiro". In: VERAS DE OLIVEIRA, R. e SANTANA, M. A. (orgs). *Trabalho em territórios produtivos reconfigurados no Brasil*. João Pessoa, Editora da UFPB.
- POCHMANN, M. (2011). Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. *Revista SER Social*. Brasília, v. 13, n. 28, pp. 12-40.
- RAMALHO, J. R. e VÉRAS DE OLIVEIRA, R. (2013). A atualidade do debate sobre trabalho e desenvolvimento: introdução. *CADERNO CRH*. Salvador, v. 26, n. 68, pp. 211-215.
- SINAVAL (2010). *A indústria da construção naval e o desenvolvimento brasileiro - 2010*. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/IndNaval-DesBrasil-2011.pdf>. Acesso em: nov 2015.
- ____ (2012). *Visão Geral da Construção Naval Brasileira*. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/SINAVAL-VisaoGeral-Mar2012.pdf>. Acesso em: 13 dez 2015.
- ____ (2014). *Cenário da Construção Naval – Balanço de 2014 e visão para 2015*. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Sinaval-Cen%C3%A1rio-2014-vis%C3%A3o-2015-final-20-3-15.pdf> Acesso em: 15 dez 2015.
- ____ (2015). *Cenário da construção naval – Balanço de 2015*. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Cen%C3%A1rio-da-Constru%C3%A7%C3%A3o-naval-Balan%C3%A7o-de-2015-17-12.pdf>. Acesso em: 10 jan 2016.
- ____ (2016). *Cenário da construção naval – 1º Semestre de 2016*. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Sinaval-Cen%C3%A1rio-da-Constru%C3%A7%C3%A3o-naval-1-Semestre-2016-27-7-16.pdf>. Acesso em: 28 out 2016.
- SINCOMAM (2015). *Desemprego: agrava-se crise no setor naval*. Disponível em: <http://www.sincomam.com.br/index.php/desemprego-agrava-se-crise-no-setor-naval/>. Acesso em: 20 jul 2016.
- TRASPDINI, R. S. e MANDARINO, T. M. (2013). Desenvolvementismo X neodesenvolvementismo na América Latina: continuidade e/ou ruptura? In: 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8393&Itemid=459. Acesso em: 10 ago 2015.
- VÉRAS DE OLIVEIRA, R. (2014). Brasil em obras, peões em luta, sindicatos surpreendidos. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 103. Disponível em: <http://rccs.revues.org/5559>. Acesso em: 20 jun 2015.

Texto recebido em 15/ago/2016
Texto aprovado em 26/nov/2016

(Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, MG

Mining territories: territorial planning
after the disruption in Mariana, Minas Gerais

Flora Lopes Passos
Polyana Coelho
Adelaide Dias

Resumo

O poder da mineração no Brasil, particularmente em Minas Gerais, interfere no planejamento territorial e nos direitos da população atingida, que habita as áreas de interesse das mineradoras. Este artigo propõe refletir sobre a correlação de forças que resultou no rompimento da barragem em Mariana (MG), em 2015, e os conflitos territoriais em torno da *desterritorialização* de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo. A metodologia inclui revisão bibliográfica e análise dos discursos pós-desastre de atores locais. Debater sobre o modelo exploratório da mineração subentende refletir sobre participação popular no planejamento territorial, sendo necessária uma leitura crítica sobre o refreamento da autonomia dos atingidos, buscando reconhecer o conflito como motor na construção de cidadania e justiça social e ambiental nas cidades.

Palavras-chave: planejamento territorial; mineração; Mariana; Minas Gerais; Brasil.

Abstract

The power of mining in Brazil, particularly in the state of Minas Gerais, interferes in territorial planning and in the civil rights of the affected population, which inhabit areas of interest to the mining companies. This study proposes a reflection on the correlation of forces that resulted in the disruption of a mining dam in the municipality of Mariana (Minas Gerais), in 2015, and on the territorial conflicts surrounding the deterritorialization of two sub-districts. The methodology includes literature review and analysis of post-disaster speeches delivered by local actors. The debate about the exploratory model of mining implies a reflection on popular participation in territorial planning. It is necessary to make a critical reading of the containment of the affected actors' autonomy and to recognize the conflict as an engine in the construction of citizenship and social/environmental justice in the cities.

Keywords: territorial planning; mining; Mariana; Minas Gerais; Brazil.

Introdução

O atual modelo de exploração minerária implementado no Brasil reflete a dinâmica contemporânea de acumulação capitalista, que resulta em danos socioambientais muitas vezes irreversíveis. Os impactos ao meio ambiente estão relacionados à expansão ilimitada da extração dos recursos naturais, ao alagamento de extensas áreas verdes e ao desequilíbrio da fauna, dentre outros; enquanto os impactos sociais incluem, frequentemente, a precarização da força de trabalho, o aumento dos casos de violência urbana e a transformação arbitrária de dinâmicas socioespaciais construídas historicamente. Famílias que habitam as áreas de interesse das empresas mineradoras são, muitas vezes, removidas e forçadas a aceitarem indenizações irrisórias ou outras formas de moradia que desconsideram os vínculos afetivos e de pertencimento com o lugar, as identidades territoriais construídas coletivamente e, não raro, desconsideram o real conceito de moradia digna. Denominamos “atingidos” essa população que sofre a perda de autonomia e de direitos, entendendo que os critérios para definição de quem é atingido devem ser construídos pelos próprios sujeitos a partir de um processo coletivo de reconhecimento.

Em linhas gerais, para “compensar” tais impactos da mineração, as municipalidades recebem recursos – *royalties* – de empresas e companhias mineradoras que se instalam no município. Esse volume é significativo em relação à arrecadação total e, no entanto, não costuma ser investido de forma transparente na efetiva melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e partir das demandas locais. Ainda,

essas mesmas empresas são, frequentemente, financiadoras das campanhas eleitorais de políticos nas diferentes escalas de governo e, assim, é comum notar que atividades minerárias (mesmo colocando em risco a sociedade e o meio ambiente) são legitimadas pelo poder público e garantidas pela flexibilização de leis e licenças ambientais.

Como resultado, estabelece-se uma relação de poder, econômico e simbólico, perversa entre mineração e município, aprofundando a dominação do capital na gestão e no planejamento das cidades brasileiras. As tensões e as disputas territoriais resultantes do processo de dominação tornam-se mais acirradas em tempos de crise e de desastres socioambientais, quando ocorrem o declínio da produção e, consequentemente, o aumento dos desempregos, além da queda na arrecadação dos *royalties* pelas prefeituras municipais. Nesse contexto, vale destacar os municípios de Minas Gerais, estado com maior produção de minérios do País, onde a atividade mineradora exerce interferência significativa nos processos de gestão e planejamento territoriais, como no caso do município de Mariana, estudado neste artigo.

O imbricamento entre mineração e planejamento territorial pode ser percebido em um breve resgate histórico da (trans)formação do município de Mariana, mas ganha espantosas proporções quando do rompimento da barragem de rejeitos denominada “Fundão” em 5 de novembro de 2015, sob a responsabilidade da empresa Samarco Mineração S.A., controlada pelas empresas Vale e BHP Billiton. Diante de um cenário de devastação que se arrasta por um ano, o presente artigo propõe uma reflexão sobre a correlação de forças que resultou no rompimento da barragem e sobre

os conflitos territoriais em torno da *desterritorialização* de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, subdistritos que possuem extensa área destruída pelos rejeitos da mineração.

A reflexão aqui apresentada se dedica a algumas questões que antecederam à tragédia, além de informações e impressões que circularam no momento imediatamente posterior ao desastre socioambiental. Traz como contribuição uma leitura em nível local dos efeitos da *desterritorialização* dos subdistritos – principalmente na construção dos discursos de alguns atores envolvidos –, tendo em vista a participação das autoras nos primeiros debates ocorridos e enquanto servidoras públicas nos municípios de Mariana e Ouro Preto, além de participantes de coletivos locais. São várias e complexas as questões que ainda (re)surgem no processo em curso – nos campos jurídico, técnico, social, ambiental, cultural. Assim, este artigo não possui a pretensão de esgotar o debate, mas de levantar questões que precederam e sucederam ao rompimento da barragem de rejeitos do Fundão, como o jogo de interesses entre os atores que participam dos processos de implantação/regulamentação da atividade mineradora e as sensações de vulnerabilidade dos atingidos ex-moradores de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo.

Além da revisão bibliográfica acerca da temática estudada e da discussão sobre dados atuais que demonstram as relações de dependência econômica e simbólica no território, utilizou-se como metodologia a análise dos primeiros discursos construídos por diferentes atores locais, a partir de depoimentos de sujeitos atingidos pelo desastre e/ou mobilizados na luta pela garantia dos direitos dos atingidos

(ligados a movimentos sociais ou não), bem como de representantes do poder público e da empresa responsável pelo ocorrido, coletados em mídias formais, livres, audiências e manifestações públicas.

Como contribuição, o trabalho em questão busca ampliar a discussão sobre a necessidade de revisão do modelo exploratório das empresas mineradoras, associando-a ao debate sobre participação popular no planejamento territorial. Contra possíveis processos de refreamento da autonomia da população atingida por parte das empresas mineradoras e, inclusive, do poder público, este artigo propõe reconhecer o conflito como motor para o fortalecimento da cidadania, da luta por direitos – à justiça social e ambiental; à moradia digna, à memória, à cidade –, em que os sujeitos atingidos devem ser protagonistas na construção de processos horizontais e coletivos de planejamento territorial.

A mineração em Minas Gerais: uma histórica relação de poder

*Olhai as montanhas,/ Olhai as montanhas,
mineiros./ Como a Serra do Curral, mutilada/
Vós que não as defendeis, olhai-as enquanto vivem pois,/ A golpes de tratores
vão sendo assassinadas/ Pela culpa única
de suas entranhas de ferro./ Mineiros, por
que não percebeis que essa ferrugem que
vos empoeira os olhos,/ essa terra, vermelha,
é o vosso sangue,/ Injustamente derramado,
na luta que vos abate?/ [...] Olhai as montanhas,
mineiros,/ Como o Itacolomi dos inconfidentes,
Vós que vos omitis, olhai-as enquanto vivem pois,
Em centenas de vagões, como urnas funerárias,
Vão sendo levados seus pedaços, inermes.*

Os versos proféticos do poeta mineiro Carlos Drummond de Andrade, em *Olhem bem as montanhas*, já denunciavam na década de 1970 os impactos da exploração extensiva do minério de ferro em Minas Gerais. Inegavelmente a mineração sempre teve papel dominante na territorialização do Estado e na constante (trans)formação da grande maioria dos seus 853 municípios.

Conforme destaca Monte-Mór (2001), ao final do século XVII, o Brasil ainda se caracterizava como um território de baixa ocupação populacional concentrada na sua extensa faixa litorânea, na qual poucos centros comandavam a extração de recursos naturais em amplas regiões enquanto o restante das povoações e núcleos que poderiam compor uma “rede urbana” eram aldeias, acampamentos, povoados, missões e, em casos especiais, vilas. O sistema colonial baseado no latifúndio autossuficiente, o trabalho escravo e o monopólio comercial da Coroa Portuguesa impediam uma expansão e consolidação da base urbana. Segundo o autor, foi a riqueza mineral concentrada, principalmente, em Minas Gerais, que integrou a colônia diretamente, por algumas décadas, ao centro motor da economia mercantilista mundial, permitindo interações políticas e culturais inimagináveis na colônia até então abandonada.

Assim, as primeiras atividades de exploração de recursos minerais em Minas Gerais estão associadas à descoberta dos ricos aluviões auríferos, o que incentivou a fixação da população às margens dos rios. Essa exploração se estendeu ao longo do século XVIII, de forma predatória ao meio ambiente, garantindo o enriquecimento da Coroa Portuguesa e o esplendor mineral do denominado “Ciclo Econômico do Ouro”. No século XIX, contudo, a

região assistiu a uma exploração desenfreada e desordenada das minas e um conseqüente processo de declínio da atividade. O aproveitamento do minério de ferro somente ganhou destaque num segundo momento, no período da Primeira República, quando o mundo tomou conhecimento das grandes reservas minerais do estado de Minas Gerais. Assim, ainda na primeira metade do século XX foi consolidada a base legal de sustentação da mineração brasileira, contando com dois importantes marcos: a definição do bem mineral como propriedade da Nação, em 1930, e a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), em 1934.

Durante a Segunda Guerra Mundial as dificuldades nas importações e a necessidade de matéria-prima por parte dos países em guerra abriram espaço para os produtos minerais brasileiros. Assim, o Brasil reforçou o abastecimento das aciarias aliadas e, em troca, ganhou apoio financeiro para abrir uma mina na bacia do Rio Doce e construir uma indústria siderúrgica integrada. Em 1942, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) modificou substancialmente a indústria mineral brasileira, e esta última se tornou uma das maiores empresas do mundo em fornecimento de minério de ferro na década de 1960, período em que foi criado o Ministério de Minas e Energia. A partir de então, a atividade mineradora passou a ser amplamente potencializada pelo governo militar, que publicou o Código da Mineração em 1967, atualizando o Código de Minas assinado em 1934. O Estado passou a aplicar vultosos recursos no setor, e as empresas estrangeiras foram atraídas pelo crescimento econômico que caracterizou o início do período

militar. O auge da exploração mineral brasileira da década de 1970, porém, não perdurou por muito tempo. Com o aprofundamento da crise econômica mundial na década de 1980, ocorreu o declínio dos investimentos internacionais e a decadência do governo militar. Os dados referentes à produção mineral de Minas Gerais apontam que, em 1975, a produção do estado correspondia a 60% da produção nacional enquanto, em 1986, durante a crise, essa participação declinou para 35,5%, mantendo-se acima de 30% ao longo de toda a década de 1990 (BDMG, 1989). Nota-se que, mesmo nos períodos de crise, a exploração do minério nunca deixou de apontar para altíssimos índices de produção e lucro.

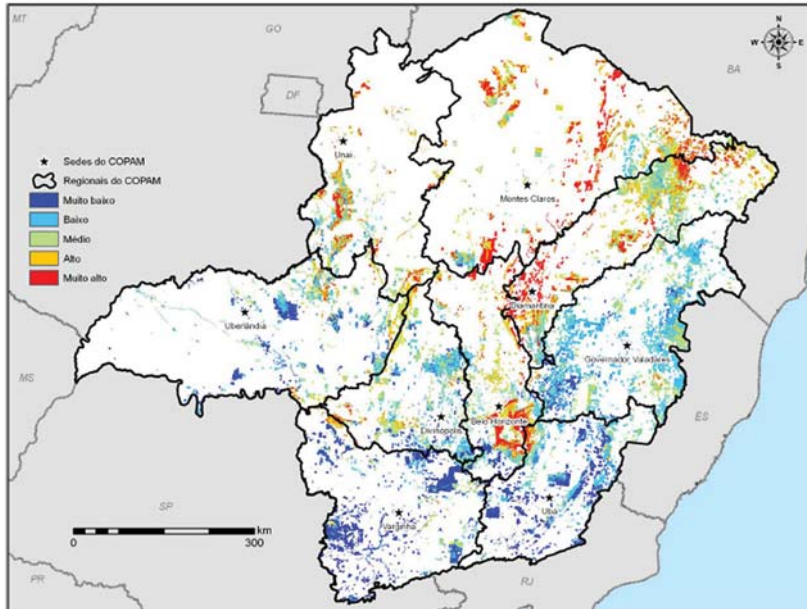
O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxeram uma nova visão institucional sobre a mineração ao apontá-la como atividade agressiva ao meio ambiente. Assim, o artigo 225, parágrafo 2º, Capítulo VI da Constituição Federal atribuiu, às empresas mineradoras, a responsabilidade pela recuperação do meio ambiente degradado, a fim de garantir o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Brasil, 1988, p. 127).

Mais recentemente, em 2001, o Estatuto da Cidade – lei nº 10.257 (Brasil, 2001) apontou o zoneamento ambiental como instrumento de planejamento municipal, conforme o Art. 4º, inciso III, reforçando a necessidade do planejamento ambiental previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/1981). O zoneamento ambiental, expressão equivalente ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE),

regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002, é o instrumento que possibilita traçar um panorama sobre utilização e preservação dos recursos naturais, gerando as bases para um planejamento urbano comprometido com a sustentabilidade ecológica, econômica e social. O ZEE contém as diretrizes e os critérios para orientar as atividades de exploração dos recursos naturais, dentre elas a mineração, e deve ser executado de forma compartilhada entre a União, os estados e os municípios. O ZEE do estado de Minas Gerais foi aprovado pela deliberação normativa nº 129/2008 do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) e trata no capítulo 8 da “Vulnerabilidade natural e qualidade ambiental associadas à mineração” e no capítulo 9 do “Índice de fatores condicionantes do ZEE para mineração no estado de Minas Gerais”. O capítulo 8 destaca as áreas de mineração com maior vulnerabilidade natural e aponta que “é particularmente notável a quantidade de áreas de mineração em locais vulneráveis no médio Jequitinhonha e no Quadrilátero Ferrífero, por isso a necessidade de maior acompanhamento e monitoramento da atividade minerária nessas regiões” (Curi et al., 2008, p. 91).

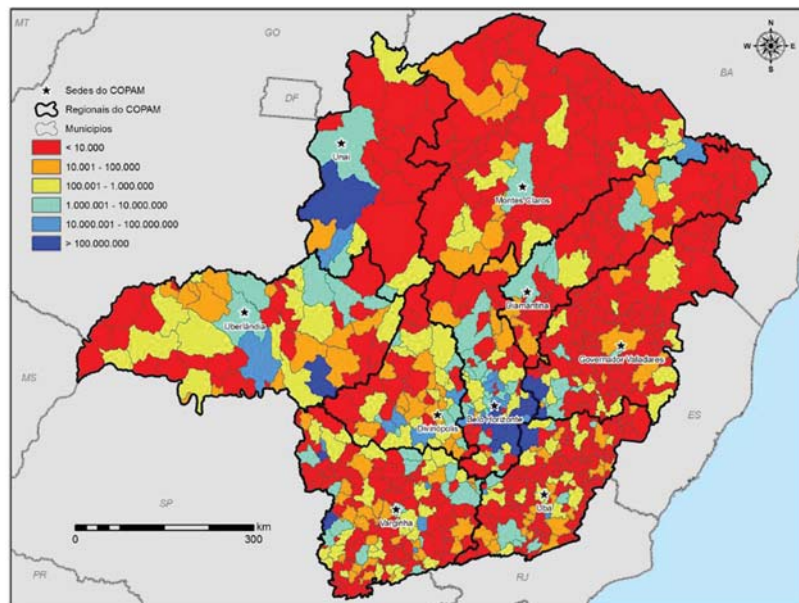
A Figura 1 ilustra a variação do grau de vulnerabilidade natural ocasionada pela mineração no estado de Minas Gerais. Dentre as áreas com vulnerabilidade muito alta, destaca-se a área ao sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte, na região central do estado, onde está situado o município de Mariana, objeto de estudo deste artigo. A Figura 2, por sua vez, apresenta a média anual do valor, em reais, da produção mineral bruta e beneficiada, por município.

Figura 1 – Mapa da vulnerabilidade natural em áreas de mineração



Fonte: Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (Curi et al., 2008, p. 92).

Figura 2 – Classificação dos municípios a partir do valor médio anual (2001 a 2005), em reais, da produção mineral, bruta e beneficiada



Fonte: Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ibid., p. 97).

Não por acaso, as áreas que indicam vulnerabilidade natural alta ou muito alta (conforme Figura 1) são compostas pelos municípios que têm os maiores valores de produção mineral (conforme Figura 2). Os municípios de Ouro Preto, Itabirito, Congonhas e Mariana, na região central do estado, tiveram uma produção mineral que corresponde a mais de cem milhões de reais por ano entre 2001 e 2005.

O ZEE, apesar de não associar diretamente a baixa qualidade ambiental às atividades mineradoras, aponta que a mineração está presente em cinco dentre os dez municípios de Minas Gerais com pior qualidade ambiental e ainda enfatiza que “evidentemente, a atividade mineradora causa grande e grave impacto ambiental. Essa é uma realidade inegável” (ibid., p. 91).

