

*Abstract,
Fidp*



Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro



O PAC-FAVELA E O TRABALHO INFORMAL:
o caso do Morro do Preventório.

LARISSA DE SOUZA OLIVEIRA VICTORIO

Rio de Janeiro

2008

LARISSA DE SOUZA OLIVEIRA VICTORIO

**O PAC-FAVELA E O TRABALHO INFORMAL:
o caso do Morro do Preventório.**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Orientadora: Prof. Dra. Luciana Correa do Lago
Doutora em Arquitetura e Urbanismo/USP.

Rio de Janeiro
2008

LARISSA DE SOUZA OLIVEIRA VICTORIO

**O PAC-FAVELA E O TRABALHO INFORMAL:
o caso do Morro do Preventório.**

Monografia submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Aprovado em:

Prof. Dra. Luciana Correa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

*Quem sou eu para te cantar, favela,
que cantas em mim e para ninguém a noite inteira de sexta
e a noite inteira de sábado
e nos desconheces, como igualmente não te conhecemos?*

...
*Tenho medo. Medo de ti, sem te conhecer,
medo só de te sentir, encravada
favela, erisipela, mal-do-monte
na coxa flava do Rio de Janeiro.*

*Medo: não de tua lâmina nem de teu revólver
Nem de tua manha nem de teu olhar.
Medo de que sintas como sou culpado
e culpados somos de pouca ou nenhuma irmandade.*

...
*Somos desiguais
e queremos ser
sempre desiguais.
E queremos ser
bonzinhos benévolos
comedidamente
sociologicamente
mui bem comportados.*

(Favelário Nacional – Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

O trabalho tem como objetivo a realização de um diagnóstico inicial do Morro do Preventório – Niterói/RJ e possui como foco de análise pessoas que utilizam a moradia também como local de produção, a casa ocupando, além da função de local de viver, o papel de núcleo produtivo. A escolha do morro do Preventório deve-se ao fato da comunidade ter sido uma das selecionadas para o recebimento de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, que serão aplicados na melhoria dos serviços de infra-estrutura urbana e urbanização da comunidade. A pesquisa procurou analisar a comunidade do Preventório num contexto pré-PAC, de forma a criar bases para a compreensão da dinâmica local, levantando as expectativas dos moradores quanto aos possíveis impactos da provisão dos serviços de infra-estrutura urbana bem como o peso que a cobrança de suas tarifas terão sobre o funcionamento do seu núcleo produtivo.

Palavras-Chave: Mercado de Trabalho, Informalidade, Moradia como Local de Produção, Infra-estrutura Urbana.

1 - Introdução

Nas últimas décadas as transformações econômicas, demográficas e culturais ocorridas no país levaram a alterações na estrutura e na composição do mercado de trabalho. As modificações na estrutura ocupacional, seguidas da redução da força de trabalho ocupada no setor industrial e o subsequente deslocamento da mão de obra excedente para o setor terciário, se dão num contexto de crescimento da taxa de desemprego, e é caracterizada pela precarização das relações de trabalho, que incorporou à sua estrutura atividades instáveis, de baixa produtividade e mal remuneradas.

Frente à dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, e do caráter não transitório do setor informal, fontes alternativas de geração de renda são criadas e estas estão fundamentadas, principalmente, na escassez de capital.

O trabalho informal na cidade do Rio de Janeiro é marcado pela heterogeneidade e a diversidade de grupos. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) o setor informal mostra-se maior do que nas demais regiões metropolitanas do país, apresentando rendimentos menores, o que sinaliza a precariedade das relações de trabalho no estado fluminense. Sendo assim, as barreiras de inserção no mercado de trabalho atingem esses grupos de forma diferenciada, recaindo principalmente, sobre as mulheres e a população de estratos mais pobres. Quando se trata do Rio de Janeiro, esses efeitos recaem, principalmente, sobre os moradores de favelas, contribuindo para o aumento da segregação ocupacional, do estigma social e principalmente da pobreza. A trajetória da pobreza urbana nas grandes cidades brasileiras e o processo contínuo de favelização têm revelado o mercado de trabalho informal como um importante mecanismo de acesso à renda e, muitas vezes, como instrumento de superação da pobreza.

