

# CIDADES MÉDIAS: TERRITÓRIOS DA EXCLUSÃO

**RAUL BORGES GUIMARÃES**

Departamento de Geografia  
Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Presidente Prudente  
raulguimaraes@uol.com.br

**ALEXANDRE BERGAMIN VIEIRA**

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Geografia  
Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Presidente Prudente  
alegeobv@yahoo.com.br

**MARCELO NUNES**

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Geografia  
Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Presidente Prudente  
Bolsista CNPq  
nunegeo@yahoo.com.br

## RESUMO

O presente artigo é uma reflexão a respeito dos processos de exclusão social em cidades médias brasileiras. O texto baseia-se na idéia de que a lógica perversa da globalização e seu impacto na produção do espaço urbano estão provocando mudanças na relação entre as cidades e acirrando ainda mais as desigualdades intra-urbanas. Observa-se que esse processo é bastante acentuado nas cidades médias paulistas. Primeiro, porque essas cidades estão assumindo novos papéis na rede urbana. Em segundo lugar, como nas cidades médias os movimentos populares são frágeis ou inexistentes, a inclusão de poucos privilegiados nos novos circuitos implica, por outro lado, na precarização das condições de vida da grande maioria. Por causa disso, o artigo considera que as cidades médias são territórios da exclusão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidades médias. Exclusão social. Territórios de exclusão.

## MIDDLE-SIZED CITIES: TERRITORIES OF SOCIAL EXCLUSION

### ABSTRACT

The present article discusses the process of social exclusion in the context of Brazilian middle-sized cities. The perverse logic of globalization and its impact on the production of urban space are changing inter-city relationships and are being responsible for an increase in intra-urban inequalities. This process is well under way in the middle-sized cities of the state of São Paulo, which are now assuming new roles in the urban network. As a consequence of the weakness or inexistence of popular movements in these cities, the inclusion of the well-off residents in the new circuits has been made at the expense of the worsening of the living conditions of the great majority of the population.

**KEY-WORDS:** Social Exclusion. Middle-sized cities. Territories of social exclusion.

## INTRODUÇÃO

O título deste trabalho sugere como problemática a relevância da exclusão social na produção de cidades médias. Como queremos argumentar, a ausência ou fragilidade de projetos políticos da maioria dos segmentos da sociedade local provocam a produção de um espaço urbano profundamente desigual e excludente nas cidades médias.

Estamos cientes dos desafios que nossa tarefa impõe. Em primeiro lugar, o texto coloca lado a lado dois temas polêmicos no âmbito da geografia. Há controvérsias se de fato os termos “cidades médias” e “exclusão social” expressam conceitos ou apenas se referem a noções sem respaldo teórico. Em segundo lugar, como os índices de pobreza e de desigualdade social nas metrópoles brasileiras são alarmantes, é freqüente a indagação a respeito da relevância e pertinência do estudo dessa temática em outras realidades urbanas. Para reforçar essa idéia, inúmeras cidades distantes das áreas metropolitanas do país são vistas como “ilhas de prosperidade”, particularmente aquelas localizadas nos chamados eixos de desenvolvimento econômico paulista, como Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Marília.

Em função dessa polêmica, organizamos o texto em três partes. Em primeiro lugar, partimos da discussão a respeito das cidades médias para, em seguida, relacioná-la com o debate sobre os processos recentes de exclusão social. Por fim, retomamos nossa proposição inicial, com base em alguns resultados de pesquisas desenvolvidas em nosso grupo acadêmico.

## CIDADES MÉDIAS: A EMERGÊNCIA DO DEBATE

O crescimento de cidades distantes das áreas metropolitanas tem chamado a atenção dos estudiosos da geografia urbana, desde a década de 1970. Rochefort (1975) definiu a cidade média a partir de sua atuação central no desenvolvimento das atividades econômicas de sua hinterlândia. Depois dele, outros trabalhos também foram importantes para a emergência do debate como os de Andrade e Lodder (1979) e Pierre George (1983).

Mais recentemente, inúmeras dissertações de mestrado e teses de doutorado têm se dedicado ao assunto. Dentre esses trabalhos, destacam-se as pesquisas de Soares (1999), Andrade e Serra (2001) e Sposito (2001 e 2004). Vários programas de pós-graduação em geografia têm concentrado esforços para o entendimento da realidade urbana das cidades médias brasileiras, particularmente, os programas de Presidente Prudente, Londrina, Uberlândia, Maringá e Rio Claro. As pesquisas desenvolvidas nesses centros vêm acumulando uma discussão a respeito de aspectos

estruturais das cidades médias, tais como renda fundiária urbana, redefinição do uso do solo urbano, verticalização, dentre outros temas. Esta produção geográfica recente reforça a idéia subjacente a este texto de que o espaço urbano em cidades médias apresenta uma dinâmica bastante diferenciada.

Em conformidade com Pontes (2001, p. 589), o conceito de cidades médias pode ser considerado em dois planos. O primeiro deles refere-se às ligações que a cidade estabelece no sistema mundial e que se traduzem nas suas atividades e aspectos qualitativos de sua população. A autora coloca ainda a necessidade de estudar os novos papéis que vêm desempenhando as cidades médias no âmbito da rede urbana brasileira.

O termo nos remete, portanto, ao debate a respeito de quais critérios seriam mais relevantes para identificar “cidades médias”.