Contudo, todas as questões socioambientais que circundam a mineração são secundarizadas e silenciadas adiante da imponência econômica da exploração mineral da qual o País e, principalmente o estado de Minas Gerais, são dependentes. Responsável por aproximadamente 67% da produção de minério de ferro do País (Ibram, 2012), o estado de Minas Gerais arrecadou R\$300.069.000,00 de Compensação Financeira por Exploração de Recursos Mineráveis (CFEM), o que equivale a 43,3% da arrecadação nacional. O capítulo 9 do ZEE aponta que “o Estado de Minas Gerais comporta a maior concentração em minas do mundo na atualidade. São movimentados cerca de 450 milhões de toneladas de minério nas diversas minas no Estado” (Pinheiro et al., 2008, p. 102). O peso da arrecadação econômica ante as questões ambientais é evidenciado em outro trecho do ZEE, quando coloca o desenvolvimento e a geração de riquezas acima dos danos ambientais:

[...] evidencia-se a predominância de municípios com Índice de Fatores Condicionantes Muito Alto nas regiões Norte, Leste e Jequitinhonha. Isso porque, se os empreendimentos minerários forem implantados nestas regiões, sem a devida contrapartida de investimentos em áreas sociais e institucionais, poderá ocorrer concentração de riquezas, acentuar a desigualdade socioeconômica e a exclusão social. Além disso, deve-se considerar que a atividade de mineração tem impactos negativos em termos ambientais, mas gera riquezas importantes para o desenvolvimento do país e pode gerar riquezas para o desenvolvimento dos municípios, desde que a economia gerada permaneça no local e na região de exploração (Pinheiro et al., 2008, p. 110)

Viana (2012), ao comparar estudos de caso de diversos autores, destaca a conclusão a que chegou a pesquisadora Maria Amélia Enríquez quanto ao desenvolvimento sustentável dos municípios de base minerária:

A autora parte da hipótese de que, Ona realidade dos municípios de base mineradora, a dimensão ambiental não é o mais grave problema para o desenvolvimento, pela já existência de importantes marcos regulatórios, mas sim a dimensão socioeconômica, em que não há o mesmo tratamento e para a qual a Cfem, por destinar ao município 65% da arrecadação, pode ser um importante instrumento na busca da equidade intra e intergeracional. Sem mecanismos indutores das políticas públicas, contudo, a dinâmica socioeconômica do livre mercado tende a favorecer os atores já em vantagem. Essa situação é de particular importância para o Brasil, país em que a mineração vem se expandindo para áreas deprimidas socioeconomicamente. (Viana, 2012, p. 108)

As consequências da relação de poder socioeconômica são nefastas, deixando a população à mercê das empresas da mineração que oferecem a maior parte dos postos de trabalho e que são responsáveis por um volume de recursos significativos na arrecadação municipal. Nos momentos de crise, as consequências socioambientais são ainda piores. A exploração do trabalho, as demissões de trabalhadores e a exploração das minas aumentam enquanto a arrecadação municipal diminui. A partir da pressão das mineradoras que visam ao aumento do lucro, licenças ambientais são flexibilizadas, novas minas são licenciadas, e o poder público age em conjunto com os empreendedores, reforçando o discurso da dependência econômica com o setor.

A relação de poder que se estabelece não é apenas econômica, mas também simbólica e se transpõe no território. Conforme definido por Bourdieu (1989, pp. 7-8) "o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem". O discurso da geração de emprego e do "progresso" trazido com a mineração – comumente associado à falta de ações do poder público na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos – é um fator importante de análise, já que nos contextos de crise ou de desastre socioambiental (como a tratada neste artigo), não é raro ver a população tomando partido da empresa, como será tratado mais adiante.

Esse "progresso" vendido pelas empresas e pelas próprias municipalidades é contestado em diversas pesquisas que abordam

conflitos territoriais, demonstrando um contexto de injustiça ambiental e desigualdade nas cidades. Conforme Acselrad (2013, pp. 243-244):

[...] A cidade desigual é também problematizada por movimentos de justiça ambiental e de denúncia de racismo ambiental, constituindo redes de questionamento das políticas fundiárias e ambientais, em defesa do igual acesso à proteção ambiental e aos recursos urbanos como direito de todos os cidadãos, seja em termos de nível de renda ou de origem étnica. Movimentos contra a ambientalização da exclusão denunciam a evocação de argumentos ambientais para legitimar remoções de populações faveladas que, por sua vez, nunca foram atendidas em seu direito à moradia, dada a ausência histórica de políticas públicas habitacionais adequadas.

A dominação do capital na gestão e no planejamento territorial reflete-se na histórica relação de poder da atividade minerária. E, de forma mais perversa, na perda de direitos da população que habita as áreas de interesse das empresas mineradoras. Para além da precarização da força de trabalho e do aumento dos casos de violência urbana, destacam-se os impactos relacionados à transformação arbitrária de dinâmicas socioespaciais construídas historicamente. Famílias que habitam as áreas de interesse das empresas mineradoras são, muitas vezes, removidas e forçadas a aceitarem indenizações irrisórias ou outras formas de moradia que desconsideram os vínculos afetivos e de pertencimento com o lugar, as identidades territoriais construídas coletivamente e, não raro, também o real conceito de moradia digna.

A tragédia anunciada e as fissuras no planejamento territorial em Mariana, MG

A primitiva ocupação em Mariana (antigo Arraial de Ribeirão do Carmo), como em outros municípios do estado de Minas Gerais, foi motivada pela exploração do ouro, a partir da segunda metade do século XVII. Em 1745, foi elevada de vila à cidade, especialmente, para a implantação do primeiro Bispado do Estado. Muitos bens edificados do período setecentista e, principalmente, o traçado viário mantiveram-se preservados ao longo de muitos anos, motivo pelo qual Mariana foi tombada como Monumento Nacional, em 1938, pelo então Sphan, Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atual Iphan).

Apesar das políticas de preservação terem conseguido, de certa forma, frear a verticalização e o adensamento no interior do conjunto arquitetônico e urbanístico tombado, nota-se uma expansão urbana acelerada e desordenada ao longo do século XX, com ocupações informais e loteamentos incentivados pelo próprio poder público municipal para suprir a demanda por moradia advinda da chegada de companhias mineradoras e siderúrgicas a partir da década de 1940 e, principalmente, na década de 1970.

[...] A nova periferia urbana em Mariana vem sendo constituída tanto através de processo espontâneo de ocupação do solo, por populações de baixa renda em regiões desvalorizadas, quanto através de loteamentos implementados durante o mandato do ex-prefeito João Ramos Filho [...]. Os loteamentos promovidos pelo ex-prefeito, na maioria das vezes por

desapropriação de terras da CMP, constituem-se em empreendimentos realizados em contexto de bastante improvisado, pois não se balizaram em nenhum Plano Diretor ou outro tipo de instrumento de planejamento, que possibilitasse garantir uma ocupação mais coerente do espaço, em termos de garantias mínimas de bem-estar coletivo. Esses loteamentos foram implementados, portanto, sem inclusão de nenhuma praça, área verde ou algum tipo de equipamento urbano necessário ao súbito adensamento urbano, como escolas, creches ou posto de saúde. A maioria desses loteamentos não é dotada sequer da infraestrutura urbana básica, de água tratada, esgotos sanitários, energia elétrica e calçamento de ruas. (Fischer, 1993, p. 70)

A forma como se deram esses parcelamentos demonstram um planejamento voltado aos interesses das empresas: os lotes urbanos ofertados para a moradia dos inúmeros empregados que chegavam à região não estavam regularizados e não contavam com infraestrutura urbana adequada, sistema de transporte, equipamentos públicos, praças, etc. Maricato (2000), em *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento Urbano no Brasil*, desconstrói o discurso do caos urbano como consequência da "falta de planejamento" das cidades, mostrando que existe sim um planejamento, que resulta do jogo de interesses da elite e dos grandes investidores privados que enxergam no espaço urbano o palco para maior acumulação de capital. Nesse contexto, as classes que sempre estiveram às margens dos benefícios do planejamento e que sempre sofreram com um urbanismo injusto e excludente, estiveram também às margens do próprio sistema.

A chegada das grandes empresas mineradoras também desencadeou o deslocamento da população dos distritos e subdistritos em direção à sede do município de Mariana. Vale ressaltar, contudo, que essas ocupações também nos remetem, em muitos casos, aos séculos XVII e XVIII, como é o caso de Bento Rodrigues, subdistrito de Santa Rita Durão, que recebe atenção especial neste artigo:

[...] Bento Rodrigues foi importante centro de mineração do século XVIII, surgindo com os primeiros mineradores da região. A primeira Capela de São Bento foi provavelmente construída em 1718 e a atual, também antiga, foi construída no mesmo local, com um recuo maior. (Mariana, 2004)

Próximo a Bento Rodrigues – mais precisamente a 3 km da praça onde se situava a Capela de São Bento, do período colonial –, na década de 1970, foi construída a Mina de Germano, pela empresa Samarco Mineração S.A. A essa época o subdistrito já era consolidado e com população de aproximadamente 600 habitantes. É a partir desse momento que as estruturas da mineração vão se expandindo no território.

A Samarco Mineração S.A. é uma *joint venture*¹ das empresas Vale (nacional) e BHP Billiton (anglo-australiana), que atua no mercado internacional de minério de ferro desde 1977, possuindo duas unidades industriais no Brasil. Uma delas é a Mina de Germano, em

Figura 3 – Localização do Complexo da Alegria com relação ao subdistrito Bento Rodrigues antes do rompimento da barragem do Fundão



Fonte da imagem base: Google Earth, 2013.

Bento Rodrigues, Mariana, Minas Gerais, e a outra é a unidade de Ubu, no município de Anchieta, no Espírito Santo.

Para entender a dimensão da unidade industrial da Samarco em Bento Rodrigues, chamada Complexo da Alegria, é importante destacar que ali estão situadas duas minas (Germano e Alegria), duas barragens de rejeito (Fundão e Germano), uma barragem de contenção (Santarém) e a usina de concentração de minério – conforme Figura 3. O produto do complexo industrial (polpa de minério de ferro) é enviado através de três minerodutos para a unidade Ponta de Ubu, Anchieta-ES. Sua produção anual estimada é de cerca de 16,5 milhões de toneladas métricas secas (Igam, 2010).

A instalação do Complexo da Alegria resultou em interferências negativas sobre o modo de vida da população de Bento Rodrigues. A professora Andréa Zhouri, do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da

Universidade Federal de Minas Gerais (Gesta-UFGM), em entrevista ao Programa “Opinião Minas” da Rede Minas (9 de novembro de 2015), acerca dos conflitos ambientais gerados pela implantação de estruturas da mineração, destaca que a população à jusante de barragens de rejeito enfrenta uma condição de insegurança e risco diários, sofrendo constantemente com a falta d’água devido ao assoreamento dos rios. Mesmo assim, essas comunidades não são efetivamente ouvidas pelas empresas responsáveis pelas barragens ou sequer consideradas atingidas. Assim, o processo de implantação das mineradoras é bastante controverso e conflitante com as demandas da população local, se tomamos como base a análise de Viana (2012, p. 41) em relação ao desenvolvimento sustentável da atividade, que deveria se basear em modelos de inclusão cidadã e de empoderamento popular, de democracia, liberdade e ética.

Figura 4 – Imagem de casa em Bento Rodrigues



Fonte: Google Street View, 2012.

Em Bento Rodrigues, os conflitos territoriais envolvendo os moradores e a empresa mineradora já se mostravam presentes muito antes do rompimento da barragem do Fundão, destacada neste artigo. Em fotos de 2012, por exemplo, retiradas da captura de imagens do *Google Street View* (Figura 4), o problema relativo à interferência da atividade de exploração de minérios na qualidade da água do subdistrito está estampado no muro de uma casa com o pedido: “*Eu quero água limpa*”.

É possível verificar, ainda, a sensação de insegurança dos moradores com relação à presença das barragens de rejeitos, anterior ao rompimento, conforme relata uma ex-moradora de Bento Rodrigues:² *Em todas as reuniões que tinha [sic], muitas das pessoas perguntavam: ‘Qual é o risco que a barragem de Santarém oferece pra nós moradores?’*. [Resposta] *‘Nenhum’. Ela é monitorada noite e dia*”.³

Como é possível constatar no relato da moradora, para além da dependência econômica refletida na geração de empregos e na arrecadação municipal, conforme já mencionado anteriormente, as relações de poder exercidas pelas empresas mineradoras são também simbólicas no território. Para ilustrar a estrita relação de Bento Rodrigues com a mineração, recorreremos aos dados apresentados por Viana (2012) a partir de pesquisa de campo realizada em 2010/2011: 72% dos moradores de Bento Rodrigues tinham alguma relação com a mineração e 44% eram ex-empregados ou ex-subcontratados. Outro dado interessante refere-se ao alto contingente (74%) de moradores residentes no subdistrito há mais de 20 anos, o que reafirma a existência de uma sólida identidade coletiva com o lugar. Quanto à renda, merece destaque o fato de que 40% da

população afirmou receber até 1 salário mínimo enquanto 58% afirmaram receber entre 1 e 5 salários mínimos, o que é impactante, pois o principal argumento de subsídio à expansão da mineração refere-se ao crescimento econômico, à geração de renda para o município e à distribuição das riquezas para a região afetada. Esses dados mostram que a realocação dos recursos na própria comunidade, a diversificação e a dinamização produtivas ainda estão longe de se transformarem em realidade no universo da indústria minerária. Por fim, cabe ressaltar a questão do poder que a mineração exerce pela sua imponência enquanto atividade geradora de empregos e impostos e de remuneração elevada (se comparada às demais atividades como serviços, comércio e setor informal) que se reflete na predominância de uma imagem positiva da mineração, pela qual responderam 60% da população local (Viana, 2012, p. 207). Dentre os aspectos negativos da mineração, destacou-se a poluição das águas, com 98%, seguida pela poeira, 64%. Por fim, para ilustrar a pressão da desterritorialização e dos conflitos fundiários que precederam à destruição de Bento Rodrigues, ressalta-se o fato de que 64% da comunidade temia a desapropriação de seus imóveis ou sua aquisição pelas empresas da mineração (ibid., p. 216).

Importante observar que o medo da desapropriação não é exclusivo de conflitos territoriais ligados à mineração. Principalmente nos grandes centros urbanos brasileiros, é extenso o histórico de práticas e políticas de remoção de famílias de baixa renda de suas próprias casas, resultantes de processos de dominação ditados por uma minoria abastada. Carregados de um discurso verticalizado, ora pelo embelezamento/higienização nas cidades, ora pela

melhoria das condições de habitabilidade, ora pela construção de grandes projetos urbanos (de estruturação viária, de “revitalização” urbana, dentre outros), os projetos de cidades excludentes refletem processos de gestão e planejamento territorial que desconsideram os tecidos sociais historicamente estabelecidos, as relações afetivas com o lugar e as vivências cotidianas dos cidadãos.

Pesquisas recentes sobre os milhares de casos de remoções no contexto dos megaeventos no Brasil – a Copa do Mundo em diversas capitais em 2014; e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro – apontam para a consolidação desses projetos de cidades excludentes. No caso específico do Rio de Janeiro, em que muitas remoções foram violentamente promovidas pelo governo municipal:

[...] A condenação das casas e posterior desocupação têm sido marcadas pela ausência de laudos técnicos que balizem as decisões, pelo constante desrespeito às ações judiciais ou até mesmo pelo uso intimidador dos agentes da justiça, caracterizando relações de truculência durante o processo. Recorrentemente tais práticas têm sido acusadas pelos movimentos sociais, quase sempre sem publicidade. (Faulhaber e Nacif, 2013, pp. 6-7)

Souza Santos (2007) utiliza o conceito de *fascismo territorial*, forma de *fascismo social* que ocorre sempre que atores sociais com forte capital patrimonial tomam do Estado o controle do território onde atuam ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem sua participação e contra os seus interesses. É o que ocorre nas áreas de interesse da mineração,

territórios em disputa, em que, muitas vezes, estão comunidades consolidadas.

Denominamos “atingidos” essa população que sofre a perda de autonomia e de direitos. A população de Bento Rodrigues e a de Paracatu de Baixo, subdistritos devastados pelos rejeitos de mineração após o rompimento da barragem do Fundão, já eram atingidas antes da tragédia, ao considerarmos que as estruturas do Complexo da Alegria foram implantadas acima da comunidade, ou seja, à montante no curso do rio que corta a comunidade e, não por acaso, essa população se sentia constantemente ameaçada.

Por outro lado, uma grande parcela da população de Mariana criou um imaginário diferente com relação à empresa Samarco por conta do discurso da geração de emprego e do dito “progresso” trazido com a mineração. Esse “processo” está comumente associado à falta de ações do poder público na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Nos últimos oito anos, o município de Mariana foi governado por oito prefeitos, ou seja, uma média de um prefeito por ano. Análise ainda que superficial das recentes gestões municipais da cidade escancara o clientelismo e a corrupção predominantes na política local, a partir da compra de votos, do uso ilícito de recursos em campanhas eleitorais e das ações de improbidade administrativa, que resultaram em condenações e cassações de mandatos. A rápida ascensão econômica dos gestores municipais também demonstra como as eleições, sustentadas pelo financiamento de empresas privadas – muitas vezes de empresas e companhias mineradoras –, estão mais apoiadas no aumento do poder do que nas propostas de governo em prol da população. Para ilustrar,

segundo Zonta e Trocate (2016, p. 186), as seis empresas do grupo Vale “financiaram, em 2014, candidaturas em níveis estaduais e federais, somando um total de R\$79,3 milhões”. Em outra passagem, os autores apresentam os dados do Tribunal Superior Eleitoral de 2015:⁴ “O senador Antônio Anastasia (PSDB) de Minas Gerais, que presidiu a Comissão Temporária da Política Nacional de Segurança de Barragens, recebeu mais de R\$1 milhão das empresas do grupo Vale” (ibid.). Destaque para a Comissão Extraordinária da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, da qual dois deputados “tiveram suas campanhas financiadas diretamente pelas empresas do grupo Vale, Gustavo Valadares (PSDB), com R\$60 mil da Salobo Metais; e Thiago Cota (PPS), com R\$50 mil da Mineração Corumbaense Reunida” (ibid., p. 188), sendo o último filho do então prefeito de Mariana, Celso Cota. Os autores apontam ainda que “na Comissão Externa na Câmara dos Deputados, estabelecida para acompanhar e monitorar as consequências do rompimento, dentre 19 membros efetivos, dez tiveram suas campanhas financiadas pelas empresas do grupo Vale” (ibid.). Sendo assim, as “trocas de favores” estão refletidas, principalmente, na flexibilização das normas de regulamentação e da fiscalização das ações sobre o território explorado.

As impressões imediatamente após o rompimento da barragem do Fundão

Conforme aponta o geógrafo Rogério Haesbaert (2005), enquanto o *espaço social* aparece de maneira difusa por toda a

sociedade e pode, assim, ser trabalhado de forma genérica, “o território e os processos de des-territorialização devem ser distinguidos através dos sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esse(s) espaço(s) e, conseqüentemente, os processos sociais que o(s) compõe(m)” (Haesbaert, 2005, p. 6775). Assim, de acordo com o autor, cabe destacar as relações sociais como relações de poder, que compreendem desde o “anti-poder” da violência até as formas mais sutis do poder simbólico.

No dia 5 de novembro de 2015, a barragem do Fundão, da empresa Samarco Mineração S.A.,⁵ rompeu, resultando no maior desastre socioambiental do País. O “mar de lama”⁶ que percorreu o Rio Doce e desaguou no Oceano Atlântico, litoral do Espírito Santo, e sul da Bahia, gerou passivo ambiental irreversível e impactos socioterritoriais de drásticas proporções. Causou 20 mortes (até o momento), devastou os subdistritos Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, deixou cerca de 600 pessoas sem moradia e outras centenas sem trabalho, sem água e sem sustento em diversos municípios – também as comunidades originárias, como os índios Krenak, que dependem do Rio Doce para a subsistência, foram atingidas –, matou milhares de animais e vegetais, extinguindo espécies e desequilibrando toda a fauna e a flora ao longo do Rio Doce até o mar. Os resultados das investigações da Polícia Federal, em junho de 2016, demonstraram que a empresa Samarco já sabia dos riscos de rompimento da barragem do Fundão antes do desastre, o que resultou no indiciamento de oito pessoas por crime ambiental, segundo notícias recentes.⁷

A partir do ocorrido, instaurou-se um “estado de exceção”, especialmente, no município de Mariana, onde diferentes atores – dos

Figura 5 – Imagem aérea de Bento Rodrigues após o rompimento da barragem do Fundão



Fonte: <http://fotos.estadao.com.br/galerias/fotografia,imagens-aereas-de-bento-rodrigues-invadida-pela-lama,22379>. Acesso em: 29 ago 2016.

setores públicos, privados, acadêmicos, da sociedade civil, entre outros – começaram a tecer diferentes discursos. Sobre esse estado de exceção, Vainer (2011) afirma que

ao longo do século XX, o estado de exceção – ou emergência – passa a ser declarado em situações consideradas análogas à guerra, como podem ser as *crises econômicas e políticas*. Essa extensão não poderia ser realizada, porém, sem que a metáfora militar fosse acionada e a analogia da economia com a guerra fosse proclamada. (p. 7; grifos nossos)

Dentre as diversas vozes, destaca-se aquela dos atingidos e dos atores da sociedade civil e de movimentos sociais em torno da necessidade de se criar um espaço próprio de fala e de reivindicação. Essa luta iniciada

imediatamente após o desastre-crime culminou na formação de um coletivo denominado “*#UmMinutodeSirene*”⁸ do qual resultou a formação de um jornal independente, de nome *A Sirene*, que busca acompanhar o andamento das investigações e da recomposição dos direitos perdidos da população atingida e informar a todos sobre esse andamento. Tal jornal se configurou como um dos principais instrumentos de disseminação da fala dos atingidos. A definição da pauta, os textos e as imagens é inteiramente feita por um grupo de atingidos e com apoio de representantes da sociedade civil e de estudantes do curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Ouro Preto.