A busca por uma maior compreensão da dinâmica e funcionamento do setor informal, sobretudo no que se refere ao seu desenvolvimento em espaços socialmente segregados, serviram de motivação para a execução dessa pesquisa.

Esse processo produtivo de caráter eminentemente informal se apresenta como trabalho-intensivo, com pouco ou quase nenhum capital disponível e com baixa remuneração do capital, utilizando muitas vezes como principal insumo produtivo os serviços públicos urbanos.

Nesse contexto, o trabalho tem como objetivo a realização de um diagnóstico inicial do Morro do Preventório – Niterói/RJ e possui como foco de análise pessoas que utilizam a moradia também como local de produção, a casa ocupando, além da função de local de viver, o papel de núcleo produtivo.

A escolha do morro do Preventório deve-se ao fato da comunidade ter sido uma das selecionadas para o recebimento de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, que serão aplicados na melhoria dos serviços de infra-estrutura urbana e urbanização da comunidade.

Diante disso, a pesquisa procurou analisar a comunidade do Preventório num contexto pré-PAC, de forma a criar bases para a compreensão da dinâmica local, levantando as expectativas dos moradores quanto aos possíveis impactos da provisão dos serviços de infra-estrutura urbana bem como o peso que a cobrança de suas tarifas terão sobre o funcionamento do seu núcleo produtivo.

2 - O mercado informal de trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro¹

2.1 - Considerações sobre o conceito de setor informal.

Nos últimos anos o debate sobre a informalidade ganhou força. Como parte de um processo de reestruturação da economia brasileira houve um crescimento intenso e marcante da economia informal. O seu crescimento e o papel que ocupa atualmente na geração e distribuição de riquezas impressiona (Pollack, 1993).

Por isso, para dimensionar e caracterizar esse setor é necessário primeiro definir o que se entende por setor informal (SI), já que sua magnitude depende do tipo de definição que se irá adotar e das possibilidades de medição com a informação disponível.

É em 1972, que se começa a tratar mais sistematicamente o setor informal e este adquire uma maior relevância nas análises de comportamento do mercado de trabalho através de investigações realizadas, principalmente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Programa de Regional de Emprego para América Latina e Caribe (PREALC).

Desde então várias definições foram adotadas, não havendo ainda um consenso sobre como defini-lo e medi-lo.

Segundo Pollack (1993), a fim de simplificar, três definições analíticas distintas são utilizadas para definir o setor informal.

Uma das definições mais utilizadas é a do enfoque de excedente de mão de obra, a qual é sustentada pela PREALC. Este enfoque se centra nas características do mercado de trabalho porque inclui "um conjunto heterogêneo de atividades produtivas cujo principal elemento comum

¹ Devido à dificuldade de obter dados desagregados sobre a cidade de Niterói, serão utilizados dados referentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

é empregar um número de pessoas que não puderam se ocupar no setor moderno e devem subempregar-se em atividades relativamente escassas em fatores de produção” (Mezzera, 1988). Segundo este enfoque a maioria das pessoas ocupadas no setor informal, o fazem porque não existem oportunidades suficientes no setor formal. Ou seja, o setor informal funcionaria como um “colchão amortecedor” ao absorver a mão-de-obra desempregada pela economia formal nas fases recessivas (Melo, 2000).

Uma segunda interpretação do setor informal é relacionada com as necessidades básicas da população e, portanto, com a idéia de pobreza crítica, tendo como foco de análise a família e o lar, onde o ingresso no setor informal se apresentaria não apenas como uma alternativa ao mercado formal, mas sim como uma estratégia de sobrevivência. Um terceiro conceito de S.I. inclui um conjunto de unidades produtivas com determinadas características que as diferenciam do resto da economia: pouco capital disponível, instabilidade nos mercados, baixo nível de desenvolvimento tecnológico e de técnicas contábeis e administrativas, número de trabalhadores reduzidos, etc.