O primeiro e mais utilizado dos critérios é o demográfico, com parâmetros bastante objetivos, mas que é capaz de identificar apenas o grupo ou faixa que pode conter as cidades médias e não expressa correspondência direta entre o tamanho demográfico de uma cidade e seu papel na rede. Por causa disso, Sposito (2001) considera que não pode ser tomado como marco definidor principal, pois não é o único que influencia a realidade e a dinâmica intra-urbanas.

É preciso avançar na consolidação de critérios mais consistentes para a definição e identificação das cidades médias brasileiras. Dentre os critérios em discussão podemos destacar a relevância regional, que nos remete à forma como as cidades interagem e se inter-relacionam com as outras ao seu redor, com suas semelhantes e com as metrópoles. Neste critério é fundamental a compreensão da rede urbana. As cidades médias seriam aquelas que estariam num nível cujo seu oferecimento de serviços, sua produção, sua capacidade de oferecer empregos influenciassem o direcionamento de fluxos que deixam de ser dirigidos para as metrópoles, estabelecendo-se como centros de atração.

O critério de relevância regional tem sido visto como comparativo, considerando-se o destaque de uma cidade no conjunto de cidades da região. Contudo, tal abordagem desconsidera que isso depende da região na qual a cidade está inserida (PONTES, 2001). O que não se pode é definir seu raio de atuação neste processo de atração, nem separar a relevância regional de uma cidade do seu processo de formação socioespacial, uma vez que é este processo que determina os diferentes graus de interação da cidade com seu espaço regional e aglomerações urbanas de hierarquia superior, ou seja, é a formação socioespacial que contribui para determinar a potencialidade da cidade.

Não menos importante do que isso, é preciso considerar a dinâmica da produção do espaço intra-urbano. Pelo que as pesquisas revelam, as cidades médias constituem-se em localidades potenciais de absorção de empreendimentos, principalmente indústrias, pois apresentam algum tipo de economia de aglomeração de potenciais. Numa economia em transformação, a partir da disseminação da organização flexível do trabalho, sua capacidade de absorção de investimentos também é relevante. Assim sendo, as cidades médias seriam aquelas cidades de porte médio e distantes das áreas metropolitanas, mas com capacidade atrativa dos investidores em relação às cidades ao seu redor; o que reafirmaria seu destaque regional.

Aceitando-se esse raciocínio, a distância de grandes centros urbanos poderia ser um dos determinantes de maior ou menor importância de uma cidade. Conforme argumenta Sposito (2001), tanto maiores poderão ser os papéis urbanos de uma cidade, quanto mais distante estiver de outras que, pertencentes a níveis superiores da hierarquia urbana, possam oferecer mais bens e serviços à sociedade.

Sendo o planejamento urbano um resultado das combinações de forças entre agentes que produzem a cidade, a dinâmica socioespacial de tais agentes está desencadeando processos acirrados de exclusão social. Como o planejamento urbano nas cidades médias apresenta maior dificuldade de equacionamento em função da força política e econômica de determinados segmentos sociais, o rápido crescimento dessas cidades está produzindo um espaço urbano profundamente desigual. Antes de analisarmos essa questão, será preciso considerar a relação da exclusão social com a geografia.

## **ABORDAGEM GEOGRÁFICA DA EXCLUSÃO SOCIAL**

O termo “exclusão social” surgiu na década de 1970 a partir dos movimentos sociais franceses marginalizados, tais como as minorias étnicas, os desempregados, as mulheres trabalhadoras, dentre outros que se autodenominaram excluídos dos direitos sociais do país. Incorporada aos discursos e nas agendas das políticas sociais dos organismos do Parlamento Europeu sob domínio dos franceses (LEVITAS, 2000 e COSTA, 2001), a exclusão social só adquiriu relevância acadêmica recentemente, quando passou a referir-se a um processo de injustiça social e desigualdade ou mesmo à falta de igualdade plena de direitos (VERAS, 1999 e NASCIMENTO, 1994).

Desta forma, podemos afirmar que a elaboração conceitual a respeito da exclusão está situada no campo interdisciplinar das políticas públicas. Diferentemente de outros conceitos, como segregação sócioespacial, que encontra referência na evolução do pensamento geográfico (especialmente, da geografia urbana), o conceito de exclusão social tem sido fundamentado pelo debate sobre o planejamento urbano.

O que fica claro e tende a ser consenso entre os autores que tratam do tema é o significado de exclusão social, referindo-se sempre às condições de diferença e desigualdades sociais intrínsecas à sociedade capitalista, que tende a elevar o número de pobres e miseráveis em todo o mundo, de modo acentuado nas últimas décadas.

Nota-se, portanto, que o conceito de exclusão social está sendo elaborado enquanto um processo acompanhado sempre por duas outras situações – a desigualdade e a pobreza – e que, às vezes, são confundidas com a exclusão social. Daí ser necessário abrir um parêntese e, sucintamente, esclarecer as diferenças entre os conceitos.

As desigualdades sociais são inerentes à natureza humana e a qualquer sociedade e revelam como é realizada a distribuição das riquezas materiais ou simbólicas produzidas e apropriadas em um determinado contexto histórico-social. Por sua vez, as desigualdades sociais possibilitam identificar os valores sociais que orientam essa distribuição, de acordo com Escorel (1999, p. 24) e Nascimento (1994, p. 58). No caso específico do Brasil, a desigualdade tem sido uma característica histórica predominante. Trata-se de um dos países com maior concentração de renda e desigualdade social que entendemos serem fundamentais para a compreensão do processo de exclusão social.

Outro conceito ou termo relacionado, porém distinto da exclusão social, é a pobreza.