Em depoimento para a edição nº 0, uma das atingidas expressa a dor daqueles que perderam não apenas suas casas: “*Quando me*

disseram 'a casa caiu, temos que ir pra Mariana', eu sabia que era só o começo, que eu ia sofrer mais. Já sofri muitos anos, passei fome, criei cinco filhos sozinha, mas aquele 5 de novembro foi uma coisa que eu nunca mais vou esquecer na minha vida".

Sobre a segurança das barragens de rejeito de mineração é preciso pontuar algumas questões relativas às fragilidades no processo de licenciamento e monitoramento. Considerando o contexto de Minas Gerais, o levantamento realizado em 2014, pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), constatou que, das 754 barragens do estado, mais de 40 delas não apresentavam condições de segurança atestadas. Além disso, existe um histórico considerável de rompimentos de barragens em Minas Gerais, o que constata a falta de segurança dessas estruturas, podendo ser citado o recente rompimento da barragem de Herculano, em setembro de 2014, na cidade de Itabirito.

Em 2013 a Samarco Mineração S.A. entrou com um pedido, aos órgãos ambientais, de licença para elevação da cota da Barragem de Rejeitos do Fundão, para a ampliação da sua capacidade. O laudo realizado a pedido do Ministério Público, para avaliar a revalidação da licença operacional da barragem em questão, destacou algumas recomendações relativas à segurança de seu uso:

- 1) Recomenda-se que a condicionante de monitoramento geotécnico e estrutural dos diques e da barragem seja realizada periodicamente, com intervalo inferior a um ano entre as amostragens.
- 2) Recomenda-se a apresentação de um plano de contingência em caso de riscos ou acidentes. Além disso, a comprovação de efetividade do plano de contingência é condicionante, conforme deliberação

Normativa Copam nº 62/2002, dada a presença de população na comunidade de Bento Rodrigues, subdistrito do município de Mariana-MG. Esta condicionante não foi mencionada nesta Revlo.

3) Recomenda-se uma análise de ruptura (DAM-Break), que estava prevista para ser entregue à Supram em julho de 2007, segundo PCA do projeto da Barragem de Rejeitos do Fundão. A validação do projeto final atrelada ao plano de monitoramento físico do empreendimento é de extrema importância para garantir a segurança e integridade do meio ambiente. (Instituto Prístino, 2013, p. 2)

O mesmo relatório chama a atenção ainda para os fatores de insegurança advindos da relação entre a Barragem de Rejeitos de Fundão e as demais estruturas minerárias do Complexo da Alegria:

Foi constatado, conforme parecer técnico anexo ao presente parecer, que ocorre sobreposição da ADA⁹ da Barragem do Fundão e da ADA da Pilha de Estéril União, da Vale S.A. Tal informação foi identificada unicamente na retificação do Projeto de Utilização Pretendida (PUP) para a área a ser desmatada. Com efeito, notam-se áreas de contato entre a pilha e a barragem, situação não recomendada para ambas as estruturas devido à possibilidade de desestabilização do maciço da pilha e da potencialização de processos erosivos. Enquanto a pilha de estéril requer baixa umidade e boa drenagem, a barragem de rejeitos tem alta umidade, pois é reservatório de água. (Ibid., p. 3)

As causas técnicas do rompimento da barragem de Fundão ainda estão em processo de análise pelos órgãos competentes, mas uma das primeiras denúncias expostas é a negligência quanto à recomendação de realização de

um plano de contingência que não foi cumprido pela empresa e que acarretou na morte de 19 pessoas, dentre elas, funcionários da Samarco Mineração S.A., de empresas terceirizadas e de moradores de Bento Rodrigues. Relato de um dos atingidos para o Jornal *A Sirene* (edição nº 0) expressa, inclusive, que as mortes não foram todas decorrentes do soterramento: *“Minha mãe morreu de susto. Caiu na lama morta. Não consegui salvar”*. Mortes de pessoas poderiam ter sido evitadas, caso o plano de evacuação fosse acionado corretamente. Segundo os depoimentos de moradores de Bento Rodrigues, além da falha das sirenes de aviso para evacuação, não foi implantado um plano de comunicação adequado com os moradores que viviam a pouco mais de 2 km da barragem do Fundão. O depoimento de uma professora que estava em sala de aula no momento do rompimento deixa essa falha muito evidente:

*Na verdade, eu vi uma notícia no jornal assim: E um funcionário ligou pra escola. A escola não tem telefone, então pra escola não foi. Na verdade quem quisesse ter ligado só poderia ter ligado pra celular. O irmão da Paula, eu conversei com ele, ele estava lá, ele disse assim: “Olha eu só vi a hora que aquilo abriu e foi um desespero”. E ele ligou na hora e falou pra ela: “Avisa o pessoal pra sair da frente que a barragem tá descendo”. E ela montou na moto e saiu gritando: “Corre, corre que a barragem está descendo”.*¹⁰

Outros depoimentos da população atingida retratam a ausência da “sirene”: *“Minha sirene foi a gritaiada [sic] na praça, a afobação do povo. Não deu tempo de correr. Quando vi a lama já estava na minha garagem”* (Jornal *A Sirene*, edição nº 0).

Importante ressaltar que nos subdistritos atingidos são construídas e (re)inventadas identidades territoriais – relacionadas, por exemplo, aos laços afetivos de vizinhança, aos cultos e festividades religiosas, às redes de produção agrícola, dentre outras singularidades –, que são cotidianamente afetadas pela atividade de mineração e impactadas de forma irreversível quando ocorrem a destruição e consequente desterritorialização. Importante observar que, conforme Haesbaert (2006), na medida em que ocorrem movimentos individuais e sociais de desterritorialização, a estes sucedem novos processos de reterritorialização. Com isso, o fenômeno vivido no mundo real é o da des-re-territorialização uma vez que não é possível, nem individual, nem socialmente, ter-se a ausência de alguma forma de territorialidade.

Com base no entendimento de que o território é “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (Souza, 2009, p. 78), é possível perceber no recorte espacial delimitado por este artigo – os subdistritos Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, em Mariana, Minas Gerais – a correlação de forças que determinam a territorialização das áreas de mineração, a partir da interação entre as empresas mineradoras, o poder público e a sociedade civil. O panorama histórico da mineração em Minas Gerais e os dados sobre a exploração do minério de ferro das últimas décadas, apontados anteriormente, demonstram o poder exercido pelas empresas mineradoras sobre o território, na extração degradante das riquezas naturais e nos reflexos socioespaciais. Isso significa dizer que a mineração tem poder sobre o território em detrimento de comunidades locais, constantemente pressionadas a deixarem as áreas de interesse das empresas

mineradoras e/ou sujeitadas ao convívio com a contaminação dos mananciais e cursos d'água, poluição do ar e outras formas de degradação ambiental provenientes da extração do minério de ferro. Sobre essa população, que perde autonomia e direitos, vale destacar que:

[...] a noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores. Em outras palavras, estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de uma disputa. (Vainer, 2008, p. 40)

Os impactos ambientais afetam toda população do entorno imediato das estruturas da mineração, mas as pressões sobre a população que depende das terras para a moradia são ainda mais agressivas. As áreas de potencial mineral são, geralmente, áreas rurais, povoadas por comunidades que têm na agricultura e na criação de animais seu principal meio de subsistência e por comunidades que trabalham, no entorno, em distritos e subdistritos próximos. São, na maioria das vezes, pessoas que trazem um forte vínculo com a natureza e a vida rural do território onde vivem, de geração a geração. Existem ainda as situações em que as áreas de interesse da mineração pertencem aos povos indígenas ou quilombolas, e nesses casos as empresas incidem de forma ainda mais ofensiva. O polêmico projeto de lei 1610/1996,¹¹ que tramita há quase duas décadas e que "institui o

regime especial para as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas", ignora as salvaguardas socioambientais e restringe o direito de consulta livre, prévia e informada,¹² deixando claro que a regulamentação das terras a serem exploradas e lavradas ficará reduzida às empresas interessadas e ao poder público à revelia da participação da população afetada, os atingidos.

As empresas mineradoras exercem pressão sobre as comunidades para avançarem com a mineração sobre novas áreas e recursos. A partir disso buscam realizar a compra individualizada das propriedades como parte de uma estratégia para enfraquecer os moradores que se mantêm firmes e irredutíveis na negativa de deixar o local. Todo esse processo é acompanhado da anuência dos políticos nas diferentes escalas de governo que, em sua grande maioria, são financiados pelas mineradoras nas suas campanhas eleitorais e, portanto, são incapazes de romper com o modelo exploratório da mineração que somente visa à majoração do lucro em detrimento dos direitos coletivos. Conforme ressalta Viana (2012, p. 79),

O Estado, como ator fundamental no processo de adaptação das minerações às exigências do desenvolvimento sustentável, utiliza-se de instrumentos públicos de gestão para atuar nos campos regulatório, fiscal e tecnológico, incluindo o conhecimento geológico do território e a formação básica dos recursos humanos. A ele competiria também ser o mediador do diálogo entre os diversos atores sociais, buscando, em especial, compreender e proteger os interesses justos das minorias menos favorecidas.

Ao contrário disso, a flexibilização da legislação que regulamenta a atividade de exploração mineral e o caráter não participativo e “de urgência” costumam ser características marcantes nos processos de análise e aprovação por instâncias do poder público, a fim de beneficiar as mineradoras. Além disso, o sucateamento dos órgãos e instituições de fiscalização ambiental, a má remuneração dos trabalhadores e a interferência política nas decisões das esferas legislativas e executivas aprofundam a ingerência ambiental e a supremacia das grandes empresas.

Com relação à flexibilização da legislação, vale destacar as reflexões de Agamben (2004) sobre o estado de exceção que, ao instituir o excepcional como regra, apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal, essa terra de ninguém, entre o direito público e o fato político e entre a ordem jurídica e a vida marca do empreendedorismo urbano que se estabelece no planejamento estratégico.

A literatura sobre grandes projetos classifica a conjunção de planejamento, empresas, interesses econômicos e políticos que favorecem esses projetos em detrimento de promover qualidade de vida à população, terceirizando e externalizando para a sociedade os danos e os custos dessas obras que, na verdade, são obras que enriquecem meia dúzia de acionistas em detrimento de toda uma coletividade (Zhour, 2015).

A questão territorial relacionada à exploração mineral, portanto, indica que o conflito entre a exploração e a moradia tem como base o modelo capitalista de dominação do espaço conformado como um objeto de disputa na qual os ganhadores são, quase sempre, os investidores e empreendedores associados

ao capital. Conforme afirma Souza (2009), ao contrário do que ocorre, as relações territoriais deveriam ser constituídas por relações autônomas e coletivas e não apenas por relações econômico-capitalísticas:

Na verdade, o território não é simplesmente uma variável estratégica em sentido político-militar; o uso e o controle do território, da mesma maneira que a repartição real de poder devem ser elevados a um plano de grande relevância também quando da formulação de estratégias de desenvolvimento sócio-espacial em sentido amplo, não meramente econômico-capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica. (Ibid., p. 100)

Sobre direitos, cidadania e um planejamento territorial insurgente

Este artigo propõe uma reflexão acerca da desterritorialização dos subdistritos Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, mas é importante reforçar que o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão atingiu drasticamente outras localidades e diversas cidades ao longo do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Os conflitos gerados envolvem diversos atores, como: moradores de comunidades atingidas que tiveram perdas materiais e imateriais irreparáveis; moradores de cidades atingidas pelo fator de instabilidade econômica e pelos danos ambientais sofridos; técnicos e atores políticos das esferas governamentais responsáveis pela fiscalização e punição da empresa; representantes da empresa Samarco

Mineração S.A. e suas acionistas Vale e BHP Billiton; representantes da imprensa que divulgaram a ocorrência; integrantes dos movimentos sociais e pastorais que fazem resistência à forma como a atividade mineradora se realiza no Brasil, empenhando-se na luta pelos direitos dos atingidos dentre outros. Toda essa rede de atores traz diferentes olhares com relação ao fato ocorrido. Há uma diversidade de narrativas em torno dos precedentes e do momento do rompimento da barragem de Fundão.

As reportagens jornalísticas e os depoimentos da população atingida, coletados em debates ou no Jornal *A Sirene*, destacado anteriormente, explicitam as relações de poder e as tensões e disputas no território do momento imediatamente pós-rompimento. Apesar de se tratar de um evento recente, já é possível levantar alguns apontamentos preliminares, como: a) o rompimento da barragem já estava anunciado antes da tragédia (em laudo técnico elaborado a pedido do Ministério Público para avaliar a revalidação da licença operacional da barragem); b) nenhum plano de evacuação para acidentes foi acionado pela empresa de forma adequada, o que, caso tivesse sido acionado, minimizaria os impactos sofridos e, provavelmente, mortes de pessoas; c) a empresa Samarco, após o ocorrido, impediu o livre acesso ao local afetado reivindicado pelos moradores desabrigados de Bento Rodrigues; d) informações sobre as buscas das pessoas desaparecidas (e outros esclarecimentos) não foram passadas aos familiares com a devida transparência pela empresa imediatamente após o ocorrido; e) em um primeiro momento as famílias desabrigadas de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo foram alojadas em diversos hotéis e pousadas, aleatoriamente, dificultando

a mobilização pela garantia de seus direitos; f) muitas reuniões para negociar e definir planos de ação foram realizadas apenas com representantes da empresa Samarco e da Prefeitura Municipal de Mariana (sem a participação dos atingidos), revelando a tendência de concretizar processos verticalizados e centrados nas demandas da empresa e não dos atingidos; e g) acordo firmado em princípio (atualmente anulado) era frágil do ponto de vista de ressarcimentos e compensações quanto aos impactos ambientais e sociais e afetava diretamente os direitos dos atingidos, não garantindo, por exemplo, assistência técnica.

É importante destacar que a mediação de conflitos estabelecida a partir do protagonismo da empresa responsável engendra processos hierárquicos que visam à redução dos prejuízos da empresa em detrimento da garantia de direitos básicos aos atingidos. Não raro, a empresa individualiza a solução de problemas, diferentemente da proposta dos movimentos sociais organizados de base popular, a exemplo do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), em que a negociação coletiva é o pilar da conquista dos direitos, pois coletivamente é possível unir forças e aumentar a pressão social dos atingidos na negociação com a empresa. Para além das diversas multas (especialmente devido aos impactos ambientais) ainda não pagas, nota-se que a empresa Samarco Mineração S.A. também não arcou com diversas exigências do Ministério Público ajuizadas em Ação Civil Pública (ACP). Resultante de uma ação cautelar que bloqueou 300 milhões de reais da empresa Samarco – uma quantia pouco significativa em se tratando dos danos ao meio ambiente e das perdas econômica, social e cultural dos atingidos –, essa Ação Civil

Pública, construída com a participação dos atingidos, determina o provimento de cartão para as famílias atingidas com auxílio financeiro, moradia alugada até o reassentamento definitivo, antecipações de indenização, indenização pelos veículos que foram destruídos, dentre outros. Aproximadamente no início de fevereiro de 2016, um recurso levou ao deslocamento dessa ACP para a Justiça Federal, o que dificultou enormemente a continuidade da luta pela garantia dos direitos. Assim, em julho, foi elaborado um parecer do Ministério Público de Minas Gerais para o retorno do processo à instância estadual, respaldado em decisão do Superior Tribunal de Justiça. Essa solicitação foi acatada por determinação judicial que definiu, em 23 de agosto de 2016, pelo retorno da ACP à instância estadual, constituindo-se, portanto, como uma vitória da luta dos atingidos.

Quanto às definições de reassentamentos dos atingidos, vários relatos demonstram que a maioria das famílias atingidas defende a reconstrução do “novo Bento Rodrigues” e “novo Paracatu” como formas de reconstituição dos laços de vizinhança perdidos e da garantia de uma moradia adequada que vá além da unidade habitacional, incluindo também áreas de quintal para plantio e criação, instalação de escolas, posto de saúde, igrejas, espaços públicos de lazer e de sociabilidade:

A maioria tem o mesmo objetivo: viver num cantinho sossegado, na rocinha lá, com os mesmos vizinhos, todo mundo unido, do mesmo jeito. Pra você ver como a gente sente falta um do outro. Isso mostrou que, querendo ou não, a gente gostava um do outro e não percebia. A gente não percebia como que a gente gostava do Bento. (Jornal A Sirene, edição nº 3).

O terreno para reassentamento das famílias atingidas de Bento Rodrigues foi definido através de votação em audiência pública, com mediação do Ministério Público – que, desde o momento do rompimento, tem exercido importante papel na garantia dos direitos dessas famílias. Sobre a escolha das áreas, uma das atingidas afirma: “O critério que eu levantei foi que o terreno no novo Bento tinha que ficar na mesma rota do antigo. Depois da definição dos critérios é que a Samarco foi atrás do terreno” (Jornal A Sirene, edição nº 3). A área para reassentamento das famílias atingidas de Paracatu de Baixo, por outro lado, ainda não foi definida pela população.

A garantia da assistência técnica pode ser considerada outra conquista recente do processo participativo que vem sendo construído entre os atingidos, Ministério Público e movimentos sociais. Conforme anunciado pelo Promotor de Justiça do MPMG, Dr. Guilherme Meneguim, em reunião com os atingidos, no dia 26 de agosto de 2016:

Nós conseguimos, junto às empresas, junto à fundação [criada pela Samarco para gerir os recursos de indenização, etc.], que ela mesma vai pagar [...] pra que profissionais venham auxiliar os atingidos. [...] Agora vai ter uma assistência técnica que vai poder contrapor com a posição técnica da outra parte. [...] A ideia inicial de construir de uma forma que desrespeite as características da comunidade é que nós queremos evitar [...] nós queremos que os atingidos participem. [...] Nós queremos que a “nova Bento”, a “nova Paracatu”, seja o mais parecido possível. E pra que isso seja realidade, vão ser os arquitetos de confiança dos atingidos que vão dizer “isso é possível, isso não é”,

de forma que o projeto arquitetônico se aproxime o máximo possível daquilo que é de interesse da comunidade.

As possibilidades de reconstrução ou “reterritorialização” trazem diversas reflexões ligadas à produção do espaço, mas também sobre o direito à moradia digna e à cidade de forma ampla, sobre cidadania e sobre a participação popular nos processos de planejamento territorial. Em uma perspectiva “estado-crítica”, Marcelo Lopes de Souza afirma que a luta institucional não substitui a ação direta, mas, sim, subordina-se a ela, assim como a tática se subordina à estratégia, e não o contrário. Na fórmula “com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado”, são dos dois últimos ingredientes – e principalmente o último – que devem predominar, de um ponto de vista que leve a sério o risco da cooptação e degeneração dos movimentos e que assuma a necessidade de uma mudança socioespacial profunda como pré-requisito para se poder falar em maior justiça social e melhorias substanciais da qualidade de vida da maior parte da população (Souza, 2010, pp. 26-27). Ou seja, não se trata da defesa por instâncias de mediação de conflitos, de negociação pacífica – como normalmente defendido por grupos dominantes, empresas e poder público em campos de disputa –, mas de levantar novos instrumentos de luta, insurgentes, que partam dos próprios sujeitos atingidos.

Nesse sentido, destaca-se a importância dos movimentos sociais no trabalho de mobilização popular e de construção de momentos de troca. Conforme afirma Dagnino (1994, p. 103), “na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos – tanto o direito a igualdade como o direito às diferenças – constituiu a base

fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania”. Ou, ainda:

[...] incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política, essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. (Ibid., p. 104)

É notável como a ação local de movimentos sociais, como é o caso do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), e de coletivos iniciados por representantes da sociedade civil, como o #UmMinutodeSirene, e de grupos acadêmicos tem exercido importante papel no sentido de fortalecer os laços (muitos já postos) entre a população atingida.

Conforme definido por Miraftab em seu artigo “Insurgent planning: situating radical planning in the global South”, para além do que ela considerada como “espaços convidados” existem os “espaços inventados”, ou seja, ações coletivas que partem da população, confrontam diretamente as autoridades e desafiam o *status quo*, sugerindo, assim, um planejamento insurgente. Para a autora, o planejamento insurgente é caracterizado como contra-hegemonico (pois desestabiliza a ordem normal das coisas), transgressor (pois transpassa o tempo e o espaço, colocando memória e consciência histórica no centro das atenções) e imaginativo (na medida em que promove um novo conceito de mundo possível e necessário e defende uma sociedade justa). O planejamento insurgente, assim, subentende ações coletivas para a transformação da realidade urbana buscando uma sociedade justa.