O primeiro enfoque dá ênfase na determinação dos fatores que define o crescimento do setor e sua relação com o setor formal. O enfoque da pobreza se preocupa com as causas e as formas de reduzi-la, para a qual se realizam investigações sobre as estratégias de sobrevivência das famílias. O último põe ênfase em melhorar as oportunidades de acesso a um emprego com maior produtividade. Todos os enfoques estão relacionados e definem um setor de baixa produtividade, baixos salários, sem proteção legal, e as diferenças se referem à ênfase nos distintos fatores que o caracteriza ou que o gera (CEPAL, 1999).

O tamanho e a pluralidade deste setor dificultam uma definição precisa, no entanto, é possível perceber, que “as formas de organização de produção e situações /tipo de trabalho usualmente incluídas na economia informal apresentam um denominador comum: o de não se enquadrarem nos moldes de produção capitalista, quer por razões de ordem econômica, propriamente dita, quer de ordem jurídica. Ou seja, o que aglutina essas atividades em torno de um mesmo conceito não é a proximidade que guardam entre si, mas o afastamento que todas mantêm do modelo de organização capitalista. [...] Assim, se nos molde da empresa capitalista, o traço essencial da organização da produção seria dado pela separação entre o capital e o trabalho, o da economia informal seria, inversamente, a não separação entre o capital e o trabalho” (Oliveira, 1998).

Essa não diferenciação entre capital e trabalho, faz com que os agentes envolvidos atuem duplamente no processo produtivo, na condição de trabalhador e empresário no seu próprio

trabalho. Sendo assim o setor abrangeria os trabalhadores por conta própria e as pequenas empresas, familiares ou não (Melo, 2000).

Os trabalhadores por conta-própria utilizam sua própria força de trabalho, podendo contar com a ajuda de trabalhador não-remunerado, este em geral membro da família, que colabora no exercício da atividade produtiva.

Já o empregador, é o proprietário da pequena empresa, familiar ou não, que se apropria do trabalho alheio. A pequena empresa conta com pelo menos um e no máximo cinco empregados. Nesse caso a informalidade da atividade econômica se estende para relações de exploração do trabalho. Os indivíduos podem participar da economia informal, tanto na condição de patrão quanto de empregado, estando ambos expostos a longas jornadas de trabalho e rendimento inferior ao do setor formal, sem proteção jurídica no que se refere ao empreendimento e às relações trabalhistas.

Se é difícil definir e dimensionar o S.I., mais complexo ainda é analisar seu comportamento. O caráter pró-cíclico ou anti-cíclico depende se há ou não barreiras a entrada e a estrutura ou composição do setor dentro da heterogeneidade que lhe é própria (Pollack, 1993). No entanto, observa-se nos últimos anos que o fenômeno da informalização do mercado de trabalho não é um fenômeno efêmero, transitório, decorrente apenas de períodos de crise econômica, tendo se apresentado inclusive em períodos de crescimento econômico, como resposta à necessidade de uma maior flexibilização do mercado de trabalho. Observando-se também que o deslocamento da força de trabalho do setor formal para o informal, não ocorre apenas quando as portas do primeiro se fecham, em face da retração das oportunidades de emprego e de salários decrescentes, ou até mesmo do sonho de não ter "patrão". O trabalho por conta própria ou a montagem de um negócio podem representar uma opção deliberada dos agentes econômicos, que guiam suas escolhas dentro de um campo de possibilidades, que varia segundo as classes sociais e suas formas de integração social. Diante disso, identificam a oportunidade mais viável de se obter trabalho e renda.

2.2 – Informalidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

As últimas duas décadas representaram um período de transformações no cenário econômico nacional. A combinação de diferentes realidades e contextos, como não podia deixar de ser, refletiu intensamente no funcionamento do mercado de trabalho. Dentre as diversas transformações verificadas está a mudança do perfil da força de trabalho, que se tornou mais velha, mais escolarizada e mais feminina. No âmbito da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho verifica-se um processo de informalização das relações de trabalho.

Segundo a pesquisa *Economia Informal Urbana*² (Ecinf), realizada pelo IBGE, no Brasil o número de microempresas empregadoras com até cinco empregados e de trabalhadores por conta própria evoluiu de 9.477.973 unidades, em 1997, para 10.335.962, em 2003 (crescimento de 9,1%).