Sucintamente, a pobreza é definida pela falta de acesso às necessidades básicas para se ter uma vida digna ou adequada, baseada geralmente na insuficiência de renda pelos indivíduos, o que seria equivocado, como aponta Rocha (2003). Para este autor, a pobreza deveria ser definida não só a partir da insuficiência de renda, mas também pelo acesso às necessidades básicas complementares (saúde, habitação, educação, condições subjetivas etc.).

O aumento da desigualdade implica num reforço da pobreza. Por sua vez, nem sempre uma diminuição das condições de desigualdade melhora ou modifica as condições de pobreza.

O processo de exclusão social se configura quando as condições de pobreza e desigualdade social atingem situações extremas, nas quais ocorrem rupturas nas relações sociais entre os indivíduos ou grupos e a sociedade como um todo. De acordo com Costa (1998, p. 10), essas rupturas ocorrem em decorrência de múltiplos fatores, como as mudanças no mundo do trabalho e o crescimento do desemprego estrutural, as transformações dos laços familiares decorrentes do envelhecimento da população e do ciclo de vida das famílias, dentre outros.

Assim, mesmo se apresentando como conceitos diferenciados, tanto as desigualdades sociais quanto a pobreza são consideradas fundamentais na existência, manutenção e promoção da exclusão social. A pobreza, neste caso, também pode ser considerada como uma forma de exclusão social, “na medida em que o pobre é excluído de alguns sistemas sociais básicos em relação aos quais se definiu” (COSTA, 1998, p. 19) sua existência como essencial para as mínimas condições de vida.

Mas entendemos que a configuração do processo de exclusão social não se dá apenas quando as rupturas societárias atingem sua fase mais extrema, pois, dessa forma, estaríamos dando um caráter de condição/situação ao conceito de exclusão social e não como um processo. Muito mais do que isso, esse processo se caracteriza, além dessas rupturas, que designariam a máxima exclusão, também pela ausência de recursos mínimos, pelo acesso precário ou mesmo a falta de acesso a recursos e aos bens de consumo básicos, pela falta de acesso à educação, à saúde, ao mercado de trabalho, a condições afetivas e subjetivas dignas. Ou seja, a exclusão social não surge de repente ou de um momento para outro, mas no decorrer do tempo. Ela foi e continua sendo delineada e definida através de um processo de acirramento das desigualdades inerentes ao modo capitalista de produção.

Em relação a essa dimensão estrutural do processo de exclusão social, Lesbaupin (2001) aponta três fatores que se conjugam e se reforçam entre si e contribuem para a acentuação do processo, quais sejam:

- A reestruturação produtiva – possível através das inovações tecnológicas desenvolvidas desde a década de 1970, permitindo maior flexibilidade na produção e diminuição no número de trabalhadores e, conseqüentemente, precarização das relações/condições de trabalho e redução de salários e desemprego estrutural.
- O neoliberalismo – sucintamente definido como um afastamento ou menor intervenção estatal na esfera social, com políticas sociais e de bem estar social inexistentes ou mínimas, em nome da

estabilidade financeira e monetária e a liberalização na esfera econômica, com a “mínima” intervenção estatal.

- A globalização, apresentada como um processo inevitável e irreversível e, muito bem caracterizada por Santos (2002), como “globalização perversa”.

Nessa perspectiva, a exclusão social se mostra como um descompromisso com o ser humano, negando-lhe acesso às condições mínimas de vida, promovendo uma situação de sobrevivência em substituição “da vida” (FURINI, 2003, p. 40). Ou seja, a exclusão social também deve ser analisada pela ótica da cidadania, segundo a qual “o indivíduo é um semelhante e, portanto, alguém revestido de direitos e, sobretudo, do direito a ampliar seus direitos” (NASCIMENTO, 1994, p. 73), seja a partir das lutas sociais por melhorias nas condições materiais básicas, seja nas lutas por maior representatividade política por parte da população menos beneficiada ou excluída, como aponta Kowarick (2000, p. 77).

Assim, se há excluídos, há também sua outra face, os incluídos e ambos fazem parte do mesmo processo por nós definido como exclusão social. Portanto, a exclusão social se define como um processo dialético e relativo, ou seja, o acirramento da pobreza e das desigualdades sociais nos exige a definição de um conceito que nos permita, ao analisar diversas realidades urbanas e, principalmente, intra-urbanas, indicar quais as necessidades e as condições mínimas exigidas para a valorização da vida e da dignidade do cidadão.

Usualmente, em seu caráter político, tem-se considerado a exclusão como um *não-direito* e, em seu caráter geográfico, como um *não-lugar* ou uma *desterritorialização*. A partir daí, caberia o debate a respeito da contribuição da geografia para o estudo da exclusão social. Para isto, procuramos traçar algumas das principais abordagens contemporâneas sobre a categoria território e que de alguma forma apresentam uma aproximação com a exclusão.

Não poderíamos deixar de contemplar, em primeiro lugar, a obra de Claude Raffestin (1993), que ao discutir acerca da problemática do poder, utilizou-se do conceito de território para tecer suas análises, contribuindo ao mesmo tempo para o entendimento do território e da territorialidade, numa análise relacional.

Nas palavras de Claude Raffestin (1993):

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em

qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Haesbaert parte das reflexões de Raffestin, ao organizar seu pensamento. Utilizando como recurso analítico a tríade território/rede/aglomerados de exclusão, dedica-se à compreensão da territorialização e a desterritorialização mais extrema (aglomerados de exclusão), no qual os indivíduos perdem seus laços com o território e passam a viver numa mobilidade e insegurança atroz, como em muitos acampamentos de refugiados e grupos de sem-teto.