Figura 6 – #UmMinutodeSirene organiza atos nos dias 5 de cada mês com os atingidos



Fonte: autoria própria.

Ainda que seja possível perceber conquistas importantes na luta pela garantia dos direitos dos atingidos e o surgimento de “espaços inventados” que encaminham propostas de planejamento insurgente em Mariana (MG), existem muitos entraves colocados pela empresa Samarco, que parece mais preocupada com o retorno de suas atividades de exploração na região do que em arcar com suas responsabilidades com os impactos gerados. As famílias atingidas de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo – que estão alojadas temporariamente em casas e apartamentos alugados na sede do município de Mariana – têm sido vítimas de atitudes preconceituosas cotidianamente reproduzidas, inclusive, por alguns grupos de moradores do município.¹³ Conforme relatado pelo Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, no dia 26 de agosto de 2016:

[...] fizeram um abaixo-assinado para que as crianças de Bento Rodrigues não estudem na escola do Rosário [escola na sede de Mariana]. Pessoas publicam notícias, publicam nas redes sociais falando que eles são aproveitadores. Pessoas que perderam tudo, que tiveram que fugir com a roupa do corpo não são aproveitadoras não, são vítimas de um crime, de um dos crimes mais terríveis que já aconteceram neste país, que afetou não só Mariana, não destruiu só o meio-ambiente. Destruiu, principalmente, a vida dessas pessoas.

Na construção democrática da “reterritorialização”, deve-se entender democracia como sinônimo de soberania popular, em que seja considerada a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa

(Coutinho, 2000). E, seguindo esse mesmo raciocínio, o conflito engendrado não deve servir para justificar ações “emergenciais” por parte da empresa, que afetam os direitos da população atingida, mas, sim, servir de motor para o fortalecimento da cidadania, para a afirmação da justiça social e para a construção de processos horizontais e coletivos de planejamento territorial.

Considerações finais

Os conflitos territoriais engendrados pelo atual modelo de exploração minerária nos países do capitalismo periférico, particularmente no Brasil, acirram-se em contextos de crise e de desastres socioambientais. A dominação do capital na gestão e no planejamento territorial se reflete na histórica relação de poder, econômica e simbólica, da atividade minerária e, de forma mais perversa, na perda de direitos da população que habitam as áreas de interesse das empresas mineradoras. Esse cenário é latente nos municípios de Minas Gerais, estado com maior produção de minérios do País.

O caso do rompimento da barragem do “Fundão”, no município de Mariana (MG), em 5 de novembro de 2015, pode ser considerado um marco que demonstra não apenas a necessidade urgente de revisão do atual modelo exploratório das empresas mineradoras, mas também a necessidade de associar esse debate à reflexão sobre os modelos de planejamento territorial que excluem os sujeitos atingidos nas definições das ações e políticas públicas nas cidades.

O modelo atual de exploração de minérios visa ao lucro a qualquer preço, ainda que coloque em risco o meio ambiente e a vida de pessoas e de comunidades inteiras. A relação de poder que se estabelece – seja no financiamento empresarial das campanhas eleitorais, seja na dependência excessiva das prefeituras aos *royalties*, seja na inexistência de políticas de apoio à diversidade produtiva – deve ser problematizada e percebida como fator decisivo na flexibilização da legislação e dos processos de licenciamento ambiental, por exemplo. Esses processos de licenciamento ambiental devem deixar transparecer todas as questões aos cidadãos que, por sua vez, devem ter pleno direito de se opor às ações com risco de impacto ambiental, social, cultural. Sob essa perspectiva, é imprescindível que os políticos eleitos democraticamente sejam de fato representantes da maioria desfavorecida e lutem com a sociedade civil em prol da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e não do lucro advindo da mineração.

A discussão sobre a revisão do modelo exploratório da mineração deve ser ampliada e estar associada ao debate sobre participação popular no planejamento territorial. Na esteira de um novo modelo, baseado no desenvolvimento sustentável, economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente adequado, as empresas mineradoras e a municipalidade devem incorporar e consolidar práticas democráticas de planejamento. Os cidadãos devem ter pleno acesso às informações e aos instrumentos de compensação, por exemplo, garantindo a participação popular na decisão sobre as prioridades de reinvestimento dos recursos do Cfem para, assim, manifestarem-se com autonomia sobre os processos de gestão e planejamento nas cidades.

Nesse sentido, além de levantar algumas questões que antecederam ao rompimento da barragem de rejeitos de responsabilidade da empresa Samarco S.A., entende-se a importância de analisar os discursos, perceber as diversas impressões, do momento imediatamente posterior ao desastre socioambiental, que causou mortes e um passivo ambiental e social de drásticas proporções no território brasileiro e, em especial, no território mineiro. É também imprescindível perceber no discurso dos diferentes atores envolvidos – sujeitos atingidos pela tragédia e/ou mobilizados na luta pela garantia dos direitos dos atingidos (ligados a movimentos sociais ou não), bem como de representantes do poder público e da empresa responsável pelo ocorrido – como se engendram conflitos, tensões e disputas no território.

A forma como se estabelece essa relação de poder sobre o território e como são veiculadas as informações em contextos de crise e desastre é determinante na mediação dos conflitos entre os diversos atores envolvidos, sugerindo processos de negociação pacífica que reforça o poder do grupo dominante – no caso, a empresa e o próprio

poder público municipal – e causa o refreamento da autonomia dos sujeitos atingidos. Essa correlação de forças interfere diretamente nos processos de planejamento territorial.

Os conflitos territoriais desencadeados com o rompimento da barragem, com a desterritorialização dos subdistritos Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, deixando centenas de pessoas desabrigadas e sem nenhum bem material, demonstram que a luta pela garantia dos direitos essenciais, dentre eles o direito à informação, à participação e à negociação coletiva, direito à moradia digna, à memória, à cidade, deve ser construída de forma coletivamente, apoiada por movimentos sociais e coletivos insurgentes. O posicionamento do poder público em apoiar processos verdadeiramente participativos deve ser apresentado de forma clara e não deve ser deixado de lado, favorecendo o empreendedorismo urbano, como comumente é verificado.

Sob essa perspectiva, a partir do conflito e do dissenso, é possível, e necessário, construir processos coletivos e horizontais de planejamento territorial, defendendo a construção de cidadania e justiça social e ambiental nas cidades.

Flora Lopes Passos

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

floralopespassos@gmail.com

Polyana Coelho

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

polyanapcoelho@gmail.com

Adelaide Dias

Coletivo #umminutodesirene. Mariana, MG/Brasil.

adelaided89@gmail.com

Notas

- (1) “[...] refere-se a um tipo de associação em que duas entidades se juntam para tirar proveito de alguma atividade, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2110:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 20 nov 2015.
- (2) Em debate realizado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Ouro Preto, em 10/11/2015.
- (3) Relato dado por ex-moradora de Bento Rodrigues em debate realizado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Ouro Preto, em 10/11/2015. Nas reprodução de relatos, foi mantida a transcrição literal, a fim de serem mantidas as marcas de oralidade.
- (4) Outros dados importantes: “[...] o governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT), recebeu de todas as empresas do grupo Vale [...] um total de R\$3,1 milhões, via fundo partidário. Paulo Hartung (PMDB), governador do Espírito Santo, recebeu em sua campanha, via Comitê Único Partidário, R\$200 mil da Vale Manganês e R\$100 mil da Mineração Corumbaense Reunida” (Zonta e Trocate, 2016, p. 188).
- (5) Como já foi mencionado anteriormente, a empresa Samarco S.A. é uma *joint venture* controlada pelas empresas Vale e BHP Billiton.
- (6) O termo “mar de lama” é utilizado na campanha do Ministério Público Estadual “Mar de Lama Nunca Mais” criada para alertar a população sobre os impactos gerados pela tragédia.
- (7) Ver reportagem do G1, publicada em 22/6/2016, disponível em: <http://g1.globo.com/espirito-santo/desastre-ambiental-no-rio-doce/noticia/2016/06/samarco-sabia-dos-riscos-antes-de-desastre-diz-delegado-da-pf.html>.
- (8) O coletivo integra representantes da sociedade civil e atingidos visando ao direito à comunicação. Mensalmente, nos dias 5, são organizados eventos públicos com propostas diferenciadas de integração entre os atingidos e são distribuídos os jornais elaborados por um grupo de atingidos.

- (9) ADA é a Área Diretamente Afetada por um empreendimento definida em relatórios de análise de impacto.
- (10) Relato dado por professora do extinto Bento Rodrigues, em debate realizado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Ouro Preto, em 10/11/2015.
- (11) Institui o regime especial para as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição, e o regime de extrativismo mineral indígena, e dá outras providências.
- (12) A chamada “obrigação estatal de consulta” foi prevista pela primeira vez, em âmbito internacional, em 1989, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção nº 169. Disponível em: http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/. Acesso em: 18 nov 2015.
- (13) Têm sido realizadas, desde janeiro de 2016, na sede do município de Mariana, manifestações em prol da empresa Samarco Mineração S.A., agregando, não apenas ex-funcionários demitidos da empresa (e de empresas terceirizadas), mas também, representantes da sociedade civil que, tomados por uma visão unilateral, associam a culpa pelo aumento do desemprego e pela crise municipal à população atingida. Segundo a publicação de Maurício Zonta e Charles Trocate (2016), “[...] mesmo que em termos absolutos os empregos criados sejam pouco expressivos, relativamente, em municípios mineradores e com populações pequenas empobrecidas, a geração de empregos precários, tipicamente terceirizados, é extremamente relevante em escala local. Isto gera uma espécie de dilema minerador, isto é, a percepção de que, apesar dos impactos negativos causados pela atividade, a mineração é a principal atividade econômica das regiões mineradas, sustentadora de parcela importante da renda familiar” (p. 194).

Referências

- ACSELRAD, H. (2013). Cidade - espaço público? A economia política do consumismo nas e das cidades. *Revista UFMG*. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, pp. 234-247.
- AGAMBEN, G. (2004). *Estado de exceção*. São Paulo, Boitempo.
- BDMG (1989). *Economia Mineira: diagnósticos e perspectivas*. Belo Horizonte, v. VI.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 35 ed. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 454 p. (Série Textos Básicos nº 67).
- _____. (2001). *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 ago 2016.
- _____. (2015). *Informe Mineral 1º. Departamento Nacional de Produção Mineral*. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe-mineral-2015-1o-semester>. Acesso em: 25 ago 2016.

- COUTINHO, C. (2000). *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo, Cortez.
- CURI, N. et al. (2008). *Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais: vulnerabilidade natural e qualidade ambiental associadas*. Lavras, UFLA.
- DAGNINO, E. (1994). "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: DAGNINO, E. (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- FAULHABER, L. e NACIF, C. (2013). Rio Maravilha: desapropriações, remoções e reforço do padrão de organização espacial centro-periferia. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Recife, Anpur, pp. 1095-1111.
- FISHER, M. (1993). *Mariana: os dilemas da preservação histórica num contexto social adverso*. Dissertação de Mestrado em Sociologia urbana. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- HAESBAERT, R. (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. *Anais*. São Paulo, USP, pp. 6774-6792.
- _____ (2006). *O mito da desterritorialização, do fim dos "territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração (2012). *Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira*. Brasília. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002806.pdf>. Acesso em: 20 nov 2015.
- IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas (2010). *Parecer técnico para concessão de outorga de direito de uso*. 172601/2010. Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br/banco-de-noticias/1-ultimas-noticias/995-ctig-15072010>. Acesso em: 20 nov 2015.
- INSTITUTO PRÍSTINO (2013). Referente à Revalidação da Licença Operacional da Barragem de Rejeitos do Fundão Samarco Mineração S/A. Disponível em: http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/URCS_SupramCentral/RioVelhas/69/9.1-laudo-tecnico.pdf. Acesso em: 18 nov 2015.
- MARIANA (2004). *Inventário de Proteção do Acervo Cultural*. Mariana, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo da Prefeitura Municipal de Mariana.
- MARICATO, E. (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento Urbano no Brasil". In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MINAS GERAIS. (2014). *Inventário de Barragem do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Fundação Estadual de Meio Ambiente. Disponível em: http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES_AMBIENTAIS/GESTAO_DE_BARRAGENS/correo_inventrio%20de%20barragens_2014_final.pdf. Acesso em: 18 nov 2015.
- MIRAFETAB, F. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the globalsouth. *Planning Theory*. Los Angeles, v. 8, n. 1, pp. 32-55. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1473095208099297>. Acesso em: 7 dez 2016.
- MONTE-MOR, R. (2001). *Gênese e estrutura da cidade mineradora*. Textos para Discussão nº 164. Belo Horizonte, Cedeplar, UFMG. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20164.pdf>. Acesso em: 6 dez 2016.

- OLIVEIRA, C. (2014). *Quem é quem no código da mineração*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Disponível em: <http://ibase.br/pt/wp-content/uploads/2015/09/>. Acesso em: 18 nov 2015.
- PEREIRA, J. et al. (2008). *Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais: índice de fatores condicionantes do ZEE para mineração no estado de Minas Gerais*. Lavras, UFLA.
- REDE MINAS (2015). *Mineração e Acidentes Ambientais*. Programa “Opinião Minas” entrevista Andréa Zhouri. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Bgljz2sZXG4>. Acesso em: 20 nov 2015.
- SILVA, R. e SILVA, V. (2001). Os atingidos por barragens: reflexões e discussões teóricas e os atingidos do Assentamento Olhos D’água em Uberlândia-MG. *Revista Sociedade e Natureza*, v. 23, n. 3. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/11602>. Acesso em: 18 nov 2015.
- SOUZA, M. (2009). “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”. In: CASTRO, I. E. de et al. *Geografias: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____ (2010). Com o Estado apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. *Revista Cidades*, v. 7, n. 11, pp. 13-47.
- SOUZA SANTOS, B. (2007). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos – Cebrap*. São Paulo, n. 79. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>. Acesso em: 7 dez 2016.
- VAINER, C. (2008). “Conceito de ‘atingido’: uma revisão do debate”. In: ROTHMAN, F. *Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais, Licenciamento e Barragens*. Viçosa, UFV, pp. 39-63.
- _____ (2011). Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Rio de Janeiro.
- VIANA, M. B. (2012). *Avaliando Minas: índice de sustentabilidade da mineração (ISM)*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- ZONTA, M. e TROCATE, C. (orgs.) (2016). *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale/ BHP Billiton*. Marabá, Editorial iGuana.

Texto recebido em 30/ago/2016
Texto aprovado em 30/nov/2016

El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina*

The right to the city. A view from Latin America

Ester Schiavo
Alejandro Gelfuso
Paula Vera

Resumen

El propósito de este artículo es realizar un aporte a la configuración de una perspectiva latinoamericana respecto del "derecho a la ciudad". El pensamiento dominante, sostenido en las epistemologías del norte, ha obturado durante cierto tiempo la búsqueda de una perspectiva crítica propia, es decir, del sur, que contribuya a agudizar una mirada alternativa. Para ello se indagan dos tensiones. Por un lado, la existente entre el modelo de sociedad propuesto e implementado por el neoliberalismo frente al impulsado en ciertos países de la región y con distintos matices por el post-neoliberalismo. Y, por otro lado, la disputa respecto al significado atribuido al derecho a la ciudad.

Palabras clave: derecho a la ciudad; América Latina; perspectiva crítica; neoliberalismo; post-neoliberalismo.

Abstract

The purpose of this article is to make a contribution to the establishment of a Latin American perspective on the "right to the city". The dominant thought, held in the northern epistemologies, has blocked, during a certain time, the search for a southern critical perspective that can help to sharpen an alternative view. Therefore, two tensions are investigated. On the one hand, the tension that exists between the model of society proposed and implemented by neoliberalism, in opposition to the model stimulated in certain countries of the region, with different shades, by post-neoliberalism. And, on the other hand, the dispute with regard to the meaning attributed to the right to the city.

Keywords: *right to the city; Latin America; critical perspective; neoliberalism; post-neoliberalism.*

El derecho a la ciudad entre el capitalismo actual y la apropiación de su significado

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las significaciones actuales del denominado "derecho a la ciudad" desde una mirada latinoamericana. A tal fin, se plantea indagar los aportes de dicha propuesta al pensamiento crítico sobre la problemática urbana, como una iniciativa autónoma del pensamiento hegemónico.

Desde esta perspectiva, cabe preguntarse por el itinerario teórico-práctico de dicho concepto en un continente signado por la acelerada urbanización, la desigualdad y la expulsión social, la fragmentación espacial y los conflictos territoriales. Se hace referencia tanto a aquellos procesos ocurridos en las décadas signadas por la aplicación a ultranza de políticas neoliberales, fuertemente materializadas en las tramas urbanas latinoamericanas; como a las transformaciones económicas, políticas y culturales ocurridas a partir de un nuevo periodo de crecimiento tras las sucesivas crisis que acontecieron en los países de la región, etapa a la cual, para diferenciarla de la anterior, siguiendo a Sader (2008) y García Linera (2012), se la denomina post-neoliberalismo.

En dicho contexto, para pensar el derecho a la ciudad desde una perspectiva latinoamericana, se plantea avanzar en el marco de dos tensiones principales. En primera instancia, se propone situarse en la tensión existente entre dos modelos de sociedad antagónicos, el propuesto e implementado por

el neoliberalismo particularmente en la década del 90, frente al impulsado en los últimos años en ciertos países de la región y con distintos matices por el post-neoliberalismo. No obstante, como en todo proceso histórico, no se trata de un punto de inflexión, de un antes y un después, sino que es evidente que existen continuidades y discontinuidades entre una y otra etapa. Así, a pesar de la autonomía relativa entre política y mercado que caracteriza a la última década en Latinoamérica, las dificultades de los gobiernos post-neoliberales para proyectar territorialmente sus políticas en las ciudades tienen relación con el desarrollo alcanzado por los procesos de neoliberalización remanentes (Theodore, Brennet y Peck, 2009), cuyas iniciativas continúan vigentes e imponen límites claros a la hora de proponer transformaciones profundas relacionadas, por caso, tanto con el acceso a determinadas plataformas materiales como con la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión.

En segunda instancia, interesa profundizar sobre la tensión existente respecto al significado atribuido al derecho a la ciudad; dado que para algunos gobiernos de la región el mismo parece reducirse, o limitarse, a una *apropiación normativa-institucional*. Es decir, para los nuevos gobiernos que se consolidaron tras la crisis de legitimidad política-estatal del neoliberalismo, el derecho a la ciudad parece haber sido movilizado para contener una problemática urbana que las reformas institucionales democráticas no han podido atender, pero mostrando incapacidad para iniciar el tipo de metamorfosis radical proyectada por Lefebvre (1969) en su obra homónima. Así, el derecho a la ciudad se

presenta como un significativo vacío (Laclau, 2005), un nodo discursivo que permite conjugar demandas particulares dispersas, disputado por diversos actores que proyectan en dicho concepto su modelo de sociedad. Una relación conflictiva entre quienes producen y mejoran los bienes comunes urbanos en diversas escalas y quienes se apropian de ellos (Harvey, 2013).

El trabajo se enfoca principalmente en estas dos tensiones, abordándolas mediante un itinerario que propicie la valoración tanto de las elaboraciones académicas, como las prácticas de los sujetos emergentes de los modelos en disputa. Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2011) asistimos a una disonancia entre la teoría crítica socio-política y las prácticas. Mientras la mayor parte de la producción teórica se desarrolla en el norte global, las iniciativas colectivas novedosas y transformadoras (tanto organizadas como espontáneas) están ocurriendo en el sur global. Este factor profundiza aún más la necesidad de construir las epistemologías del sur, un pensamiento alternativo de alternativas. En este marco se pretende posicionar al derecho a la ciudad en América Latina y de este modo, analizar la situación de las ciudades latinoamericanas y su paso de escenarios a objetos de disputa.

Neoliberalización o neoliberalismo realmente existente en las ciudades latinoamericanas

Para abordar las complejidades de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI se propone

ampliar el análisis más allá del neoliberalismo a secas, dando lugar a una lectura procesual que sitúe una parte del escenario de disputa bajo el concepto de *neoliberalización* o *neoliberalismo realmente existente*, acuñado por Theodore, Brennet y Peck (2009), y *neoliberalismo desde abajo* utilizado por Gago (2014). En principio, porque dichas miradas permiten un acercamiento al neoliberalismo desde la óptica de la materialización, la inserción contextual de diversos proyectos de reestructuración, su proyección al interior de contextos nacionales, regionales y, principalmente, locales. Lo "realmente existente" hace referencia a la especificidad de los marcos institucionales, políticos, regulatorios y culturales donde deben hacerse realidad dichas políticas. El *neoliberalismo desde abajo*, por su parte, se plantea como un conjunto de saberes, tecnologías y prácticas que despliegan una racionalidad de nuevo tipo, es decir, una forma anclada en los territorios, fortalecida en las subjetividades populares, y expansiva y proliferante en términos organizativos en las economías formales y, sobre todo, informales.