Considerando todos os setores de atividade, cerca de 27% dos negócios pesquisados funcionavam dentro do próprio domicílio, esse mesmo percentual também é encontrado na RMRJ, o que mostra a relevância do estudo da moradia como local de produção.

A economia do Rio de Janeiro apresenta-se como uma das mais terciarizadas do país. No Rio de Janeiro mais de 70% dos seus trabalhadores estão alocados no setor de serviços (MELO, 2000).

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a influência do setor informal na composição do mercado de trabalho vem sendo progressiva. Na década de 1990, o trabalho por conta-própria teve um crescimento de 29,7% e, atualmente, compõe 27,1% do conjunto das ocupações da RMRJ. Acrescentando-se os 15,9% de empregados sem carteira assinada, temos na região 43% dos trabalhadores na informalidade. Assim, o Estado fluminense reúne a maior concentração de trabalhadores informais na Região Sudeste-Sul (Silva e Barbosa, 2001). Sobre os quase 10,5 milhões de empresas informais contadas em todo o país em 2003, grande parte das empresas do setor informal pertencia a trabalhadores por conta própria (88%), sendo apenas 12% de pequenos empregadores. Das empresas pesquisadas, 95% tinham um único proprietário e 80% apenas uma pessoa ocupada. No Rio, sobre um total de 722 mil empresas informais, esta percentagem chegou a 84% (Valladares, 2004).

De acordo com a pesquisa, as mulheres constituem cerca de 1/3 da mão-de-obra ocupada no setor informal. Verifica-se grande incidência de mulheres e homens com mais de 40 anos no

² A pesquisa considerou empresas informais aquelas constituídas por contas-próprias e aquelas com até cinco empregados (com exceção das sociedades anônimas e aquelas cujo preenchimento da declaração anual de renda de pessoa jurídica não foi feita no formulário "Lucro real"). Foram também excluídas as empresas das zonas rurais, as populações de rua, os trabalhadores domésticos e as atividades ilegais.

setor informal do Rio de Janeiro: esse universo etário constitui mais de 50% da mão-de-obra da área econômica considerada (Silva e Barbosa, 2001). O que pode ser explicado em função do peso da idade como fator limitante para a permanência prolongada no setor formal da economia e o domínio, por esse contingente de trabalhadores, de uma experiência profissional que lhe permite criar meios autônomos de sobrevivência.

Os estudos sobre o setor informal que discutem a exclusão, tradicionalmente, consideram que a inserção no mercado de trabalho informal é provocada pela dificuldade de acesso ao mercado formal. Entretanto os dados do IBGE (2003) revelam que pouco mais de 31,1% alega a restrição da economia formal como elemento fundamental para a criação de seu negócio. Na ampla diversidade de razões que impulsionaram cerca de um milhão de trabalhadores fluminenses para a informalidade, dentre os motivos que levaram o indivíduo a iniciar o negócio, destaca-se a busca de independência, com 16,5% e a melhoria dos seus rendimentos, 17,6%. Além disso, encontram-se alegações que se situam no campo da tradição familiar, na experiência profissional adquirida, no desejo de escapar do “relógio-de-ponto” e de uma maior autonomia quanto ao exercício do seu trabalho. (Silva e Barbosa, 2001).

Com relação ao perfil escolar dos trabalhadores ocupados no setor informal do Rio de Janeiro, “metade deles têm uma escolaridade maior do que a média atual da população carioca, que se encontra em torno de 8 anos. Pouco mais de 30% dos trabalhadores têm 11 anos ou mais de escolaridade e cerca de 13% tiveram acesso ao nível superior, percentual bem superior ao que reúne os analfabetos, em torno de 7%” (Silva e Barbosa, 2001).

O trabalho informal no Rio de Janeiro é marcado pela heterogeneidade e diversidade de grupos, no entanto, até 1997 apenas 1,7% das empresas do setor informal receberam assistência institucional.

Com relação a *Ecinf* de 2003, houve um aumento das empresas que receberam apoio institucional, cerca de 3% declararam que receberam algum tipo de ajuda, número que continua ínfimo, se comparado ao tamanho do setor.