Para Haesbaert (1995), o aglomerado humano de exclusão se associa então ao:

[...] "não regulado/ordenado", onde a imprevisibilidade é uma condição essencial e fica difícil conviver ("racionalmente", pelo menos) com a lógica da geografia das redes e territórios. [...] Num sentido mais abstrato e genérico (porque na realidade ele pode estar imbricado a territórios e redes), o aglomerado compreenderia os grupos marginais no sentido de exclusão social de fato, o que significa a própria exclusão do circuito capitalista explorador, típica da desterritorialização que as redes das classes sociais hegemônicas promovem no espaço dos miseráveis. (HAESBAERT, 1995, p. 185)

Nesse sentido, os aglomerados de exclusão seriam marcados então pela desterritorialização extrema, uma certa fluidez marcada pela instabilidade e a insegurança constantes, principalmente em termos de condições materiais de sobrevivência, pela violência freqüente e pela mobilidade destruidora de identidades. Tratam-se, em síntese, de espaços sobre os quais os grupos sociais dispõem de menor controle e segurança material e simbólica. A deterritorialização arrasadora dos aglomerados excludentes produz assim o anonimato, a anulação de identidades e a ausência praticamente total de autonomia de seus habitantes (HAESBAERT, 1995, p. 193).

Segundo esse autor, o que caracteriza a exclusão é o caráter fluido e imprevisível que se expressa numa desordem socioespacial. Assim, a expressão "aglomerados de exclusão" foi escolhida

[...] para traduzir a dimensão geográfica ou espacial dos processos mais extremos de exclusão social porque ela parece expressar bem a condição de "desterritorialização – ou territorialização precária". (HAESBAERT, 2004, p. 313)

Com base na idéias de Haesbaert, podemos relacionar os processos de exclusão com a produção do espaço urbano. As oportunidades de inserção de cada lugar nos circuitos mundiais são múltiplas. Isto gera um certo caráter anárquico que resulta numa espécie de desordem socioespacial. Evidentemente, a inclusão de alguns tem um custo social elevadíssimo, porque provoca, ao mesmo tempo, a precarização da vida da grande maioria da população. É esse processo dialético de inserção seletiva e precarização de muitos que está produzindo territórios da exclusão.

A questão que fica é a relação desse processo com a produção do espaço urbano das cidades médias.

## **CIDADES MÉDIAS: PRINCIPAIS AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

O processo de produção do espaço urbano das cidades médias brasileiras é bastante diferenciado daquele que ocorre nas áreas metropolitanas, conforme o estudo de Sposito (2004). Em virtude da ausência de movimentos sociais urbanos expressivos e organizados, capazes de alterar o jogo de forças dentre os agentes produtores do espaço urbano, tais cidades ficam à mercê dos interesses, principalmente, dos proprietários de terras, dos loteadores e incorporadores imobiliários e de empresários do setor da construção civil. Com raras exceções, o poder público municipal tem atuado de acordo com os interesses desses agentes, uma vez que é expressão dessa base de sustentação política.

Evidentemente, a análise dessa correlação de forças exigiria um estudo do contexto local, considerando-se a produção do espaço urbano de cada cidade média, o que não é objetivo do presente texto. Contudo, em função de várias pesquisas realizadas em cidades médias do interior paulista, é possível destacar alguns aspectos relacionados a esse processo.

### **O PAPEL DO MERCADO IMOBILIÁRIO**

Esclarecemos que uma análise aprofundada sobre o papel do mercado imobiliário no processo de estruturação das cidades capitalistas não é o foco central deste artigo. Assim, não iremos analisar como atuam os diferentes atores deste mercado, quais sejam: incorporadores imobiliários, proprietários fundiários, construtoras, investidores fundiários etc., mas, sim analisar como este mercado imobiliário como um todo, influencia diretamente o processo de exclusão social.

Ao considerarmos a inclusão e exclusão sociais como processos dialéticos, orquestrados e planejados, poderíamos afirmar que uma das

principais fundamentações de sua ocorrência na escala intra-urbana, em termos espaciais, seria a necessidade do controle deste mesmo espaço urbano pela classe dominante. E, para que isso ocorra, tornando-a uma das principais causas da existência da exclusão social, em sua dimensão espacial, temos a presença, dentro do modo capitalista de produção, da propriedade privada da terra, mais especificamente, do solo/terreno urbano.

Portanto, a existência da propriedade privada da terra, no caso, do terreno urbano leva-o, como apontado anteriormente, à característica de mercadoria. Ou seja, para possuí-lo é necessário adquiri-lo através do processo de compra e venda, no mercado. Mas, como se sabe, nem todos têm condições de acesso a essa mercadoria dado o seu alto valor unitário frente a outras mercadorias.

Assim, denota-se que propriedade privada da terra promove a exclusão social, nos dois sentidos que ela assume na sua dimensão espacial. Cria, paralelamente, territórios da exclusão social, principalmente nas periferias urbanas em seu sentido geográfico e não apenas geométrico, para aqueles que têm condições de adquirir um pedaço de terra, muitas vezes clandestino, irregular ou ilegal, ou mesmo através da ocupação desses mesmos espaços, através de movimentos espontâneos ou organizados. Ao mesmo tempo, cria os excluídos sem espaço, desprovidos de qualquer condição material de adquirir esta mercadoria terreno, além de já serem destituídos de outros bens materiais e simbólicos.