Por otra parte, durante esa etapa, las competencias de los gobiernos locales y metropolitanos, cuando los hay, en relación con los estados-nación, han sido una de las formas significativas en las que una escala particular de organización humana ha resignificado su papel. Las escalas jerárquicas en las que se organizan hoy los espacios urbanos son diferentes a las de hace 30 años. Los *neoliberalismos realmente existentes* son coyunturalmente específicos, porque la neoliberalización, más que una fase, o un sistema estable y autónomo, es un proceso

abierto compuesto por diversas estrategias de reestructuración que se interceptan de distintos modos.

En las ciudades latinoamericanas, el programa concreto de materialización y reestructuración neoliberal combina, por un lado, el desmantelamiento de formas institucionales estatales que le son ajenas (como los sistemas redistribucionistas y colectivos) desregulando la economía al servicio de intereses corporativos; y por otro, el lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal.

En la región, el proceso de neoliberalización fue, siguiendo a de García Linera (2012), un sofisticado mecanismo con implicancias políticas y culturales para expropiar riquezas y bienes comunes colectivos mediante la privatización de lo público estatal – convertido ahora en privado local o extranjero – y lo público no estatal, es decir, el conjunto de bienes comunes que, como bien señala su nombre, no son del estado sino del común de los habitantes. A medida que la política neoliberal reduce la financiación de bienes públicos, también mengua el bien común disponible. La educación, la vivienda, el transporte, las dificultades para el acceso a determinadas plataformas de productividad y de cultura, por caso, son rasgos habituales que aún prevalecen como síntoma estructural a pesar de haberse atemperado en los últimos años.

Las ciudades latinoamericanas fueron blancos geográficos y laboratorios institucionales para experimentar formas de *neoliberalización* tales como la creación de zonas empresariales, reducción de impuestos

locales e impulso masivo de diversas formas de asociación público-privada, entre otras. Un conjunto de procesos que acondiciona espacios de la ciudad tanto para el crecimiento económico como para el hiper-consumo.

Así, los gobiernos locales encuentran en la actividad inmobiliaria, casi siempre muy visible, un aporte de legitimidad en términos de las ideologías en boga de la modernización urbana, la formación de ciudades globales, o la inserción en la globalización (Pradilla Cobos, 2013), aunque sin definir específicamente a qué se hace referencia cuando se enuncian dichos conceptos. Esto explica, en parte, porque buena parte de los gobiernos locales (independientemente de su orientación política) se ajustaron a visiones de corto plazo propias de la competitividad, el marketing territorial y las desregulaciones para atraer inversiones, aun a pesar de que este fortalecimiento de las ciudades como protagonistas dentro de un esquema global que atrae flujos y materializaciones, tiene viabilidad en un número relativamente reducido de las mismas.

¿Cuáles son las transformaciones mediante las que se materializa la neoliberalización de las ciudades latinoamericanas? ¿Cómo se produce el espacio urbano durante este proceso? Cintia Baremboin (2010) destaca tres características. La primera es la preocupación por parte de los sectores empresariales por estimular el papel del mercado y del capital privado en el desarrollo de la configuración de las ciudades mediante la conflictiva – “pero necesaria” – construcción (espacial) de sociedades público-privadas. Se consolida así la utopía de los promotores inmobiliarios (Harvey, 2012), donde cada nueva oleada de inversión pública

es orientada por los intereses privados, creando un esquema donde el primero asume los riesgos y el segundo absorbe los beneficios, a la vez que reinvierte su excedente de capital en el proceso de urbanización. La segunda característica es la transformación del rol estatal mediante la descentralización y la profundización de las políticas locales de gobierno, que incluyen entre sus funciones la conducción de una variable económica tan importante como la urbanización. Finalmente, para esta autora, la tercera característica, alude a una serie de fenómenos que requieren un análisis algo más profundo. Se trata del desarrollo conflictivo y dinámico de una nueva geografía urbana producto de las nuevas modalidades de crecimiento y consumo. Las ciudades modifican los modos de expansión de sus fronteras y su estructura económica. Surgen, de forma aparentemente inconexa, nuevas "centralidades" que encarnan los artefactos del consumo, como malls, complejos empresariales, barrios cerrados, y se multiplican las zonas anexas mediante una descontrolada expansión horizontal, con escaso uso sustentable de suelo y subvenciones públicas para las redes de infraestructura de transporte, luz, gas, provisión de agua y desagües, entre otras, todo lo cual favorece principalmente a ciudadanos de rentas elevadas y a las empresas particulares que gestionan dichos proyectos urbanos.

Es evidente que la expansión terciaria que sustituye a la industrial se ha manifestado en la morfología estructural urbana (Pradilla Cobos, 2013) tanto en su polo formal como informal. Lo que posibilita la convivencia, no menos conflictiva, entre núcleos reducidos, altamente tecnificados

con circulación de mercancía, régimen laboral y salarial, y alrededor de ello una economía informal, flexible y precaria, sin regulación ni derechos, de la cual emerge lo que Harvey (2013) llama *precariado*, en clara alusión a la desterritorialización del trabajo. De dicho polo informal surge uno de los eslabones débiles del proceso de neoliberalización y también del relato post-neoliberal: la crisis de violencia urbana. En palabras de Gorelik (2004), aquella representación latinoamericanista surgida como proyecto en los sesenta y setenta se realizó en los años 90, aunque ya no como proyecto sino como destino: la inseguridad, el blindaje privado y la extinción del espacio público.

Post-neoliberalismo realmente existente en las ciudades latinoamericanas

A partir del análisis de cada una de estas transformaciones, se puede afirmar que el prefijo Post, en el vocablo post-neoliberalismo, no indica ni transición ni mera superación, sino más bien la crisis de legitimidad del patrón neoliberal, su antecesor, como política estatal-institucional a partir de una diversidad de revueltas sociales ¿Qué tipo de política protagoniza el post-neoliberalismo y qué economías sustenta? Por último ¿qué uso del espacio urbano hace?

Primero y principal, se presenta como el fortalecimiento del Estado en contraposición a una lógica, previamente experimentada en todo el continente, de subordinación de la propiedad y riqueza estatal a la acumulación privada.

La intervención regulatoria para garantizar transferencias de recursos financieros al ámbito productivo es un ejemplo transversal en un importante número de países de América Latina durante la última década.

Siguiendo en la misma senda, la segunda característica se refiere a los procesos de nacionalización de determinados recursos públicos, para convertirlos en empresas del Estado, que remite, al menos en sus formas, al estado de bienestar que funcionó como articulador social compensando desigualdades con una intervención activa en la economía y el funcionamiento cotidiano de la sociedad mediante políticas con sesgo universal. La revalorización de la propiedad pública estatal se convierte en un factor central para definir el posicionamiento ante los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas. Es decir, la soberanía ligada a la capacidad material y ésta, a la propiedad pública estatal. Si el neoliberalismo se caracterizó por la externalización del excedente, el post-neoliberalismo lo internaliza y direcciona hacia el consumo interno con el objetivo de ampliar los recursos comunes reforzando la posibilidad de darles un fin colectivo. Los procesos de nacionalización y de recuperación del control regulador de la economía se asocian al imaginario político de un estado garante de determinados derechos básicos, donde los recursos son centrales.

Una tercera característica que presentan los gobiernos post-neoliberales es la desmercantilización selectiva de la economía, mediante la intervención del Estado en ciertas áreas y actividades básicas introduciendo no una lógica de mercado, valor de cambio, sino una lógica de valor de uso. Una concepción

de suma importancia tanto en ámbitos urbanos como rurales, porque permite, al menos como horizonte posible, proyectar un número creciente de actividades de la vida cotidiana cuya satisfacción no tiene porqué moverse necesariamente dentro de las leyes del mercado.

Como se sostiene desde el comienzo de este trabajo, dichos enunciados hacen pie en un escenario en tensión permanente con los procesos de neoliberalización. Un ejemplo visible es el mercado inmobiliario urbano, su lógica como bien de cambio y su influencia en los procesos de urbanización, que ha crecido notablemente en casi la totalidad de las ciudades latinoamericanas a pesar de la recuperación e instalación del discurso en favor de la soberanía pública estatal en áreas centrales de la economía (hidrocarburos, petróleo, agua, luz, aerolíneas, entre otros).

En relación a las ciudades, la nueva dinámica espacial producto de la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la descentralización, los cambios culturales y nuevas pautas de consumo y movilidad, modifican también los patrones centrales de los procesos de urbanización, profundizando su perspectiva económica en detrimento de la política y social. La inédita etapa de crecimiento económico y aumento del consumo que atravesó América Latina en la última década, desde la metafórica mirada de Natanson (2014), aportó al crecimiento *puertas adentro*, pero no *puertas afuera*. El inicio de la segunda década del siglo XXI presenta acontecimientos socio-políticos complejos, en el que las metrópolis latinoamericanas son protagonistas centrales y en cuyo territorio se

configura una nueva trama de conflictividad donde coexisten, por un lado, la vitalidad de un proceso de crecimiento que atenuó los reclamos básicos de alimentación y empleo, y por otro, las limitaciones de las respuestas a nuevas demandas por parte de las distintas dependencias del estado. Aun con cambios importantes en las estructuras de gobierno a nivel continental, la neoliberalización se ha extendido por el mundo como una vasta marea de reforma institucional y ajuste discursivo.

Aunque han ocurrido cambios en las orientaciones en las políticas territoriales, no se han construido patrones tendenciales de cambios territoriales, urbanos en particular (Pradilla, 2013). Entonces, es este un marco pertinente para preguntarse por el derecho a la ciudad para aportar al pensamiento crítico latinoamericano sobre la problemática urbana, como una iniciativa autónoma del pensamiento hegemónico.

El derecho a la ciudad y sus apropiaciones antagónicas en América Latina

Como se afirma al comienzo de este trabajo, interesa profundizar la tensión existente respecto al significado atribuido al derecho a la ciudad; dado que para algunos gobiernos de la región el mismo parece reducirse a la apropiación normativa-institucional, lo cual resulta antagónico, o al menos no funcional, frente a la propuesta por Lefebvre.

La apropiación del derecho a la ciudad en las últimas décadas se ve atravesado por el debate acerca de las posibilidades y límites que

su ejercicio produce, ya que ha sido retomado no solo por movimientos sociales, sino también por organismos de cooperación internacional y por el Estado en todos sus niveles territoriales. Así, las diferentes enunciaciones del derecho a la ciudad, movilizadas por una multiplicidad de actores y movimientos que buscan enmarcar y dar sentido a una serie heterogénea de intervenciones y prácticas urbanas, contienen en su seno intencionalidades y posicionamientos políticos antagónicos. En torno al derecho a la ciudad se dirime una disputa por su significación que, lejos de quedar limitada a un mero arreglo discursivo, se despliega en formas opuestas de entender la participación, la producción del espacio urbano y la capacidad para experimentar arreglos socio-materiales más justos para habitar la ciudad (Minuchin, 2015).

La publicación y circulación de la obra de Lefebvre (1968) se produce en un contexto donde países de la región terminan por consolidar una transición en sus modelos de acumulación, que reposicionan a la ciudad como nodo central de flujos de excedente de capitales y mano de obra.

A diferencia de la apropiación europea, en distintos países de Latinoamérica durante la década del 80 el concepto de derecho a la ciudad permitió la construcción de un marco interpretativo de nuevas modalidades de acción colectiva y acuerdos programáticos para una multiplicidad de actores de la sociedad civil que utilizaron el territorio y la ciudad como una plataforma para proyectar sus proclamas sociales (Cravino, 2009) en un contexto de transiciones democráticas caracterizadas por la creciente precarización de las condiciones físicas y materiales de las ciudades producto de

los primeros procesos de neoliberalización, por lo general conducidos por dictaduras. La lucha por la ciudad se encuentra con la teoría y le exige un posicionamiento político. Aunque sus reivindicaciones y demandas, objetivamente, no eran anticapitalistas, surgían de nuevos sectores urbanos empobrecidos. Es decir, de aquellos que tenían que resolver con sus propios medios sus necesidades frente a un Estado garante del statu quo de la propiedad urbana (Pradilla Cobos, 2013).

El trabajo y accionar de los distintos colectivos y movimientos traslada a la práctica concreta parte de algunas consideraciones teóricas esgrimidas por Lefebvre en *El derecho a la ciudad*. Particularmente, en lo referido a la autogestión y el llamado a ampliar el momento de la participación comunitaria en la producción del espacio urbano. La expansión de dichas prácticas territoriales por parte de movimientos sociales urbanos durante la década del '80 y principios de los '90, acumuló conquistas – como el reconocimiento a la posesión y ocupación de tierras – y retrocesos – en cuanto a los impactos e injusticias derivadas de procesos de gentrificación vinculados con grandes proyectos urbanos (Cuenya, 2009)

Sin embargo, al mismo tiempo que se consolidaban nuevos repertorios de activismo urbano que encontraban en la construcción, el cooperativismo y la horizontalidad nuevos medios para pensar y hacer política urbana, una serie de innovaciones normativas buscaron institucionalizar el concepto del derecho a la ciudad a lo largo de la región.

La apropiación y traslación normativa del derecho a la ciudad, ampara y legitima institucionalmente al conjunto de reclamos sociales, reconociendo la centralidad del

conflicto propiciado por la dinámica del suelo en las ciudades, el derecho a la vivienda digna y, más importante aún, la incorporación a la administración de las plusvalías generadas por procesos de regeneración urbana y a la participación en la producción social del espacio. Se acentúa este último aspecto, ya que permite identificar la expansión de la capacidad fiscal de los gobiernos locales como su incidencia en la producción de suelo urbano mediante el planeamiento estratégico.

Se identifican una serie de acontecimientos políticos que materializan la apropiación normativa del derecho a la ciudad. Entre ellos la instrumentación de la Ley 388 en Colombia sobre la recuperación de plusvalías urbanas, la redacción del Estatuto de las Ciudades en Brasil en 2001 y la nueva Constitución de la República de Ecuador (2008) y su respectivo código de ordenamiento territorial. A escala continental y mundial, se destaca la redacción de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, producida en Quito en 2004 y luego ratificada en Barcelona con el apoyo de Naciones Unidas y el Foro Urbano Mundial. Es posible afirmar, que la promoción del derecho a la ciudad y el consecuente impulso de políticas públicas urbanas para ciudades 'más justas, sustentables y democráticas', cimentó una alianza de principios entre municipios, agencias públicas nacionales y organismos internacionales (Minuchin, 2015).

La tensión a la que se hace referencia es visible en la contradicción entre la acumulación de instrumentos institucionales que permiten atender las consecuencias sociales y físicas de un proceso de urbanización desigual como el que caracterizó

a las ciudades latinoamericanas y las cíclicas crisis fiscales que llevaron a gobiernos municipales a habilitar y, en muchos casos, a propiciar la diseminación de una serie de intervenciones urbanas – como tipologías exclusivas, (barrios cerrados, clubes de campo) y grandes proyectos urbanos (Cuenya, 2009) – que lejos de contrarrestar procesos de injusticia espacial, tendieron a multiplicarlos y acentuarlos. Borja (2013) cita el ejemplo del Plan Estratégico como una herramienta contradictoria que, según a que actores considere relevantes, puede favorecer tanto una asociación de cúpulas políticas y económicas como procesos participativos, y puede convertirse en un proyecto político transformador de las ciudades o legitimar las prácticas tradicionales que producen las desigualdades actuales.

Se hace referencia a un proceso de descomposición institucional donde los municipios, atrapados por los problemas presupuestarios, reducen sus servicios generando un amplio margen de acción a inversores privados, empresas locales y regionales, y especuladores inmobiliarios. Esta reforma del Estado que pretende promover la transparencia, el diálogo con los ciudadanos y una mayor participación local en la elaboración de políticas públicas y administración de servicios es el principal factor que afecta actualmente las oportunidades políticas (Grimson, Roberts y Portes, 2005). En este escenario, tanto la apropiación normativa-estatal, como el empoderamiento de gobiernos locales, en general se mostraron incapaces de iniciar procesos de reformas estructurales cercanas a

lo proyectado por Lefebvre en el derecho a la ciudad que analizaremos a continuación.

Derecho a la ciudad y bienes comunes

Interesa retomar el planteo original de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad con el propósito de analizarlo en la actualidad como objeto de disputa en el sur global. Entendiendo, de acuerdo a Boaventura de Sousa Santos (2011), que no existe una divisoria lineal entre el sur y el norte global, sino que el escenario de disputa es mucho más complejo porque en el norte global también hay un sur global y viceversa; y en cada uno de estos espacios las tensiones en conflicto se expresan tanto material como simbólicamente, en el marco de la disonancia entre la teoría crítica socio-política y las múltiples prácticas políticas, económicas, sociales y culturales realmente existentes. Por ello el autor propone construir las epistemologías del sur, como un pensamiento focalizado en las alternativas, lo cual invita a plantear la consideración del derecho a la ciudad como objeto de disputa, para aportar al pensamiento crítico latinoamericano sobre la problemática urbana, más allá de su ubicación geográfica.

Desde esta mirada interesa abordar tres ejes de análisis. En primer lugar, las características de los contextos políticos, económicos, sociales y culturales de ambos momentos. Por una parte, el de la ciudad de París en la década de 1960, lugar donde Lefebvre escribe su ensayo sobre el derecho

a la ciudad, y por otra, el de las ciudades del sur global en las últimas décadas. En segundo lugar, se propone focalizar sobre los actores sociales implicados, los llamados a liderar los procesos revolucionarios o reformistas, por un lado, y el Estado en sus distintos niveles, por otro. Finalmente, el tercer eje se refiere a los bienes comunes urbanos.

Lefebvre escribe *El derecho a la ciudad* en el año 1967. Éste se plantea, al mismo tiempo, como una queja y una reivindicación. La queja responde al dolor existencial ante lo que él considera la crisis agónica en la vida cotidiana de su ciudad, París. La reivindicación es algo más compleja, pues exige mirar de frente tal crisis y crear una vida urbana alternativa menos alienada, más significativa y gozosa, aunque abierta al futuro, a los encuentros y a la búsqueda perpetua de la novedad (Harvey, 2013).

Ahora bien, ¿a qué crisis agónica se refería Lefebvre en la ciudad de París en 1967? Nada menos que a la progresiva transformación material y simbólica de la ciudad mediante la construcción de vías rápidas, edificios en altura y conjuntos habitacionales de vivienda social, tanto como a la difusión de nuevas pautas de consumo en sus calles y tiendas; lo cual condujo a la desintegración de lo que en otro tiempo había sido una vibrante vida vecinal, así como a la degradación de la fantástica arquitectura de ciertos barrios parisinos. En lo referido a los actores implicados en la construcción del derecho a la ciudad, aquellos supuestamente posicionados para conducir (y construir) dichos procesos, Lefebvre invoca a “la clase obrera”, no exclusivamente el proletariado basado en las fábricas, sino a

trabajadores urbanos de muy diversos tipos que constituyen una formación de clase muy diferente: fragmentados y divididos, múltiples en sus deseos y necesidades, muy a menudo itinerantes, desorganizados y fluidos más que sólidamente implantados.¹

En coincidencia con estas afirmaciones, Harvey (2013), sostiene que a pesar de que a gran parte de la izquierda tradicional le resulta difícil captar el potencial revolucionario de los movimientos sociales urbanos, en gran parte del mundo capitalista avanzado las fábricas han disminuido considerablemente, diezmando la clase obrera industrial clásica. Consecuentemente reconoce el creciente protagonismo de trabajadores eventuales, a menudo a tiempo parcial, desorganizados y mal pagados. En sus palabras, el llamado “precariado” ha desplazado al “proletariado” tradicional y desde su perspectiva, de haber algún movimiento revolucionario en nuestra época, será el “precariado” quien lo realice. Por otro lado, Pradilla Cobos (2013) destaca el paso de las luchas populares por demandas propias de los pobres a temas pluriclasistas, lo que no significa que no existan conflictos de clase subyacentes, en los que los sujetos sociales actúan como ciudadanos en el marco de las libertades individuales. En muchas ciudades del continente los protagonistas son ahora asociaciones de vecinos que defienden el entorno construido (el barrio, la calle) y su calidad de vida de las acciones públicas y privadas (o la combinación de ambas).