Contudo a falta de apoio não impede que quase 20% das empresas informais declarem não ter dificuldades no desenvolvimento de seu negócio. Entre as principais dificuldades estão a dificuldade de ampliar o seu mercado, a alta concorrência e a falta de capital próprio.

Mesmo com as dificuldades e a falta de apoio institucional, o grau de satisfação com a inserção no setor é alto, dado que é revelado quando a pesquisa do IBGE “busca aferir o grau de satisfação com a atividade desenvolvida, a partir dos *planos de futuro*. No caso, entre as 943.851 empresas informais do Rio de Janeiro, quase 70% quer aumentar o negócio ou pelo menos manter o nível atual; cerca de 9% quer mudar de atividade, mas continuar independente

e apenas cerca de 13 % dos empreendedores pensa em abandonar a atividade e procurar emprego. O mesmo percentual quer buscar outras alternativas" (Silva e Barbosa, 2001).

Os dados sobre o setor informal do Rio de Janeiro reforçam a idéia de que a informalização do mercado de trabalho não se trata de fenômeno passageiro, sendo assim o setor não pode ser ignorado no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas integradas, que tratem o setor não como um problema, mas como um ponto decisivo e importante para o desenvolvimento socioeconômico.

3. Moradia como local de produção

No período pré-industrial não havia separação entre local de viver e local de trabalhar, é com o capitalismo industrial, através da reorganização do processo de trabalho e do advento do sistema fabril que se tem a separação entre local de trabalho e local de produção e consumo.

Essa separação não se dá de forma natural, esta aparece como criação artificial imposta pelo modo de produção capitalista que foi incorporada aos valores sociais urbanos, gerando uma série de valores de uso sob a forma de ambiente construído.

David Harvey analisa o ambiente construído através das relações de produção e do uso desse ambiente, vê o conjunto dessa materialidade e o conflito em torno dela como uma faceta da luta de classes, e faz uma distinção entre a facção do capital que procura a apropriação da renda, direta ou indiretamente (proprietários de terra e incorporadores imobiliários); outra facção do capital que busca juros lucros (indústria da construção); e o capital em geral que utiliza o ambiente construído como dreno para o capital excedente, estimulando a produção e a acumulação do capital, através da extração da mais-valia do trabalho e por último está a força de trabalho que utiliza o meio construído como meio de consumo e meio necessário para sua própria reprodução.

O ambiente construído e os elementos que o compõe - como casas, ruas, parques, passeios, redes de infra-estrutura, etc - são utilizados na reprodução da força de trabalho servindo tanto como elementos de capital fixo, a serem utilizados na produção, como para elementos de um fundo de consumo. Harvey centra sua atenção na estrutura do conflito, que surge da disputa pela apropriação e utilização do ambiente construído como fundo de consumo.

Dessa forma o trabalhador luta por melhores condições de trabalho e taxas de salário, mas também contra as formas secundárias de exploração e apropriação, lutando pelas suas condições de existência, que além da moradia incluem o acesso aos serviços de infra-estrutura urbana e outros bens e serviços produzidos nas cidades.

A adaptação dos trabalhadores ao modo de produção capitalista e a absorção dos valores atribuídos a esse processo, torna o ambiente construído um instrumento ideológico, a fim de doutrinar o trabalho, permitindo a manutenção de altas taxas de acumulação e molda o trabalho a seu modo de reprodução do capital.

Desta forma o ambiente construído será criado com uma estrutura espacial que reflete, em grande parte a estratificação social e salarial da força de trabalho, resultando em diferenças quanto aos tipos residenciais dentro das cidades, e no caso do Estado do Rio de Janeiro, dentro de bairros, onde de um lado está a riqueza e a abundância e do outro a paisagem marcada pelo estereótipo hegemônico da "ausência" e ilegalidade. O conflito aqui se dá em torno de um ideal urbano de ordem, padrões habitacionais, sendo a favela um cenário de ausência frente à cidade formal ideal e urbanizada, que põe em risco a ordem social do "asfalto".