Dessa forma, podemos perceber claramente a importância e a influência exercida pelo mercado imobiliário e devemos deixar claro que não entendemos o mercado imobiliário como algo autônomo, que atua por vontade própria. Ou seja, reconhecemos que por trás das ações do mercado encontram-se grupos de interesse os mais variados possíveis.

Além disso, o mercado imobiliário também exerce sua influência no processo de inclusão/exclusão social a partir da construção de cenários e necessidades imaginários, vendidos para uma parcela da população em busca de *status*, através de grandes campanhas de marketing, como por exemplo, a venda de lotes/terrenos a altos preços em condomínios ou loteamentos fechados. Vários trabalhos recentes demonstram a força desses processos nas cidades médias paulistas, como a pesquisa desenvolvida por Sposito (2004).

Nesse sentido, Maricato (2000, p. 159) afirma que a escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado imobiliário que, entre outras coisas, vende o cenário e a paisagem como signos de distinção de renda e de poder, acirrando os processos excludentes no interior dos espaços urbanos brasileiros.

Depreende-se também a importância do mercado imobiliário ser um dos principais agentes da produção do espaço (intra)urbano, como aponta Smolka (1989) ou como Sposito (1996, p. 79) ao afirmar que “os interesses fundiários e imobiliários desempenham um papel primaz no processo de produção e estruturação do espaço urbano”.

Podemos depreender disso que o mercado imobiliário influencia diretamente no processo de planejamento e gestão das cidades, acabando por impor um planejamento urbano antidemocrático, a favor de seus interesses, promovendo a manutenção e o aumento dos processos de inclusão/exclusão social.

Um outro fator importante de se destacar com relação à influência do mercado imobiliário no processo de inclusão/exclusão social é a propriedade fundiária ou imobiliária se tornar não apenas um valor de uso, mas também um valor de troca para o seu proprietário, fazendo com que os lucros auferidos pelos proprietários fundiários ou pelos incorporadores sejam cada vez maiores e, por outro lado, o acesso a esse “direito” que é a moradia se tornar um sonho cada vez mais distante das classes de menor renda, como se pode analisar a partir de Smolka (1987, p. 51).

As disputas pela apropriação das rendas imobiliárias ou fundiárias são extremamente acirradas nas cidades médias paulistas (Sposito, 1990). São estas disputas que determinam os destinos e o desenvolvimento das cidades, fazendo com que determinadas regiões ou espaços da cidade sejam mais valorizadas do que outras. Como exemplo desse processo/mecanismo nas cidades médias brasileiras, podemos citar, de um lado, a comercialização de terrenos e/ou imóveis em loteamentos ou condomínios fechados principalmente para uma classe média em busca de maior *status* social e econômico, em uma determinada região da cidade, valorizando seu entorno e, por outro lado, a criação de loteamentos populares legais ou ilegais em outra região da cidade, promovendo um acirramento da diferenciação e desigualdade intra-urbana. Particularmente, no que se refere aos estudos do interior paulista, cabe destacar os trabalhos desenvolvidos por Whitacker (2003) e Sobarzo Miño (2004).

## A INFLUÊNCIA DO PODER PÚBLICO

Um outro agente importantíssimo para a manutenção e promoção do processo de inclusão/exclusão social é o Poder Público Municipal. Como aponta Preteceille (1996, p. 26), este, a partir de suas políticas públicas, sejam elas habitacionais, sociais, de saneamento, entre outras, sempre atende a determinados interesses políticos em detrimento de outros – privilegiando na maioria das vezes a classe de maior renda, que geralmente

domina o mercado imobiliário nas cidades capitalistas. Como aponta Cymbalista (1999):

[...] se depreende claramente a importância do perfil político da administração municipal para a conformação de uma estratégia de regulação e sua relação com os padrões de exclusão social. (CYMBALISTA, 1999, p. 89)

Entendemos que são várias as formas que o Poder Público utiliza para exercer esse papel de regulação, com impactos nos padrões de exclusão, mas principalmente através de quatro maneiras: 1) através da alocação de investimentos públicos em infra-estrutura urbana para determinadas áreas; 2) através da elaboração de políticas públicas habitacionais; 3) através da legislação urbanística; 4) através do planejamento passivo ou privatista.

Vejamos, a seguir, cada uma delas mais especificamente.

### **1) Os investimentos públicos:**

A primeira forma como o Poder Público pode interferir diretamente no aumento/expansão dos processos de exclusão social no interior das cidades capitalistas se dá através da alocação de investimentos públicos, principalmente em infra-estrutura urbana, de forma diferenciada para as diferentes classes sociais.

Dessa forma, se trabalhamos com a noção de que o Poder Público – na maioria das vezes, quando a população e a sociedade civil não são organizadas para defender o direito e os benefícios para grande parte da população ou a socialização e democratização dos investimentos – é apropriado pela classe dominante e a ela serve e beneficia, entenderemos que a alocação de infra-estrutura urbana será maior e de melhor qualidade para áreas onde a sua concentração e a sua presença são mais determinantes, em detrimento de outras áreas, sejam elas mais necessitadas de infra-estrutura ou não. Amplia-se, portanto, o processo de exclusão social no interior das cidades como aponta Lojkine (1997), ao afirmar que:

[...] por trás das aparências, a continuidade e a coerência de um processo de seleção urbanística que privilegia o equipamento de algumas zonas urbanas de que se apropriou a fração de classe dominante [...] em detrimento dos equipamentos coletivos que deveriam beneficiar outras camadas sociais. (LOJKINE, 1997, p. 241).