Por lo tanto, se considera oportuno diferenciar aquellos movimientos sociales que usan la ciudad como escenario de reivindicaciones particulares, de aquellos otros para los que la ciudad es el objeto de disputa

y materia para la producción de políticas públicas no estatales. En tal sentido, en el nuevo contexto social y político de la última década, comienza a verificarse el surgimiento de movimientos sociales urbanos, a los que podríamos llamar sujetos emergentes, que resisten la expulsión de determinados sectores de la vida urbana, a la vez que reclaman por el acceso igualitario a la misma y actúan en pos de lograr formas de urbanización y de uso del suelo contrapuestos a las dominantes (Schiavo, Vera y Santos Nogueira, 2013). En suma, se entiende que los movimientos sociales urbanos centrados en la ciudad como objeto de disputa constituyen actores clave para pensar y promover el derecho a la ciudad en la región.

Finalmente, interesa resaltar el concepto de bienes comunes y particularmente el de bienes comunes urbanos, en los términos planteados por García Linera (2012) y Harvey (2013), en tanto se considera que la urbanización latinoamericana en el capitalismo actual, volviendo a la mirada de Natanson (2014), necesita crecer *puertas afuera*. Entonces, son los bienes comunes urbanos una de las claves para avanzar tanto en el pensamiento crítico, como iniciativa autónoma del pensamiento hegemónico, y también en la construcción y materialización del derecho a la ciudad. Por todo esto es que García Linera afirma que el pos-neoliberalismo aún se desenvuelve en los márgenes del régimen del capitalismo, pero contiene, de forma latente, un potencial pos-capitalista.

La clave es un cambio de paradigma en la gestión de lo común. Para que el pos-neoliberalismo dé el paso hacia un tipo de pos-capitalismo se debe avanzar, principalmente, en el esquema de la conversión de la

propiedad estatal en propiedad pública y luego en propiedad comunal local-universal (García Linera, 2012). Es decir, transformar los bienes públicos en bienes comunes. Esto se traduce en que la propiedad del Estado no solamente esté bajo el control de los administradores del Estado sino, gradualmente, bajo el control de la propia sociedad. Pero si hablamos de transición, también debemos poner en el centro la democratización del Estado como impulso fundamental para la socialización de la propiedad y la administración de los bienes comunes.

En este contexto es donde cobra importancia el resurgimiento de una retórica y una teoría de los bienes comunes. La participación de los habitantes en la planeación y la gestión de sus territorios, la erradicación de la violencia, la sustentabilidad ambiental, la integración socio-territorial. En definitiva, la garantía y exigibilidad del derecho a la ciudad.

Conclusiones

En este trabajo se realizó una primera apuesta a la construcción de una perspectiva latinoamericana, o del sur, en términos de las nuevas epistemologías que propone Boaventura de Sousa Santos. El derecho a la ciudad, en los últimos años, viene adquiriendo relevancia tanto para movimientos sociales, agrupaciones políticas de diversas ideologías, gobiernos de distintos estamentos y organismos internacionales. La alusión y el uso permanente del término lejos de aclarar su definición la hace cada vez más flexible

y borrosa, dando lugar a interpretaciones múltiples y contradictorias.

En este sentido, con el objetivo de clarificar algunos aspectos de lo que se considera "derecho a la ciudad" desde una perspectiva latinoamericana, se eligió como estrategia reflexionar sobre dos tensiones que se consideran claves para el replanteo y el despliegue del derecho a la ciudad.

En la primera tensión se abordaron dos modelos de sociedad determinados por el neoliberalismo y el pos-neoliberalismo. Si el neoliberalismo implicó la retracción del Estado y la acumulación privada de la riqueza; el posneoliberalismo logró poner al Estado en el centro nuevamente abriendo posibilidades de diálogo entre diferentes actores en pos de configurar algunas líneas de trabajo sobre el derecho a la ciudad. De todos modos estos procesos fueron disímiles en la región.

Esta tensión lejos de estar resuelta afronta actualmente una nueva torción a nivel regional y, seguramente, la lucha por el derecho a la ciudad y la gestión de los bienes comunes se acentuará ante el visible avance de los intereses privados sobre las propiedades estatales y/o públicas.

La segunda tensión analizada se relaciona con la anterior, pero pone el foco en qué tipo de construcción respecto del derecho a la ciudad se realizó por parte de los gobiernos pos-neoliberales. Aquí se pudo comprobar

que si bien el término logró instalarse en las agendas de políticas públicas, no se ha superado la etapa normativa. Es decir, en la mayoría de los casos funcionó como argumento de ciertas contemplaciones normativas institucionales pero no se ha emprendido una verdadera transformación política que dispute los sentidos y la materialidad que la matriz neoliberal imprimió en las ciudades latinoamericanas.

En la actualidad, en América Latina, las carencias y límites para la construcción del derecho a la ciudad, al igual que en el contexto de la formulación lefebvriana, no se refieren necesariamente a la recuperación de un modelo de ciudad ideal, en tanto y en cuanto dicho modelo, en la actualidad, continúa siendo parte de la experiencia o la representación simbólica de escasos sectores de la población, a pesar de los avances realizados en la última década en tal sentido.

El avance por la construcción de una perspectiva alternativa del derecho a la ciudad en la coyuntura actual radica en la lucha por los bienes comunes. Será un desafío para los distintos actores implicados en esta problemática elaborar nuevos modos para desplegar esos procesos. En definitiva, lo alternativo, no son los bienes en sí mismos, sino las estrategias y mecanismos, los modos de luchar, legitimar y transformar la realidad urbana contemporánea.

Ester Schiavo

Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
eschiavo@unq.edu.ar

Alejandro Gelfuso

Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario, Santa Fe, Argentina
alegelfuso@gmail.com

Paula Vera

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
paulavera.arg@gmail.com

Notas

- (*) Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el I Congreso Latinoamericano de Teoría Social desarrollado en Buenos Aires, del 19 al 21 de agosto de 2015.
- (1) Tesis compartida en obras posteriores de la sociología urbana, particularmente en las de un antiguo discípulo de Lefebvre, Manuel Castells, al hacer referencia a los movimientos sociales urbanos.

Referencias

- BAREMBOIN, C. (2010). Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. En: VIII BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES. *Anales*. Buenos Aires, Argentina
- BORJA, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Buenos Aires, Ediciones Café de las Ciudades.
- CRAVINO, M. A. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CUENYA, B. (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno Urbano*, n. 8, pp. 229-252.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2011). *Una epistemología del sur*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- GAGO, V. (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón.

- GARCÍA LINERA, A. (2012). Propiedad privada, propiedad pública y comunidad. En: VI ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS. *Anales*. Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios Económicos y Monitores de las Políticas Públicas - Universidad de las Madres de Plaza de Mayo.
- GORELIK, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- GRIMSON, A.; ROBERTS, B. y PORTES, A. (2005). *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires, Prometeo.
- HARVEY, D. (2012). *Espacios de esperanza*. Madrid, Ediciones AKAL
- _____ (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Ediciones Akal.
- LACLAU, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina
- LEFEBVRE, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península.
- MINUCHIN, (2015). *Autogestión, articulación y construcción: historia, teoría y práctica del derecho a la ciudad en América Latina*. Manchester, University of Manchester.
- MONGIN, O. (2004). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires, Paidós.
- NATANSON, J. (2014). Nuestro ogro filantrópico. *Le Monde Diplomatique*, n. 179. Buenos Aires.
- PRADILLA COBOS, E. (2013). "Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad". En: RIBEIRO, A. C. T. et al. *Política governamental e ação social no espaço*. Rio de Janeiro, Anpur.
- SADER, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones CTA - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- SCHIAVO, E.; VERA, P. y SANTOS NOGUEIRA, C. dos (2013). Los movimientos sociales y formas de urbanización metropolitana en el marco del posneoliberalismo. El caso de Giros en la ciudad de Rosario. *Revista Quid* 16, n. 3, pp. 157-169. Disponible en: <http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/415/366>.
- THEODORE, N.; BRENNER, N. y PECK, J. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*. Santiago, n. 66, pp. 1-11.

Texto recibido em 19/jul/2016
Texto aprovado em 14/nov/2016

A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília

The wagon beside the airplane: the right to the metropolitan city in Brasília

Benny Schvarsberg

Resumo

A teoria do desenvolvimento desigual e combinado ajuda a entender o processo de metropolização de Brasília. Esse nexos, além das dimensões socioeconômicas próprias àquela teoria, possui dimensão urbanística: um urbanismo pautado pelo ideário do movimento moderno inscreveu-se na forma de um avião como matriz do território que se metropolizou. Derivações da metropolização periférica não lhe acompanharam fazendo contraponto paradoxal: surgem bem posteriormente, portanto mais atuais; quanto mais recentes, mais atrasadas e antigas se configuram, parecendo pertencer a tempos remotos ao urbanismo modernista, convivendo funcionalmente no território metropolitano. O texto utiliza o binômio Carroça & Avião para a reflexão de políticas de reprodução de padrões de precariedade urbana expressas no primeiro termo fazendo parte do mesmo processo que garante privilégios a áreas bem providas da metrópole expressas no segundo termo.

Palavras-chave: metropolização; desenvolvimento desigual e combinado, direito a cidade; Brasília.

Abstract

The theory of combined and uneven development helps to understand the metropolization process of Brasília. This nexus, in addition to the socioeconomic dimensions that are part of that theory, has an urban dimension: an urban design guided by the ideas of the modern movement was inscribed, in the form of an airplane, as the originating matrix of the territory that became a metropolis. Derivations of the peripheral metropolization have not accompanied it and have made a paradoxical counterpoint: they emerge much later and, the more recent they are, the more old-fashioned and archaic they are configured, seeming to belong to periods before the modern urbanism of the 20th century, co-existing in a functional manner in the metropolitan territory. In the article, we use the binomial Wagon & Airplane to reflect on policies that reproduce urban precariousness patterns, expressed in the first term; they are part of the same process that ensures privileges to well-equipped areas of the metropolis, which are expressed in the second term.

Keywords: metropolization; combined and uneven development; right to the city; Brasília.

Introdução

A problemática urbana metropolitana e os dilemas do planejamento e gestão integrada de regiões e áreas metropolitanas têm renovada atualidade e relevância crescente nessas primeiras décadas do século XXI. Não obstante os avanços sociais e nos marcos legais da política urbana, no Brasil os dados do último censo nacional de 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apontaram a continuidade da concentração da população, da desigualdade socioeconômica e da pobreza urbana nas periferias metropolitanas.

Essa questão se acentua e ganha contornos peculiares para a pesquisa urbana e regional quando focamos o caso de Brasília em um processo de crescimento que aprofunda a problemática do modelo de ocupação territorial de sua área metropolitana. Assinala-se a necessidade de considerar os obstáculos e constrangimentos à implementação de políticas públicas de planejamento e gestão territorial que logrem enfrentar, de forma integrada, as dificuldades conformadas ao longo de mais de meio século de constituição de uma complexa área metropolitana junto à nova capital.

O desafio das abissais desigualdades entre Brasília e as cidades que compõem a sua área metropolitana demanda, aos pesquisadores, aos gestores públicos em diferentes níveis e aos diversos atores e segmentos sociais, a compreensão das lógicas enredadas nesse processo. E, no campo do reconhecimento de direitos que ofereçam conteúdos para novas políticas públicas, impõe-se a experimentação de novos instrumentos e conceitos que

ponham em marcha os avanços legalmente estabelecidos tanto no Estatuto da Cidade, em 2001, como, sobretudo, mais recentemente no Estatuto da Metrópole, em 2015.

Por um lado, a reflexão proposta encontra estímulo num exercício de apropriação da lei do desenvolvimento desigual e combinado, designando a mistura de desenvolvimento e subdesenvolvimento em muitos países, especialmente nos periféricos, nos quais um setor moderno pode conviver – temporal e espacialmente, diríamos nós – com o mais atrasado; mesmo este funcionando como freio daquele, podem conviver de maneira combinada, resultando numa formação social particular, porém única. De filiação teórica tributária do pensamento do russo León Trotsky, nos últimos tempos visto como *démodé* e até com certo preconceito em face de históricos embates teóricos e ideológicos na tradição marxista, tal formulação, bem como desenvolvimentos teóricos que dela se apropriam, aplicando-a à realidade brasileira, como Fernandes (1955) e Oliveira (2003), oferece elementos analíticos promissores para a análise do processo de urbanização e metropolização de Brasília. Por outro lado, procura-se dialogar com a matriz teórica desenvolvida por Henri Lefebvre no conceito de Direito à Cidade em uma perspectiva ampliada voltada ao debate da questão metropolitana.

Em suma, oferecer uma contribuição ao debate da política e do planejamento regional e metropolitano, a partir da caracterização da metropolização desigual e combinada de Brasília, e apontar proposições na perspectiva do direito à cidade metropolitana constituem a motivação fundamental das reflexões sugeridas neste artigo.

Metropolização desigual e combinada de Brasília

A lei do desenvolvimento combinado e desigual é uma referência teórica que compreende a ocorrência temporalmente simultânea de aspectos avançados e atrasados no processo de desenvolvimento econômico dos países. Ela aponta para uma forte mistura de atraso e modernidade, convivendo lado a lado, portanto espacialmente e no mesmo período; espaço e período nos quais um setor moderno pode conviver com o mais atrasado, embora este opere como limitante daquele, mas que, em conjunto, influenciem-se mutuamente, modificando-se e até formando um todo único, novo e próprio. Ela se revela especialmente nos países periféricos do sistema mundial, nos quais um setor extremamente moderno da economia pode existir de forma combinada com o mais atrasado, resultando numa formação social sem grandes contradições entre as classes dominantes. É uma das tentativas mais significativas de romper com o evolucionismo, a ideologia do progresso linear e o chamado eurocentrismo (Löwy, 1995).

Permitindo-nos um livre exercício de apropriação daquela referência teórica, proporemos que em uma mesma metrópole, um urbanismo moderno, que aqui chamaremos de Avião em alegoria à forma do plano piloto de Brasília, pode existir de forma combinada com urbanizações periféricas precárias e de padrões mais atrasados – cidades goianas do chamado “entorno” brasiliense, que aqui chamaremos também alegoricamente de Carroça, em contraponto tecnológico com o Avião. Carroça e avião convivem lado a lado

em uma continuidade física, embora descosturada, no tecido desigual do mesmo território. Não obstante as enormes desigualdades, em ambos estão igualmente presentes algumas das grandes empresas atacadistas¹ ou varejistas, implantando-se tanto no plano piloto e suas áreas adjacentes como na periferia metropolitana. Além do compartilhamento físico e temporal, tais empresas constituem um traço de simultaneidade e copresença que encontramos no território metropolitano, atendendo às populações de áreas nobres e pobres tanto do avião como da carroça ao lado, lucrando com ambas.² Do ponto de vista do sentimento de pertencimento ao território, as populações da carroça se conectam cotidianamente bem mais com Brasília do que com Goiás: o território da Brasília metropolitana constitui nessa análise o seu território usado.³ Tais populações possuem um sentimento difuso de pertencimento, a nosso ver subalterno ou subordinado ao avião. Usando uma imagem alegórica, mais como “fuselagem”, ou seja, ajudam a dar forma ao corpo do avião; elas não moram no avião, e seus registros documentais são goianos, mas cultivam o sentimento de pertencimento e de identidade territorial “brasiliense”. Já a recíproca não é verdadeira: as populações do avião querem desconhecer as da carroça – no seu imaginário, são gente embrutecida e violenta⁴ – como seus vizinhos, a não ser como mão de obra para serviços domésticos, de segurança, limpeza e manutenção. As empresas privadas⁵ compradoras e vendedoras, especialmente para os órgãos públicos, dessa mão de obra farta e barata – um verdadeiro exército de serviços de reserva – são provavelmente os seus principais interlocutores para o acesso cotidiano ao avião.

Simbolicamente e ao mesmo tempo lastreado em dados estatísticos, pode-se afirmar que quem comanda a economia metropolitana é o avião, fundamentalmente porque nele estão fortemente concentrados os empregos e o PIB.⁶ Ele atrai e “puxa” a carroça que é sua dependente, uma vez que boa parte da população da periferia metropolitana viaja diariamente de modo pendular em razão de trabalho e serviços, especialmente médicos hospitalares, no avião. Assim, a absoluta maioria dos brasileiros não reside no avião (mais de 90% da população do Distrito Federal mora fora do plano piloto), mas dele muitos, talvez a maioria, dependem direta ou indiretamente. Entretanto, avião não prescinde da carroça para se movimentar, tal como nos aeroportos, mesmo os grandes aviões precisam da ajuda imprescindível de pequenas carretas para reposicioná-los, pois aviões não dão marcha à ré. Portanto, apesar de profundamente desiguais – e até dessemelhantes dado o fosso de condições de vida que parece condená-los a serem seres de espécies distintas – e de pertencerem aparentemente a diferentes épocas (moderna e remota), não é à toa que avião e carroça estão lado a lado no mesmo território e na mesma época; são interdependentes e não estão simplesmente um ao lado do outro, numa espécie de coexistência congelada, mas se articulam, se combinam e se amalgamam, configurando um todo, espacialmente contínuo e profundamente heterogêneo: o território metropolitano.

Estamos cientes de que o termo carroça, mais ainda em associação com o termo avião, carrega consigo uma carga de contraponto pejorativo, tal como carregam os termos subúrbio (no Brasil), periferia e entorno. É corrente na literatura crítica que esses termos remetam a

noções de segregação e exclusão socioeconômica, política e cultural de populações urbanas. De fato, compreendemos que a dinâmica urbana e metropolitana construída historicamente em Brasília nas últimas cinco décadas soergueu uma urbanização sem urbanidade.⁷ Poderíamos até denominar “arrabaldes” aquelas áreas pobres do território; termo usado até a primeira metade do século XX para designar as áreas mais distantes dos centros urbanos que se urbanizavam paulatinamente. Não seria, contudo, a designação que alteraria a perversidade social das realidades urbanas destituídas de direitos que constituem aquelas parcelas do território e sua população; quando muito serviria para mascará-la ou até ironizá-la, como ocorre, a nosso juízo, quando se nomeia, como Águas Lindas,⁸ um município que mal tem águas, e as que têm estão ambientalmente comprometidas e muito distantes de serem lindas.

Assim, assumimos e propomos, para efeito analítico da reflexão proposta, dois pressupostos básicos:

1) que nossa provocação com a formulação do binômio Carroça & Avião é no sentido não só de evidenciar, mas também de acentuar o paradoxo da desigualdade combinada espacial e temporalmente;

2) que a periferia tem como vocação necessária, numa perspectiva de superação com reconhecimento de direitos, extinguir-se como tal e reincluir-se no território de modo qualificado; não como novo centro superando o anterior – seria ingenuidade ou mistificação profética fazer crer que a carroça se tornar o novo avião pós-modernista –, mas como partes integradas de um todo e único corpo territorial metropolitano socialmente mais justo e ambientalmente menos desequilibrado.

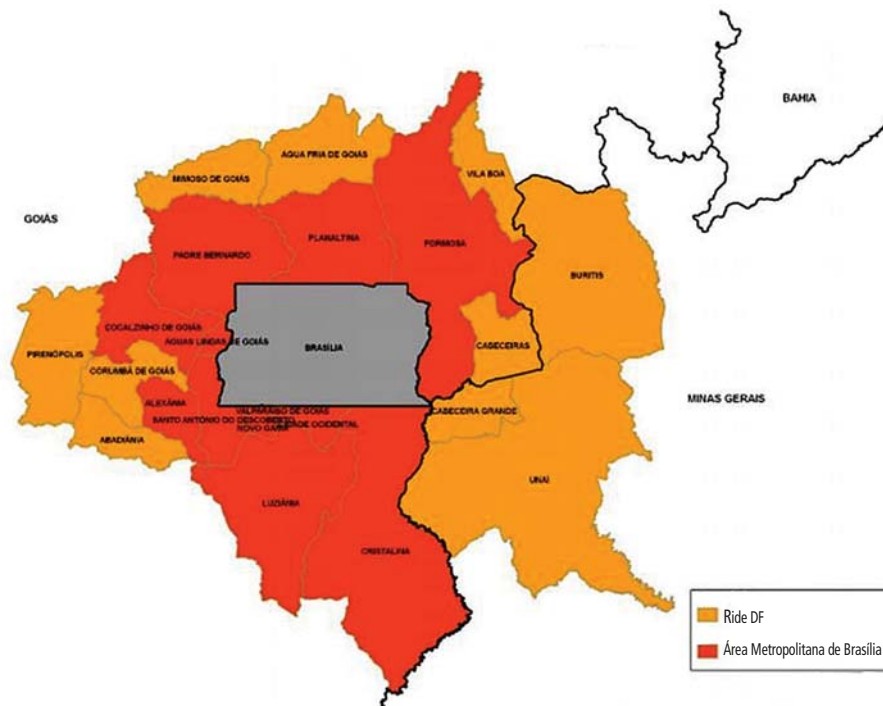
Além disso, ao usar figurativamente o paradoxo tecnológico da carroça e do avião, estamos sugerindo a reflexão de que políticas perversas de reprodução de padrões de precariedade urbana que se expressam no primeiro termo fazem parte orgânica do mesmo processo que garante privilégios a áreas bem providas e nobres da metrópole que se expressam no segundo termo. Apoiando-nos na teoria do desenvolvimento desigual e combinado, avaliamos que ela pode ajudar a entender a lógica que produziu e reproduz sistematicamente, há mais de cinco décadas, o processo de metropolização brasileira. Sugerimos ainda que esse nexos, para além das dimensões socioeconômicas mais próprias à lei do desenvolvimento desigual e combinado, possui também uma dimensão urbanística que lhe é organicamente vinculada. Um urbanismo original pautado pelo ideário do movimento moderno consagrado pelo Ciam – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – inscreveu-se na forma de um avião como matriz originadora de um território que se metropolizou. As derivações da metropolização periférica não só não lhe acompanharam urbanisticamente como lhe fazem contraponto aparentemente paradoxal: elas surgem bem posteriormente, portanto são cronologicamente mais atuais; e, *quanto mais recentes, mais atrasadas e antigas se configuram* (grifo nosso), parecendo pertencer a remotas “eras” anteriores ao urbanismo modernista de meados do século XX.