Entretanto com a evolução do modo de produção capitalista e a conseqüente realocação setorial tiveram profundos impactos sobre o mercado de trabalho, e essa mudança estrutural está caracterizada por preocupante precarização, exemplificada em um desemprego mais intenso e, sobretudo, em um setor informal - no qual reinam as ocupações temporárias e mal remuneradas - que se tornou um importante pólo de geração de postos de trabalho na economia.

Com essas mudanças têm se observado em comunidades populares³, o aumento do número de pessoas que utilizam a moradia como fonte de geração de recursos, seja para complementação ou a principal fonte geradora de renda da unidade familiar. A casa aparece simultaneamente como lugar de residência, unidade de produção e de consumo, onde a favela é o mercado, o espaço da circulação e de troca de mercadorias e serviços.

Esse processo possui característica e dinâmica próprias, e nesse contexto, a luta travada pelo trabalhador para garantir suas condições de sobrevivência se dá no âmbito da casa, de forma autônoma e independente. Ele é ao mesmo tempo empregado e empresário de si mesmo.

O sistema capitalista, que na sua fase inicial forçou a separação do local de viver e trabalhar, hoje, com seus novos padrões de acumulação, deixa à margem do seu progresso imensos setores da população, que apesar de estarem sujeitos ao padrão de consumo capitalista, desenvolvem técnicas alternativas de produção, buscam soluções e criam estratégias de sobrevivência, trazendo o mundo do trabalho de volta para a esfera da família.

³ Ao andar pelos becos e vielas de uma favela nota-se a existência de uma ampla e diversificada rede de produção e consumo, sendo comum encontrar nas casas placas indicando a realização de alguma atividade econômica: "Vende-se Sacolé", "Costureira", "Conserta-se Eletrodomésticos", etc.

Entretanto essa volta se dá em bases fracas e de forma instável, sendo exercidas atividades precárias, mal remuneradas e de baixa produtividade, em espaços socioeconomicamente segregados. Esse processo é caracterizado pela informalidade, que vai da posse do terreno às relações de trabalho, passando pela irregularidade da prestação dos serviços públicos e pelas formas através das quais estes são apropriados (gatos de luz, de água, "Net-cat"), o que interfere diretamente no modo de produção informal.

Por conseguinte, esses fatores em grande parte dos casos, não são percebidos como insumos, entrando quando há o pagamento desses serviços no cálculo do gasto mensal da família. Não há, portanto, a separação rígida do serviço utilizado como fator de produção e fator de reprodução, não estando esse custo, por sua vez, incluído na formação do preço final do produto. Sendo o traço essencial da organização da produção da economia informal a não separação entre capital e trabalho, estes serviços públicos representam muitas vezes o principal insumo produtivo.

Dessa forma, olhando o ambiente construído como capital fixo a ser utilizado pelo trabalhador na produção, o conjunto de elementos que compõe sua materialidade, expressos sob a forma de casas, ruas e redes de infra-estrutura urbana interfere diretamente no modo de produção informal. A forma como são apropriados e os custos dessa apropriação têm impactos diretos na organização e desenvolvimento desses núcleos produtivos.

4 - O PAC e o papel das redes de infra-estrutura urbana.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de 503 bilhões de reais até 2010, sendo uma de suas prioridades a infra-estrutura.

O PAC se compõe de cinco blocos. O principal bloco engloba as medidas de infra-estrutura, incluindo a infra-estrutura social, como habitação, saneamento e transporte de massa. Os demais blocos incluem: medidas para estimular crédito e financiamento, melhoria do marco regulatório na área ambiental, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo. Essas ações deverão ser implementadas, gradativamente, ao longo do quadriênio 2007-2010.

Entretanto, para esse artigo será considerado apenas o que diz respeito aos investimentos em urbanização de favelas, que tem como principais propostas urbanísticas facilitar o acesso às comunidades com o alargamento das principais ruas, imploração dos muros

que isolam estas comunidades do resto da cidade e integração aos meios de transportes coletivos, junto com a ampliação das redes de serviços de infra-estrutura e a construção de prédios públicos que marquem a presença do Estado, e, por fim, novas moradias e a regularização fundiária.