A pesquisa realizada por Mara Lúcia Falconi da Hora a respeito do Programa Cura (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), um dos programas do extinto Banco Nacional de Habitação, em Presidente

Prudente, é um bom exemplo do impacto dos investimentos públicos em cidades médias (HORA, 1997). Conforme os resultados obtidos, os recursos aplicados na Zona Leste da cidade provocou a remoção de favelados e um aquecimento do mercado imobiliário daquela área, que concentrava a maior parte da população de baixa renda de Presidente Prudente. Segundo essa autora, as obras de infra-estrutura realizadas facilitaram o acesso àquela área da cidade, representando, assim, muito mais uma “porta para a cidade do que efetivamente a cidade e a cidadania para a grande maioria dos moradores que habitam a Zona Leste, e que se encontram excluídos da cidade, às portas do urbano, contraditoriamente integrados/não-integrados à cidade” (BERNARDELLI, 2001, p. 136).

## 2) As políticas públicas habitacionais:

Uma segunda forma como o Poder Público Municipal influenciaria no acirramento e manutenção dos processos de exclusão social é na elaboração/formulação de políticas habitacionais, pois o planejamento habitacional reforça as tendências excludentes na urbanização brasileira.

Assim, quando da elaboração dessas políticas, o Poder Público Municipal irá definir várias determinantes que podem ser consideradas como fatores excludentes, tais como: localização – geralmente distante dos centros urbanos ou vazios urbanos, em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano racional<sup>1</sup>; – tamanho e qualidade das habitações – pequenas, construídas com material de baixa qualidade na maioria das vezes; – infra-estrutura – inexistente ou de qualidade precária; – e no financiamento – exigências tantas que a maior parte da população não alcança, fazendo com que poucos tenham acesso ao projeto, como aponta Azevedo (1982, p. 71): “Apenas uma minoria dos setores populares logrará ser inserida nos programas governamentais de habitação popular”.

Esse processo de substituição/expulsão dos moradores por outros rendimentos mais elevados, na medida em que a acessibilidade à cidade é facilitada pelos investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos, ocorre também nos conjuntos habitacionais construídos nas cidades médias. Segundo o levantamento realizado por Fernandes (1998), 40% dos domicílios existentes na área urbana de Presidente Prudente são resultantes de programas habitacionais desenvolvidos pelo poder público (municipal, estadual ou federal). Privilegiando investimentos em determinados setores da cidade, tais programas promoveram a valorização

---

<sup>1</sup> Com relação à localização, ao determinar a área de instalação de um loteamento popular, o Poder Público Municipal pode estar criando condições para valorização de terrenos urbanos, quando, por exemplo, instala um loteamento descontínuo da malha urbana.

imobiliária diferenciada da área urbana e contribuíram para a delimitação dos territórios de exclusão.

Interessante notar também, na ação do Poder Público Municipal, a elaboração de leis ou criação de instrumentos urbanísticos específicos, como por exemplo, a Legislação Especial de Habitação e de Interesse Social, voltados para a formulação das políticas habitacionais, com a intenção de facilitar aprovação de projetos de habitação e moradia, que se apresentam, na maioria das vezes, com parâmetros construtivos e de urbanização diferentes dos usuais ou menos exigentes, principalmente quando demandados por outras esferas governamentais, como aponta Rolnik (1999, p. 8).

Uma outra questão quanto às políticas habitacionais é o fato delas poderem ser utilizadas de forma ideológica, com o objetivo de dominação política – principalmente com práticas populistas e clientelistas – e também como forma de melhorar o mercado de habitações e não com o propósito de amenizar as dificuldades das classes menos favorecidas, como podemos observar a seguir:

Estariam também enquadrados dentro das motivações ideológicas, argumentos que vêem nessa ação do Estado [...] um objetivo de legitimação política. A maioria desses programas teria uma importância mais simbólica – mostrar a preocupação do governo com os pobres – do que propriamente uma busca de maior eficiência na construção de casas populares. (AZEVEDO, 1982, p. 100)<sup>2</sup>.

[...] o que se pretendia [...] não é minorar o problema habitacional das classes de baixa renda, mas sim criar condições para assegurar uma maior valorização do capital voltado para a produção [...] (AZEVEDO, 1982, p. 98).

### 3) A legislação urbanística:

A terceira maneira do Poder Público Municipal influenciar no processo de exclusão social é através da legislação urbanística, que em sua grande maioria, determina diversas formas de se ocupar o espaço urbano que acaba excluindo a maior parte da cidade e que reflete o jogo de interesses existentes na produção do espaço urbano, como aponta Marisco (2003):

A produção de todo e qualquer instrumento de regulação urbanística traz em seu bojo um jogo de interesses (de classes, econômicos, políticos e ideológicos) [...]. Os instrumentos são documentos que refletem as lutas e as contradições de uma sociedade de classes,

---

<sup>2</sup> A ação aqui citada é a oferta de moradias populares.

portanto contraditória. Seu conteúdo reflete essas lutas e contradições. (MARISCO, 2003, p. 41)

Dessa forma, resultado de um jogo de interesses dos diferentes grupos ou classes sociais, a legislação urbanística poderá tanto minimizar ou extinguir os processos de exclusão social, como também acentuar ainda mais esses processos, e entendemos ser o que prevalece no desenvolvimento da urbanização brasileira, como a mesma autora aponta:

No caso brasileiro, o urbanismo conservador consolidou uma forma de fazer e pensar a cidade onde os mecanismos e os instrumentos de planejamento legitimaram práticas segregativas e excludentes, uma vez que há um nítido jogo de interesses na gestão das cidades, beneficiando parcelas do território para determinados segmentos de classe. (MARISCO, 2003, p. 11)

Isso nos leva a concordar com Kowarick (2000) ao afirmar que:

Irregularidade, ilegalidade ou clandestinidade em face de um ordenamento jurídico-institucional que, ao desconhecer a realidade socioeconômica da maioria, nega o acesso a benefícios básicos para a vida na cidade. Não se trata apenas do inconsciente perverso de tecnocratas bem-intencionados. Trata-se de um processo político que produz uma concepção de ordem estreita e excludente e, ao fazê-lo, decreta uma vasta condição de subcidadania urbana. (KOWARICK, 2000, p. 54)

É interessante notar, ainda, que a legislação urbanística acaba por se aplicar apenas à cidade dos ricos, a cidade ideal e não à cidade real, pois, em alguns casos, como aponta Maricato (2001, p. 39), a cidade legal, dentro das normas e da legislação, torna-se a exceção e a cidade ilegal ou irregular torna-se a regra porque a maior parte da população mora fora dos padrões exigidos pela legislação.

Isso, além de acirrar o processo de inclusão/exclusão social, acaba por atender aos interesses do mercado imobiliário, pois sua existência, ao desvalorizar determinadas áreas, ao mesmo tempo valoriza as áreas da cidade legal.

#### **4) O planejamento urbano:**

Por fim, a quarta forma de atuação do Poder Público Municipal no processo de exclusão social se dá através do planejamento urbano, que jamais se configura como neutro e cujo objetivo seria a melhoria das condições de vida e a justiça social, o que é difícil em uma sociedade de classes com diferentes interesses, como aponta Souza (2002):

O objetivo do planejamento, nos marcos de uma ética comunicativa crítica, não é o 'equilíbrio' (idéia sempre artificial e ideológica em uma sociedade de classes) e a conciliação de interesses a todo custo, mas a promoção de maior justiça social (e de melhor qualidade de vida nos marcos da justiça social), sobre a base da explicitação dos conflitos latentes e do estímulo ao diálogo racional, buscando evitar, com isso, o recurso à violência. (SOUZA, 2002, p. 86-87)

No entanto, o que se observa no Brasil é um planejamento urbano que se configura como um planejamento passivo ou privatista, servindo a interesses de alguns poucos, inclusive do mercado imobiliário e não aos interesses de toda a população e que, portanto, promove e acentua os processos de exclusão social. Estamos muito distantes de garantir uma equalização de acesso aos bens públicos, bem como à qualidade de vida de toda a população, como o planejamento é apontado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182.

Assim, nessas quatro formas, o Poder Público Municipal atua como agente ativo e fundamental dos processos excludentes, contribuindo para a sua manutenção e ampliação.

#### **A INTER-RELAÇÃO MERCADO IMOBILIÁRIO E PODER PÚBLICO**

Devemos ainda ressaltar a importância da inter-relação entre os dois agentes que ora apontamos na promoção, manutenção e aumento dos processos de exclusão social. Ou seja, mercado imobiliário e Poder Público Municipal não atuam sozinhos ou em separado. Pelo contrário, os dois agentes se complementam, quando não se confundem ou se tornam parceiros de um mesmo empreendimento.

Um dos exemplos dessa atuação em conjunto entre mercado imobiliário e Poder Público, pode ser tanto uma falta de legislação rígida ou específica para o controle da proliferação dos já citados loteamentos ou condomínios fechados, ou ainda a implantação de loteamentos populares em áreas inadequadas ao desenvolvimento urbano, como também a negligência ou a falta de capacidade de fiscalização e controle sobre a produção da cidade e do espaço urbano como um todo.

Essa associação entre o Poder Público Municipal e o mercado imobiliário, da qual o primeiro também participa, gera um planejamento e uma gestão urbanos pouco democráticos, como afirma Souza (2002), que procura sempre privilegiar os interesses de uma pequena parcela da população, em detrimento de melhores condições de vida para a grande maioria da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez que não há tradição de movimentos sociais fortes e reivindicatórios nas cidades médias, a produção do espaço urbano nessas cidades é mais suscetível ao clientelismo e aos interesses de determinados agentes de produção do espaço. Esse fato nos leva a concluir que não é a inclusão que é precária, como aponta Martins (1997), mais sim o território. Ou melhor dizendo, a precarização territorial de muitos segmentos sociais.

É por causa disto que a abordagem geográfica da exclusão social é imprescindível. O mapeamento realizado em cidades de porte médio do interior paulista (GUIMARÃES, 2004) indica uma forte concentração de riqueza e, portanto, acentuada pobreza nessas áreas urbanas. Há muito a ser feito para o desenvolvimento da leitura geográfica da exclusão social nas áreas não metropolitanas.

Para entendermos a estruturação do espaço urbano dessas cidades, devemos aprofundar o conhecimento de quem são os agentes envolvidos na produção da cidade e de seu respectivo espaço. Exemplo disso é o aumento da verticalização, com caráter mais concentrado nas cidades médias, acompanhado de uma segregação socioespacial mais nítida, ou seja, as classes pobres estão mais distantes espacialmente das classes altas em relação às metrópoles. Isso também é uma expressão do aumento significativo das periferias, locais de moradia por excelência da classe pobre, uma vez que ali a moradia se constitui ou em favelas ou em conjuntos habitacionais incapazes de oferecer o mínimo de condição de vida e que possuem muitos problemas, inclusive de legalidade.