A metropolização que combina a coexistência de “eras” distintas no mesmo território desigual constrói um dilema básico inclusive ao tombamento de Brasília como patrimônio cultural: não há como garantir a permanência de qualidades e privilégios urbanos restritos

a uma porção da cidade cada vez mais enobrecida, elitizada e até preservada, por mais rigorosos que sejam os mecanismos legais locais, nacionais e internacionais.⁹ Nem se isolando fisicamente essa porção com uma redoma museológica de vidro, sob a qual só se circularia de pantufas para não ferir o tesouro patrimonial tombado, como seria ao gosto dos mais ortodoxos e conservadores preservacionistas. Emerge, então, a discussão da eficácia do projeto de preservação do avião limitado ao polígono tombado sem a expansão mínima das qualidades urbana, social, ambiental, cultural e educacional, em uma ótica metropolitana e regional que alcance e inclua necessariamente a periferia metropolitana destituída de direitos, aqui referida na alegoria tecnológica da carroça.

Institucionalmente, a responsabilidade pela maioria das políticas públicas urbanas incidentes na periferia metropolitana de Brasília¹⁰ é, primordialmente, do Governo Estadual de Goiás porquanto são majoritariamente municípios daquele Estado. A julgar pelo estado de abandono e baixo investimento dessas políticas nos últimos anos, a compressão do avião é mais provável do que a expansão de suas qualidades para a carroça, tornando quase uma condicionalidade para a sustentabilidade do avião, a médio e longo prazo, a extensão de alguns de seus privilégios para a carroça. Contudo, entendemos que essa extensão do ponto de vista institucional somente encontraria viabilidade por meio de um esforço político e financeiro concatenado e interfederativo, envolvendo necessariamente o Governo do Distrito Federal, o Governo do Estado de Goiás e o Governo Federal em um novo arranjo institucional de política metropolitana.

Figura 1 – Mapa com inserção territorial de Brasília na Ride – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – com destaque para a Área Metropolitana de Brasília



Fonte: Codeplan (2014).

Os dilemas colocados põem em xeque a efetividade do conjunto das políticas públicas incidentes na AMB – Área Metropolitana de Brasília, especialmente transportes públicos, uso do solo, habitação e saneamento básico, demandando, para a construção da agenda metropolitana, um triplo movimento constituído por: a) uma política redistributiva para enfrentar as profundas desigualdades territoriais; b) um planejamento e gestão metropolitana integrados de inclusão socioterritorial; e c) um fundo de justiça territorial que ofereça um lastro financiador para a implementação dessa política, planejamento e gestão integrada.

Aportes teóricos da lei do desenvolvimento desigual e combinado nos processos de industrialização, urbanização e metropolização

Um dos pressupostos presentes na lei do desenvolvimento desigual e combinado, que constitui um raciocínio aparentemente contraditório, é o de que, se um país começa a se industrializar tarde, irá adotar as indústrias mais modernas existentes na altura; logo, a pouca indústria que obterá será altamente

desenvolvida, podendo conviver com traços econômicos de épocas remotas. E que esses elementos se combinam mutuamente. Nessa perspectiva, por exemplo, a escravidão foi um elemento importante do desenvolvimento do capitalismo no século XIX (Löwy, 1995).

Para aplicar o pressuposto à nossa reflexão, é mister considerar que a industrialização é fundamental para entender o processo de urbanização brasileira no século XX, assim como a expulsão da população do campo, em decorrência da estrutura fundiária altamente concentradora de terra nas mãos de poucos, bem marcada pelo latifúndio predominante na paisagem rural brasileira; muita terra nas mãos de poucos proprietários, ao contrário de muitos proprietários de parcelas menores de terra no padrão fundiário predominante de países europeus que realizaram suas reformas agrárias nos séculos XVIII, XIX e XX.

Operando o nexos entre desigualdade, industrialização e urbanização, Milton Santos tratou a urbanização desigual levando em conta as categorias de tempo e espaço. Lembrando que a urbanização moderna acompanhou a Revolução Industrial, ele mostrou que a tendência era fazer a correlação com os países subdesenvolvidos. Traçando um paralelo entre industrialização e urbanização, ele demonstrou o equívoco da tese de que a urbanização dos países subdesenvolvidos seria uma repetição da urbanização dos países desenvolvidos (Santos, 1994).

Importante esforço teórico em torno da simultaneidade dialética de diversos estágios históricos vem dos estudos de Fernandes (1968 e 1995), voltados à compreensão do desenvolvimento capitalista nos países periféricos e das

formas políticas assumidas pela dominação burguesa nesses territórios. Rejeitando qualquer perspectiva analítica linear “etapista”, assim como o esquematismo “dualista” calçado em referências históricas europeias e norte-americanas, esse autor elabora, com o conceito de “capitalismo dependente”, uma natureza histórica peculiar na formação e no desenvolvimento do capitalismo nos países localizados na “periferia” do sistema que aponta uma apropriação particular da lei do desenvolvimento desigual e combinado. A realidade brasileira se constituía em uma totalidade dialeticamente contraditória claramente sintetizada na passagem:

A inegável desigualdade das formas de produção coexistentes e seus efeitos sobre o estilo de vida das populações do campo ou sobre o desenvolvimento econômico regional tem levado alguns cientistas sociais a interpretações dualistas rígidas. [...] a articulação de formas de produção heterogêneas e anacrônicas entre si preenche a função de calibrar o emprego dos fatores econômicos segundo uma linha de rendimento máximo, explorando-se em limites extremos o único fator constantemente abundante, que é o trabalho – em bases anticapitalistas, semicapitalistas ou capitalistas. Por isso, estruturas econômicas em diferentes estágios de desenvolvimento não só podem ser combinadas organicamente e articuladas no sistema econômico global. Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do “cálculo capitalista”. (Fernandes, 1968, pp. 64-65)

Nesse esforço de apropriação teórica daquela lei, o “arcaico” não pode ser visto como vestígios de outra época, que funciona como entrave ao desenvolvimento das regiões onde está presente; é a presença de elementos “anticapitalistas” e “semicapitalistas” que produziria funcionalidade ao capitalismo nas áreas dependentes. O “arcaico”, nessa leitura, não opera como contraponto ao “moderno”, mas como seu complemento social e historicamente necessário. É precisamente no sentido da vitalidade do sistema capitalista imperialista que ocorria necessariamente a utilização de formas não capitalistas em inúmeras localidades do mundo. Logo, a história não poderia repetir suas etapas de desenvolvimento nos países atrasados, não há como fazer coincidir os seus tempos: as estruturas socioeconômicas, culturais e políticas dos países capitalistas hegemônicos absorvem estrategicamente as estruturas dos países subcapitalistas, semicapitalistas ou de capitalismo dependente, submetendo-as a seus próprios ritmos; em última análise, subordinando-as aos seus interesses. Para Fernandes (1995), o capitalismo selvagem, forma assumida pelo capitalismo nos países dependentes, não reproduz o passado; assim, a “burguesia nacional” seria uma “digna descendente da ‘burguesia clássica’”, no sentido que ela era “tão útil para a continuidade e o aperfeiçoamento do capitalismo” quanto haviam sido as burguesias dos países originários em tempos pretéritos.

Outro aporte fundamental na linha desse debate teórico pode ser encontrado na contribuição de Oliveira (2003), que demonstra a funcionalidade possibilitada pelo “arcaico” ao desenvolvimento do “moderno” no capitalismo brasileiro. Do ponto de vista territorial,

as estruturas “arcaicas” do campo, longe de significarem entraves ao desenvolvimento dos setores “dinâmicos” da economia, como propunham adeptos do esquema “dualista” criticado por Fernandes referido acima, em face do baixo custo da força de trabalho rural que diminuía ao máximo o custo com os alimentos nas cidades e do enorme êxodo rural que criava o “exército de reserva” de assalariados, para Oliveira essas estruturas também operavam como estímulo à produção industrial e à acumulação do capital.

Outra referência que se materializa no espaço construído, ilustrado por Oliveira como prática social que expressa essa funcional combinação do “arcaico” com o “moderno”, está na chamada autoconstrução das habitações dos trabalhadores. Ele exemplifica claramente como na tradição das classes trabalhadoras no Brasil parte significativa das suas moradias foi construída pelos próprios proprietários, em muitos casos em terrenos e loteamentos ilegais diríamos nós, para isso lançando mão de seus dias de folga e de fins de semana e valendo-se de mutirões de cooperação. Dessa prática resulta um bem que é a habitação, que se produz pelo que ele denomina supertrabalho ou trabalho não pago. Esse bem, mesmo não sendo desapropriado pelo setor privado da produção, de fato contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho: o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho do qual os gastos com habitação são componente importante para deprimir ainda mais os salários reais pagos pelas empresas. Nessa lógica, o que parece uma operação de sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades se insere perfeitamente

bem com um processo de expansão capitalista, cujas base e dinamismo se situam na intensa exploração da força de trabalho.

Esse processo, descrito em apenas algumas de suas formas e níveis diversos, caracteriza o modo de acumulação global próprio da expansão do capitalismo no Brasil pós anos 1930. Reinterpretando, a nosso ver, a proposição de Trotsky, Oliveira mostra como a desigualdade de que se configura esse processo é não só desigual, mas é combinada e produto, antes de uma base capitalista de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-1930, do que da existência de setores "atrasados" e "modernos" (Oliveira, *ibid.*). Assim, na crítica à razão dualista de Oliveira, "arcaico" e "moderno" não se constituem em elementos que produzem duas realidades distintas; mas proporcionam uma natureza única, peculiar e dialética à estrutura societal dos países que chegaram com atraso na corrida industrial capitalista.

A Rússia às vésperas da revolução de 1917, analisada por Trotsky, era detentora de tecnologia fabril equiparada e às vezes até superior aos países avançados, que se combinava e coexistia com a presença de uma estrutura agrária similar em grande parte à de dois ou três séculos antes. Essa análise de que a possibilidade do veloz progresso ocorrido na indústria russa foi "precisamente determinada pelo estado atrasado do país" (Trotsky, 1977, p. 28) comparece também na leitura de Oliveira, ao apontar como o crescimento capitalista industrial brasileiro deu-se sob, e a partir de, uma base econômica portadora de vários elementos bastante rudimentares.

Além disso, a urbanização que vai constituir o território que foi objeto de um processo de metropolização a partir da construção de Brasília foi fruto de complexas correlações de forças expressas em uma decisão de Estado, com todas as suas lógicas e contradições, como pode ser aprofundado na interpretação de vários autores (Schmidt, 1985 e Bicca, 1985). Mas é também, sob distintas formas, tributária da industrialização. Tanto a industrialização é um dos motes do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1955-1959), particularmente a indústria automobilística como um de seus ícones principais, quanto o urbanismo modernista tem clássico suporte na mobilidade baseada no automóvel. O arquiteto Lucio Costa, vencedor do certame que escolheu o Plano Piloto de Brasília, afirma claramente, no memorial descritivo de seu projeto, que utilizou em sua concepção as modernas técnicas rodoviárias, como o cruzamento de vias em desnível evitando semáforos, assim como um eixo rodoviário atravessando longitudinalmente toda a cidade a fim de dar-lhe fluidez. O seu relatório apresenta inúmeras alusões à indústria automobilística e ao automóvel, propondo inequivocamente uma cidade que desfrutaria de franca mobilidade por automóvel, como se explicita numa das mais reproduzidas e emblemáticas passagens no item 8 de seu texto:

Não se deve esquecer que o automóvel, hoje em dia, deixou de ser o inimigo inconciliável do homem, domesticou-se, já faz, por assim dizer, parte da família. (Relatório, 1957 apud Depha, Codeplan, 1991)

Assim, a cidade se constituiu para ser a capital do País como essencialmente a sede política e administrativa nacional e não teve,

a nosso juízo, nem na origem, nem no seu desenvolvimento posterior, uma consistente e eficaz política pública de industrialização. Talvez o que se possa chamar de sua principal indústria, segundo alguns estudiosos do desenvolvimento econômico local (Couto et al., 1992), tenha sido, e continua sendo a nosso ver, a da construção civil em função da reconhecida grande dinâmica imobiliária da cidade. Contudo, o projeto de industrialização, básico no Plano de Metas de JK, não era necessariamente contraditório com o projeto da nova capital com função primeira político-administrativa.

Embora o autor do projeto urbanístico do Plano Piloto em sua concepção refute peremptoriamente a ideia de uma grande metrópole: "A Brasília não interessa ser grande metrópole", afirma ele textualmente como se verá abaixo, em nenhuma referência demonstra ser refratário nem à industrialização nem tampouco à metropolização. Ao contrário, no mesmo texto ele reconhece a existência de uma população metropolitana expressiva. E, mais do que isso, sugere a necessidade de núcleos industriais em *áreas próximas à capital* (grifo nosso) na Conclusão do *Relatório Brasília Revisitada, 1985-1987: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana* (apud Costa 1986, p. 68):

O "quantum" populacional atingido pela abertura à ocupação dessas novas áreas, pelos adensamentos previstos, pela ocupação residencial multifamiliar nas margens das vias de ligação entre Brasília e as satélites, pelo adensamento controlado desses núcleos e pela implantação da Samambaia, deve ser considerado a população limite para a capital

federal, a fim de não desvirtuar a função primeira – político-administrativa – que lhe deu origem. A Brasília não interessa ser grande metrópole.

Como nossa estrutura econômico-social induz à migração de populações carentes para os grandes centros urbanos, é essencial pensar-se desde já no desenvolvimento, em áreas próximas à capital de núcleos industriais capazes de absorver, na medida do possível, essas migrações com efetiva oferta de trabalho.

Malgrado as indicações do autor do projeto do Plano Piloto de Brasília, e do debate crítico dos estudiosos do desenvolvimento econômico local, efetivamente não ocorreu, no primeiro meio século de Brasília, uma industrialização minimamente expressiva. Nem ao menos uma industrialização tardia que convivesse com traços econômicos de uma "era" remota, por mais que traços de uma economia remota possam ser encontrados ainda hoje nos remanescentes de antigas fazendas e propriedades dos municípios goianos de Formosa, Planaltina e Luziânia, que são os originadores do território onde foi demarcado o quadrilátero do atual Distrito Federal. Tampouco as iniciativas do governo local com programas como o Pró-DF¹¹ de estímulo econômico a empreendimentos de pequenos e médios empresários lograram resultados de impacto significativo numa economia marcada pela ampla hegemonia do setor terciário de serviços (públicos e privados). Ao largo desse verdadeiro vazio de industrialização,¹² desenvolveu-se uma particular urbanização e junto a ela um processo de metropolização. E foi esse

processo que estabeleceu a relativa e peculiar convivência e continuidade territorial, não obstante padrões de distâncias de cerca de 50 quilômetros entre espaços urbanos de modernidade mais velhos e espaços urbanos

periféricos metropolitanos mais jovens cujas precariedade e configuração possuem traços que remetem a épocas remotas.

Algumas figuras a seguir buscam ilustrar esse processo.

Figura 2 – Projeto do Plano Piloto de Brasília, no traço original para o concurso que escolheu o projeto (Arquivo Público do Distrito Federal)

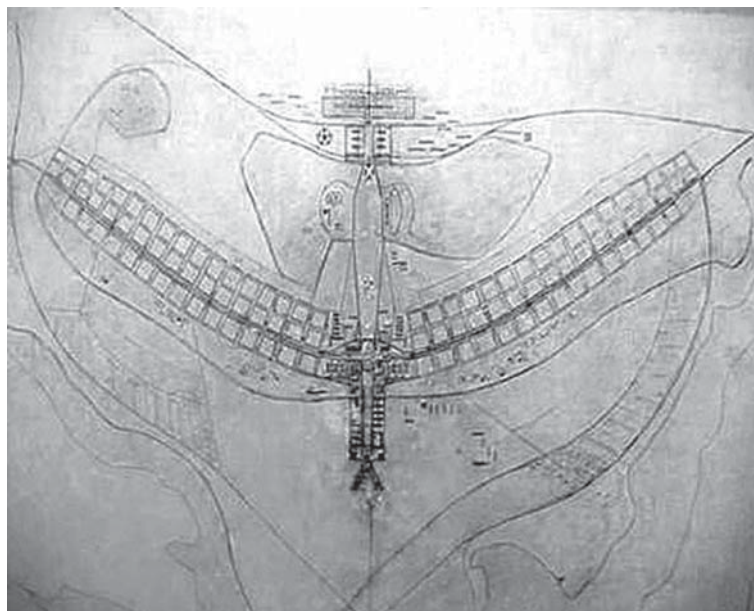


Figura 3 – Projeto do Plano Piloto de Brasília com alterações e adaptações posteriores, sugeridas pelos membros do júri para a sua implantação (Arquivo Público do Distrito Federal)

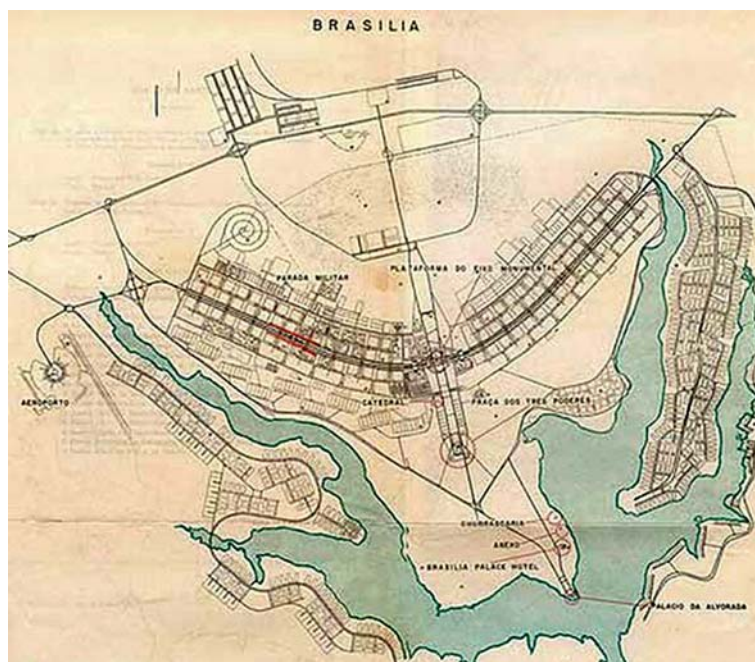


Figura 4 – Construção de Brasília, dos anos 1960 (Arquivo Público do Distrito Federal)



Figura 5 – Construção de Brasília, dos anos 1970
(Arquivo Público do Distrito Federal)



Figura 6 – Avião sobrevoando a esplanada dos ministérios e área central da cidade dos anos 1980
(Arquivo Público do Distrito Federal)



Figura 7 – Valparaíso/GO, anos 2000:
ruas sem calçadas com pavimentação deteriorada e lixo
não recolhido, com destaque para a carroça convivendo
com carros, pedestres, ciclistas e caminhões
(Jornal *Correio Brasiliense*)



Figura 8 – Valparaíso/GO, anos 2000:
população local sendo reprimida violentamente pela polícia,
ao realizar manifestação pública reivindicando melhorias urbanas
(Jornal *Correio Brasiliense*)



Os lentos carroceiros e os velozes espaços do avião na metropolização desigual e combinada, interdependente e complementar: o potencial emergente/insurgente da periferia e o direito à cidade metropolitana

A atitude predominante dos privilegiados ocupantes do avião – que constitui o centro do território metropolitano –, especialmente seus moradores e gestores, é de uma “quase indiferença” pela existência dos ocupantes da carroça; conquanto saibam que muitos, a maioria deles, frequentam o avião até porque sabem da sua subordinação e dependência em matéria de trabalho, emprego e serviços. Imaginam mesmo que aqueles periféricos “carroceiros” não existiriam não fosse a irradiação dos potentes e atraentes motores do avião moderno e cosmopolita, de cujos espaços nobres e cada vez mais valorizados se orgulham de ser ocupantes. E chegam até a olhar de soslaio, com boa dose de desconfiança e receio, quando, em momentos de viagem rodoviária interestadual em carros particulares, passam pela carroça (cruzando bairros e cidades periféricas) o mais rápido possível pelos quebra-molas e placas que alertam para diminuir a velocidade pois se está atravessando área urbana; com uma desqualificação naturalizada porque periférica, mas persistentemente urbana.