Não podendo deixar de lado papel cumprido pelas redes de infra-estrutura nas cidades contemporâneas, uma vez que, sua extensão e funcionamento dão às cidades contemporâneas a base material ao desenvolvimento urbano (KLEIMAN, 1995), estas representam uma nova forma de organização que rompe com a barreira dos limites físicos e técnicos e se expande através de redes e relações sociais.

Sendo a cidade o lócus da acumulação capitalista, que se realiza através da articulação entre produção-circulação-consumo, o sistema de infra-estrutura urbana tem papel fundamental na integração e sobreposição destas funções, pois propicia a materialização da cooperação urbana, elemento vital para o alcance de novos níveis de acumulação.

O sistema de infra-estrutura urbana pode ser entendido como um conjunto de processos articulados em redes, que relacionam e organizam os elementos da cidade. Mais do que intervenção técnica sobre a cidade, o fenômeno urbano é antes de tudo, um produto social; fruto de relações e redes sociais repletas de conflitos e disputas em seu interior. Assim, as redes de infra-estrutura devem ser entendidas pela sua complexidade e o seu papel social, como um emaranhado de redes interdependentes.

A organização territorial, sob a ótica das redes infra-estruturais, encontra-se ancorada no conceito de interdependência e a própria noção de rede, embasada na diversidade e na heterogeneidade no espaço e no tempo. Diante da especificidade dessas redes e das freqüentes transformações ocorridas nas cidades, o sistema de infra-estrutura não é nem pode ser estático, ele está em mutação permanente, a fim de se adaptar às condições de uso e exigências do desenvolvimento capitalista.

Dessa forma, a infra-estrutura urbana muda a configuração das cidades por inteiro, interfere na sua organização sócio-espacial, e contribui para a valorização de áreas bem servidas pelas redes, sendo estas objeto de disputa entre os agentes econômicos.

No Brasil, consolidou-se nas últimas décadas um conjunto de metrópoles e cidades importantes, fortemente marcadas pela heterogeneidade inter e intra-regionais, pela modernização parcial e pela criação de espaços de desigualdade.

Nesse sentido, a infra-estrutura tem papel fundamental na estruturação e diferenciação sócio-espacial das cidades brasileiras. Esta ocorre de forma lenta e desigual setorialmente,

desenvolvendo mais determinadas redes que outras, atingindo parcialmente e de modo diferenciado as diversas áreas das cidades.

O discurso em torno da escassez de recursos para investimento em infra-estrutura tem levado os governos brasileiros a concentrar o investimento em infra-estrutura produtiva, deixando em segundo plano o desenvolvimento da rede intra-urbana. Dessa forma, o investimento em obras que visam a melhor circulação do produto das cidades tem levado à priorização dos investimentos voltados para o melhoramento da rede viária, em detrimento daquelas voltadas para a habitabilidade, como luz, água e esgoto.

A implantação das redes ligadas a habitabilidade tem evoluído devagar e apresenta distribuição assimétrica. Em geral, elas são construídas e desenvolvidas separadamente e seu acesso, ainda hoje, não está universalizado, apresentando grandes lacunas intra-urbanas e inter-regionais.

Dada a importância dessas redes para habitabilidade urbana, as áreas onde existem redes completas são objetos de disputa e conflitos, levando a valorização do solo urbano e dos imóveis contemplados com o acesso às redes, o que torna essas áreas exclusividade das camadas de maior renda, sendo o acesso à infra-estrutura urbana o tiquete de pertencimento à cidade. A não universalização do acesso a essas redes por parte dos mais pobres, significa a exclusão destes dos benefícios gerados pela urbanização deixando-os à margem da cidade, vivendo num mundo não-urbanizado ou semi-urbanizado, mantendo-os fora do desenvolvimento econômico e social, fragmentando ainda mais nossas cidades.

A política da “não política” para as camadas de baixa renda possibilitou uma apropriação desigual dos benefícios gerados pelos investimentos do Estado dando origem a uma cadeia de causação circular onde “as ações do Estado em um dado período acabam tendo impactos sobre a segregação residencial que, por sua vez, tem implicações importantes na futura distribuição dos benefícios do Estado” (VETTER, 1981).