Nota-se também que o poder público dessas cidades não busca instrumentos urbanísticos (ou se os tem, não os utiliza de maneira eficaz) que contribuam para solucionar, por exemplo, as ocupações ilegais do solo cidadão, bem como a falta de moradias e/ou acesso homogêneo das diferentes classes sociais às infra-estruturas e serviços básicos, tais como água, esgoto, educação, saúde, lazer etc.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, T.; LODDER, C. *Sistema urbano e cidades médias no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.
- ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- ATKINSON, Rob. Combatendo a exclusão social urbana: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XII, n. 1, p. 107-127, 1998.

AZEVEDO, Sérgio. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, Eli (org.). *Debates urbanos 4 – políticas públicas para áreas urbanas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 67-114.

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. Programa Cura III em Presidente Prudente: uma porta para a cidade? In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média*. Presidente Prudente: GASPERR – FCT/UNESP, 2001, p. 121-138.

COSTA, Alfredo B. da. *Exclusões sociais*. Lisboa: Gradiva, 2001.

CYMBALISTA, Renato. Regulação urbanística e morfologia urbana. *Revista POLIS*, São Paulo, n. 32. p. 75-91, 1999.

ESCOREL, Sarah. Exclusão social: em busca de uma categoria. In: \_\_\_\_\_. *Vidas ao léu: uma trajetória da exclusão social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. p. 23-81.

FERNANDES, Sílvia Aparecida de Sousa. *Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente. A atuação da CDHU, Cohab-CRHS e Cohab-Bauru*. Presidente Prudente, 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.

FURINI, Luciano A. *Modernidade, vulnerabilidade e população de rua em Presidente Prudente (SP)*. Presidente Prudente, 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.

GEORGE, Pierre. *Geografia econômica*. São Paulo: DIFEL, 1983.

GUIMARÃES, Raul B. et al. *Sistema de informação para tomada de decisão municipal*. Presidente Prudente: Relatório de Pesquisa Fase II – FAPESP, Programa Políticas Públicas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Atlas da inclusão/exclusão social no interior paulista*. Presidente Prudente: SIMESPP, 2004.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. *Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão*. CASTRO, Iná Elias de.; GOMES, Paulo César Gomes; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). In: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 165-205.

HORA, Mara Lucia Falconi da. *O projeto CURA III em Presidente Prudente*. Presidente Prudente, 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.

- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local x Exclusão Social. A experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LEVITAS, Ruth: What is social exclusion? In: GORDON, D.; TOWNSEND, P. (eds.). *Breadline Europe: the measure of poverty*. Bristol, U.K.: The Policy Press, 2000. p. 357-384.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes 1997.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARISCO, Luciane Maranha de Oliveira. *A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos*. Presidente Prudente, 2003. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.
- MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997. (Coleção Temas de Atualidade).
- NASCIMENTO, Elimar P. *Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários*. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 1994. Mimeografado.
- PRETECEILLE, Edmond. Segregação, classes e políticas nas grandes cidades. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. X, n. 2, p.15-37, ago./dez. 1996.
- PONTES, Beatriz Maria Soares. As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização do espaço regional (década de 1970). In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: GASPERR – FCT/UNESP, 2001. p. 569-607.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

- ROCHEFORT, Michel. *Économie géographique et aménagement du territoire*. Paris: Centre de Documentation Universitaire, 1975.
- ROLNIK, Raquel. Mapeando a regulação urbanística e a exclusão territorial no Estado de São Paulo. *Revista POLIS*, São Paulo, n. 32, p. 7-21, 1999.
- SALAS, Minor M. e CASTRO, Franklin S. Segregación urbana: un acercamiento conceptual. *Revista de Ciencias Sociales*, San José (Universidad de Costa Rica), n. 61, p. 17-26, 1993.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002.
- SMOLKA, Martín. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *Cadernos PUC/UFRJ*, Rio de Janeiro, ano II, n. 1, p. 41-78, jan./abr. 1987.
- \_\_\_\_\_. *Dinâmica imobiliária e estruturação intra-urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- SOARES, Beatriz Ribeiro. Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização. *Revista Formação*, Presidente Prudente (Programa de Pós-Graduação em Geografia, FCT/UNESP), n. 6, p. 55-63, 1999.
- SOBARZO MIÑO, Oscar Alfredo. *Os espaços da sociabilidade segmentada: a produção do espaço público em Presidente Prudente*. Presidente Prudente, 2004. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.
- SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SPOSITO, Eliseu. *Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente (SP)*. São Paulo, 1990. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.
- SPOSITO, Maria Encarnação. Reflexões sobre a natureza da segregação espacial nas cidades contemporâneas. *Revista de Geografia*, Dourados (Associação dos Geógrafos Brasileiros), p.71-85, set./dez. 1996.

\_\_\_\_\_. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: GASPERR – FCT/UNESP, 2001. p. 609-643.

\_\_\_\_\_. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no estado de São Paulo*. Presidente Prudente, 2004. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.

VÉRAS, Maura P. Bicudo (ed.). *Por uma Sociologia da Exclusão Social – o debate com Serge Paugan*. São Paulo: Educ, 1999.

WHITACKER, Arthur M. *Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto – SP*. Presidente Prudente, 2003. 231 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.

*Recebido em 05/02/2005*

*Aceito em 30/08/2005*