Já os carroceiros na periferia metropolitana reconhecem cotidianamente a sua condição de dependência e precariedade, mas desconhecem em grande medida a sua força e

seus direitos à cidade metropolitana, distante ainda de serem reconhecidos pelos do avião. Seria inconcebível pensar em insurgências? Em consciência crítica e protagonismo político na reivindicação e luta pelo reconhecimento de direitos de cidadania por parte dos carroceiros periféricos metropolitanos? Dialogando com esses questionamentos, volta e meia é veiculado pela mídia da capital um noticiário que dá conta de manifestações de protestos como, por exemplo, a queima de pneus na rodovia da periferia de Brasília (Figura 7), por conta de demandas de infraestrutura urbana como asfalto, saneamento básico, energia elétrica e principalmente transporte coletivo e suas tarifas, do qual depende aquela população no seu deslocamento diário.¹³ Constituem, invariavelmente, reivindicações de acesso a serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos e podem ser vistos como prenúncios, ainda que esparsos e desorganizados, do potencial de avanço daquela consciência crítica na perspectiva do direito à cidadania metropolitana.

Nos anos 1995-1998, em resposta às visões preconceituosas contra carroceiros que circulavam em Brasília, o então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque,¹⁴ fez publicamente alusão à necessidade daqueles carroceiros, que habitualmente à época colhiam lixo nas vias de Brasília, terem o direito não somente de circular livremente na cidade, mas de cumprir um papel social relevante e até complementar ao serviço de limpeza pública. Para além dos efeitos práticos positivos para a cidade da coleta de lixo pelos carroceiros, sobrepujando eventuais efeitos negativos sobre o trânsito ou à segurança pública, o governador defendeu a necessidade de meios modernos coexistirem social e tecnologicamente com

aqueles meios antigos tradicionais – ou “arcaicos”, como são vistos pela população do avião. Seu argumento era que ambos fizessem parte da mesma modernidade e fossem portadores de direitos de cidadania. Ampliando o debate, em termos republicanos e democráticos, não era aceitável a visão excludente de que eram extemporâneas e indesejáveis sua coexistência e convivência pacífica no espaço público da cidade modernista desenhada sim para carros “velozes” e não para carroças e homens “lentos”. Tomando como inspiração este último termo, cabe resgatar o conceito-personagem dos homens lentos,¹⁵ elaborado teoricamente por Milton Santos, que ajuda a adensar essa reflexão da leitura crítica das contradições e da lógica profundamente dialética expressa nessa coexistência territorial metropolitana desigual e combinada.

Já o sentido que buscamos imprimir no que aqui chamamos de Direito à Cidade Metropolitana decorre de uma derivação do conceito de Direito à Cidade, cunhado por Henri Lefebvre¹⁶ e muito difundido na sociologia urbana. Esse conceito foi elaborado teoricamente na sua obra-manifesto *Le Droit à La Ville*, publicado poucos meses antes das explosivas manifestações de maio de 1968. Nela, Lefebvre critica as posições deterministas e metafísicas do urbanismo modernista: aprofunda o debate sobre o reducionismo da lógica de que os problemas da sociedade possam ser todos reduzidos a questões espaciais, mais ainda “resolvidos” no projeto de um arquiteto. Mas a crítica a um urbanismo de conteúdo ideológico positivista certamente não se reduz à questão de ignorar os limites da capacidade de o planejamento racionalista abstrato transformar a realidade.

Bem mais do que acusar o equívoco dos resultados, Lefebvre vai buscar acusar o caráter alienante da própria pretensão de tornar os problemas urbanos equacionáveis em questões de natureza meramente administrativa, técnica e científica, pois ela mantém um aspecto fundamental da alienação dos cidadãos: o fato de serem mais objetos do que sujeitos do espaço social e frutos de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas por meio das quais o Estado ordena e controla a população. Na perspectiva lefebvriana, o Estado *autoritário planificador* – e sua leitura sugere certa simbiose entre os dois termos que grifamos – pode até eventualmente resolver necessidades materiais, como moradia e transporte, mas também priva as pessoas da condição de sujeitos históricos da construção da sua própria cidade.

Assim, a elaboração conceitual presente no conceito de Direito à Cidade remonta a bem mais do que a construção de moradias e ampliação generalizada do acesso a esse e outros bens materiais; ou mesmo ao direito de ir e vir, para toda população urbana. Isso seria trivial demais, além de reducionista. Lefebvre politiza a produção social do espaço e localiza o direito à cidade na sua luta pelo direito de criação e plena fruição do espaço social. Com isso, avança em concepções de cidadania que vão para além de direitos básicos, como o de voto e expressão verbal; está tratando de formas de democracia direta, de controle direto das pessoas sobre a forma de habitar e de transformar a cidade, produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e comunidade têm preservados espaços para manifestar sua diferença.

Comparecendo nesse debate a partir da matriz lefebvriana, Harvey (2013) analisa

as grandes manifestações de rua nas cidades brasileiras em junho de 2013, provocadas originalmente pelo aumento de R\$0,20 centavos na tarifa dos transportes públicos em São Paulo, propondo que:

O direito à Cidade não pode ser concebido como simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais [...] pode ser apenas formulado como renovado e transformado direito à vida urbana. A liberdade da cidade é muito mais que um direito de acesso àquilo que já existe: é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações. A questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e às nossas cidades é um dos mais preciosos de todos os direitos humanos.

Identificamo-nos com essa perspectiva de análise, entretanto ponderamos que a ideia mesma do Direito à Cidade Metropolitana não pode ser lida como simples ampliação do Direito à Cidade à escala metropolitana. De um lado, aponta-se, sim, para uma ampliação territorial de direitos e deveres por parte do estado e da sociedade. Mas, de outro, o que se coloca é a resignificação do sujeito desse direito em direção a uma cidadania metropolitana; sobretudo com respeito ao reconhecimento dos direitos de cidadania e protagonismo dos periféricos e dos excluídos territorialmente das melhores condições e oportunidades dos centros metropolitanos.

Assim, é precisamente no campo do direito à cidade metropolitana que pode se vislumbrar, metaforicamente, as possibilidades da lenta carroça se aproximar do veloz avião. Tal como na clássica fábula da tartaruga e a lebre

de Esopo,¹⁷ sugere-se aqui que a corrida da carroça brasiliense periférica metropolitana está bem mais próxima àquela da tartaruga “fundista” do que a da lebre “velocista”.¹⁸ Ou seja, lenta como os homens lentos, de longo prazo e muito fôlego, nesse sentido de “fundista”: no largo horizonte de lutas e batalhas de conquista do reconhecimento de direitos que aqui sintetizamos no Direito à Cidade Metropolitana. E não de “velocista”, na ilusão de acreditar que iluminados dirigentes das classes dominantes, ou mesmo déspotas esclarecidos, tomados de inusitada consciência crítica, serão capazes de acelerar o reconhecimento daqueles direitos e de promover, na velha tradição tecnocrática *top down*, políticas públicas urbanas transformadoras da metropolização desigual e combinada. Até porque Brasília, desde suas origens e ao longo de seus primeiros cinquenta anos, teve seu processo de implantação e expansão territorial marcado pela tradição de políticas e ações dirigidas e coordenadas fundamentalmente pelo Estado; o que poderia ter sido fator diferencial de promoção de uma urbanização socialmente mais justa e inclusiva, promotora do Direito à Cidade, resultou, notoriamente, no inverso: uma das cidades de mais elevados graus de desigualdade, segregação e exclusão territorial de todo quadro metropolitano brasileiro.

À guisa de conclusão

A lei do desenvolvimento desigual e combinado e suas apreensões na leitura histórica da realidade brasileira oferecem pistas para uma leitura dialética da metropolização brasiliense na provocação aqui proposta no binômio tecnológico Carroça & Avião. A aparente configuração

de espaços e tempos modernos e remotos, convivendo proximamente em diferentes lugares do mesmo território e da mesma época, remete-nos à constituição de amálgamas sociais e territoriais complexos, complementares, contraditórios e interdependentes. Tais amálgamas renovam desafios teóricos para a reflexão de dilemas urbanísticos contemporâneos que aprofundam, por exemplo, a problemática da fragmentação versus coesão social, no território nas pesquisas sobre dispersão urbana (Reis, 2009), e o modelo territorial expresso na noção de “colcha de retalhos” (Medeiros, 2014).

O paradoxo da desigualdade combinada espacial e temporalmente carrega, nas entranhas e lógicas de suas contradições, um potencial transformador numa hipótese de superação: uma outra inclusão é possível no território, de modo qualificado, como partes integradas de um todo, diferenciado e heterogêneo, mas único corpo territorial metropolitano; não simplesmente um lado a lado de coexistência congelada, mas uma nova combinação, repactuando e reconfigurando o heterogêneo e contínuo território metropolitano. Nessa perspectiva, o conceito central do direito à cidade metropolitana, que assenta bases no novo marco metropolitano brasileiro,¹⁹ demanda a emergência insurgente do papel dos lentos carceiros destituídos de direitos, assumindo um

protagonismo metropolitano em um arranjo institucional até então inexistente.

Na perspectiva de uma agenda de política pública metropolitana atravessando as políticas urbanas federais, estaduais e distritais, incidindo na AMB, conclui-se reforçando a consistência da demanda histórica por aquele triplo movimento constituído por: a) uma política metropolitana redistributiva que reconheça a profunda desigualdade socioterritorial; b) um planejamento e gestão metropolitana integrado, de natureza redistributiva e de reconhecimento de direitos; e c) um fundo metropolitano, que preferimos chamar fundo de justiça territorial, que ofereça lastro financiador para essa política, planejamento e gestão metropolitana integrada. Experiências contemporâneas na dimensão do planejamento e gestão metropolitana integrada das assembleias metropolitanas de Lisboa/Portugal, ou mesmo a mais próxima do recente plano metropolitano de Belo Horizonte/MG, constituem “espaços de esperança” (Harvey, 2000), que apontam para a possibilidade de novas práticas de conquista da garantia e do reconhecimento da presença diversificada e plural da periferia – especialmente de movimentos sociais de mobilidade urbana e moradia – nas decisões da política, do planejamento e da gestão metropolitana.

Benny Schvarsberg

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Expressão e Representação. Brasília, DF/Brasil.
benny@unb.br

Notas

- (1) Empresas que ilustram essa lógica são, por exemplo, as duas maiores redes de móveis e eletrodomésticos (Ricardo Eletro e Novo Mundo) que possuem cada uma cerca de 100 lojas vendendo os mesmos produtos espalhadas em todo o Distrito Federal e nas cidades de Goiás que constituem a periferia metropolitana de Brasília.
- (2) Vejam-se as matérias “A Máquina de Vendas Ricardo Eletro chega aos 25 anos, com faturamento anual de R\$ 10 bilhões, 1.100 lojas em 442 cidades e 30 mil funcionários” (*Jornal Hoje em dia*, de 26/1/2016); e “Maior varejista de Goiás, Novo Mundo não para de crescer” (*Jornal O Popular*, de 16/2/2014).
- (3) “O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre as quais ele influenciou. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que está se falando em território usado, utilizado por uma população”. (Santos, 2003)
- (4) São frequentemente alardeados pela mídia os índices alarmantes de violência que criam e aprofundam o estigma que o próprio termo “entorno” já possui, vinculando-o a um imaginário de periferia com violência e criminalidade semelhante ao da Baixada Fluminense no Rio de Janeiro.
- (5) Os contratos de prestação de serviços de segurança, limpeza e manutenção, nos quais é oferecida mão de obra terceirizada aos ministérios e órgãos públicos federais e do Distrito Federal, alcançam altos valores e são disputados por empresas com registro assentado no Distrito Federal tradicionais nesse ramo altamente lucrativo pelo contraste entre os valores recebidos pelas empresas e os pagos aos trabalhadores.
- (6) A discrepância entre o Produto Interno Bruto – PIB do Distrito Federal e dos municípios vizinhos componentes da periferia metropolitana é de 8 vezes a maior entre as áreas metropolitanas do Brasil, conforme registrado na matéria “Brasília sustenta maior renda per capita e tem periferia mais pobre do país” (*Jornal Correio Brasiliense*, 18/12/2011).
- (7) Conceito cunhado por Ribeiro (1995) para caracterizar o processo de urbanização brasileiro excludente nos marcos do que a autora designa como modernização conservadora das décadas de 1960, 1970 e 1980, no contexto do regime militar.
- (8) O município de Águas Lindas, integrante da Área Metropolitana de Brasília, é conhecido por ter sido o de maior taxa de crescimento urbano municipal do Brasil nos anos 1990 e por alcançar índices alarmantes de violência urbana no mesmo período.
- (9) Os relatórios das últimas missões de especialistas estrangeiros enviados pela Unesco para avaliar as condições de preservação de Brasília como patrimônio cultural da humanidade fazem inúmeros alertas quanto a ameaças que comprometem o tombamento.
- (10) Utilizaremos o critério definido em estudo da Codeplan, de dezembro de 2014, que define a Área Metropolitana de Brasília como constituída por 12 municípios adjacentes ao território do DF, a saber: Planaltina de Goiás, Formosa, Padre Bernardo, Águas Lindas, Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental, Cristalina, Santo Antônio do Descoberto, Luziânia, Alexânia e Brasília.

- (11) Foram implantados nos últimos vinte anos por sucessivos governos do Distrito Federal programas de Desenvolvimento Econômico (Pró-DF) que consistem basicamente na venda subsidiada de terrenos em áreas públicas nas cidades satélites do Distrito Federal como política de apoio à montagem de pequenas e médias empresas e atividades industriais, como serralherias, marcenarias, confecções, etc.
- (12) Entendido como ausência física na urbanização de uma atividade econômica que foi parca e insuficientemente preenchida por atividades de serviços, portanto, não obstante a existência de setores urbanos com destinação industrial, persiste o vazio dessa atividade fundamental da economia moderna, fazendo com que boa parte dos produtos industriais consumidos no Distrito Federal seja importado das áreas industrializadas do País, notadamente o Sudeste. Mais do que isso, em anos recentes o setor destinado a indústrias na Cidade do Gama teve alterada sua destinação no Plano Diretor Local para residencial multifamiliar abrigando hoje inúmeros condomínios verticais de apartamentos sem que houvesse uma destinação alternativa de área para instalação de indústrias.
- (13) Veja-se a respeito matéria intitulada "Protesto contra aumento da passagem bloqueia via marginal da BR-070" (jornal *Correio Brasiliense*, de 9/11/2015).
- (14) Professor de Economia e ex-reitor da Universidade, atualmente Senador da República.
- (15) O "homem lento" é personagem elaborada por Santos (1994) em sua discussão sobre técnica, espaço e tempo. Personifica o homem comum, pobre, do lugar, *que, no ambiente das metrópoles emergentes, resiste às forças verticais, externas, da globalização*.
- (16) Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo francês, realizou inúmeros estudos referentes ao espaço urbano notadamente obras de referência como *Le Droit à La Ville* (1968) e *La Revolution Urbaine* (1970), nas quais analisa a influência do sistema econômico capitalista no espaço urbano, com base na necessidade do poder industrial de "modelar" a cidade de acordo com os seus interesses, mas sem excluir a influência de outros agentes sociais.
- (17) *A Lebre e a Tartaruga* é uma das Fábulas de Esopo, que foi posteriormente recontada por La Fontaine, na qual uma lenta tartaruga ganha a corrida de uma veloz lebre.
- (18) Fundista e velocista são duas categorias utilizadas nos esportes olímpicos: o fundista percorre longas distâncias a ritmos mais lentos, e o velocista ao contrário percorre curtas distâncias em corrida veloz.
- (19) Esse conceito tem inspiração na concepção de cidade metropolitana impulsionada pelo arquiteto Zezéu Ribeiro que, na condição de deputado federal (PT/BA) e presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, liderou a construção da Lei do Estatuto da Metrópole, sancionada em janeiro de 2015. Reconhecemos e homenageamos neste texto a contribuição fundamental de Zezéu, falecido em 2015.

Referências

- BICCA, P. (1985). "Brasília: mitos e realidades". In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília, ideologia e realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto.
- CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento do Planalto/GDF (2003). *Brasília e sua região polarizada: perfil socioeconômico e demográfico da população. Relações entre o Distrito Federal e entorno*. Brasília, Codeplan.
- _____. (2014). Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Nota Técnica 1/2014.
- COSTA, L. (1986). *Brasília revisitada: 1985/1987*. Brasília, Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão Urbana.
- COUTO, R. et al.; TIMM, P. C. e DOMINICI, M. C. (orgs.). (1992). *Brasília: uma economia forte num meio frágil*. Brasília, Codeplan (Série Cadernos Codeplan 2).
- DEPHA, CODEPLAN (1991). Brasília: Relatório do Plano Piloto de Brasília/Codeplan.
- FERNANDES, F. (1968). *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (1995). "Capitalismo dependente e imperialismo". In: FERNANDES, F. *Em busca do socialismo. Últimos escritos e outros textos*. São Paulo, Xamã.
- FERREIRA, I. C. B. (1985). "O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília". In: PAVIANI, A. *Brasília, Ideologia e Realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto.
- FERREIRA, I. C. B. e STEINBERGER, M. (2005). O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 7, n. 14.
- HARVEY, D. (2000). *Espaços de esperança*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. (2013). *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres/Nova York, Verso.
- LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos.
- _____. (1970). *La révolution urbaine*. Paris, Gallimard.
- LÖWY, M. (1995). A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. *Revista Actuel Marx*. Paris, n. 18.
- MEDEIROS, V. (2014). *Urbis Brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras*. Brasília, EdunB.
- OLIVEIRA, F. de. (2003). *Crítica à razão dualista / o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PAVIANI, A. (1985). "A Metrôpole Terciária". In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília, Ideologia e Realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto.
- PAVIANI, A. e FERREIRA, I. C. B. (1977). Brasília: organização interna da cidade. *Revista Brasileira de Planejamento*. Brasília, n. 4.
- REIS, N. G. (2009). *Sobre a dispersão urbana*. São Paulo, Via das Artes.
- RIBEIRO, A. C. T. e MACHADO, D. B. P. (1990). *Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90*. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ.

SANTOS, M. (1994). *Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec.

_____ (2003). *Por outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.

SCHMIDT, B. V. (1985). “Brasília como centro político”. IN: PAVIANI, A. *Brasília, Ideologia e Realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto.

TROTSKY, L. (1977). *A história da Revolução Russa*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Texto recebido em 1º/ago/2016

Texto aprovado em 1º/nov/2016

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade semestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão, baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada; os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os artigos apresentados serão publicados no idioma original.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores ad hoc para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e à Comissão Editorial a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por e-mail da decisão final, e a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os trabalhos devem conter, nesta ordem:

- título, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte arial tamanho 11, margem 2,5, com 20 a 25 páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato JPG, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, conforme instruções solicitadas pelo periódico.

Os trabalhos submetidos à *Cadernos Metrópole* devem ser enviados pelo sistema, da seguinte maneira: (1) se o/s autor/es não possuir/em cadastro ainda, favor clicar *aqui*; (2) no cadastro, preencher principalmente os seguintes campos: nome, e-mail, instituição (vínculo), e no campo "Resumo da Biografia" definir sua titulação mais alta, lugar de trabalho e função de cada um; (3) depois de cadastrado, o autor deve acessar o sistema clicando *aqui*.

Importante:

- A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências bibliográficas, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Rede Observatório das Metrôpoles

Estado	Instituição	Coordenador
Baixada Santista	Universidade Federal de São Paulo	Marinez Villela Macedo Brandão
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Pamplona
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Alexandre Magno Alves Diniz
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro
Curitiba	Universidade Federal do Paraná	Olga Lucia C. de Freitas Firkowski
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa
Goiânia	Universidade Federal de Goiás	Celene Cunha Monteiro A. Barreira
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida Souza
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira Carvalho
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira

Cadernos Metr pole

vendas e assinaturas

Exemplar avulso: R\$20,00
Assinatura anual (três números): R\$54,00

Enviar a ficha abaixo, juntamente com o comprovante de depósito bancário realizado no Banco do Brasil, agência 4417-2, conta corrente 10547-3, para o email: cadernosmetropole@outlook.com

Assinatura referente aos números _____, _____ e _____. Ano _____

Nome _____

Endereço _____

Cidade _____ UF _____ CEP _____

Telefone () _____ Fax () _____

E-mail _____

Data _____ Assinatura _____