A distribuição espacial da infra-estrutura cria desigualdades e provoca impactos sobre o valor do solo urbano, afetando as rendas fundiárias e outros custos de moradia, sendo determinante na estruturação interna das cidades, produzindo efeito direto sobre a segregação residencial e diferenciando a apropriação social dos benefícios.

Assim, seguindo a lógica da demanda solvável e considerando o peso e a influência política das camadas de renda alta, os investimentos tendem a se localizar nas áreas nobres e já desenvolvidas, sendo os incorporadores imobiliários os grandes apropriadores desses benefícios, uma vez que estes trabalham em cima da diferenciação do espaço urbano,

organizando o processo de produção e reprodução do ambiente construído e influenciando os investimentos do Estado nas áreas de seu interesse.

Diante da concentração dos benefícios nas áreas de rendimento mais alto, a valorização do solo dificulta o acesso da população de rendimento inferior empurrando-as para áreas com pouca ou quase nenhuma infra-estrutura.

Entretanto, mesmo com algumas mudanças no padrão de investimentos em infra-estrutura, que a partir da década de 1990 têm se voltado para as camadas populares, eles ainda são incipientes dado o histórico de exclusão na qual esta população encontra-se inserida.

Ao lado uma verdadeira "cidade das redes", onde uma moderna e completa rede de infra-estrutura está implantada, temos uma cidade real, esta sim, uma "cidade-fora-das-redes", espaço ocupado prioritariamente pelas classes populares, onde ainda hoje se encontram formas precárias e primitivas de acesso à rede de água e esgoto, a lata d'água na cabeça e o esgoto a céu aberto ainda fazem parte do cotidiano de muitos brasileiros, e a omissão do poder público, leva moradores de favelas e periferias brasileiras a criarem alternativas à exclusão das redes, a autoconstrução de infra-estrutura de luz, água e esgoto é a saída mais viável encontrada.

5 – O caso do Morro do Preventório⁴

5.1 – O Preventório

"Aglomerado Subnormal (favelas e similares) é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, bem como carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais". (Censo Demográfico 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE).

O Morro do Preventório está localizado no bairro de Charitas, zona sul da cidade de Niterói, área nobre onde se encontra uma das rendas mais altas do município. Paradoxalmente, incrustado numa das montanhas do Parque da Cidade estão um emaranhado de barracos precariamente construídos que podem ser vistos claramente do outro lado da baía de Guanabara, com uma visão panorâmica que permite ver os mais belos cartões postais da Cidade Maravilhosa e duas das maravilhas do gênio Oscar Niemeyer, porém apesar do cenário deslumbrante seus habitantes convivem com a miséria e assistem do alto a abundância e riqueza de seus vizinhos.

A ocupação do Morro do Preventório data do final do século XIX, em volta do então do Hospital Marítimo Santa Isabel, para onde eram levados os doentes de tuberculose, febre amarela e cólera, mantidos no local sob o regime de quarentena, vem daí uma das versões para a origem do nome Preventório. A ocupação do morro teve início com os funcionários do hospital, que com o passar dos anos, para facilitar a volta para casa, começaram a construir suas casas nos terrenos em volta do local de trabalho. Os pescadores das redondezas

⁴ Esse trabalho foi realizado com base na análise dos dados primários obtidos através de pesquisa de campo. A pesquisa foi realizada entre o mês de agosto e janeiro de 2007 e teve como foco principal os moradores que utilizam a moradia também como local de produção.

Foram aplicados 18 questionários contendo questões relativas à escolaridade, moradia, acessibilidade aos bens e serviços públicos, inserção econômica e funcionamento do núcleo produtivo.

A fim de realizar uma análise para além da ótica econômica, realizamos entrevistas abordando aspectos relativos à avaliação e identificação pelos próprios moradores dos problemas existentes na comunidade, no que diz respeito à oferta dos serviços públicos e à infra-estrutura urbana, levantando suas expectativas com relação ao PAC, como eles vêem e o que esperam do Programa.

A pesquisa não contou com nenhuma metodologia de pesquisa estatística tendo o propósito apenas de realizar um primeiro diagnóstico dos moradores que utilizam a moradia como local de produção, contribuindo para a identificação das atividades econômicas e serviços que são produzidos na comunidade.

seguiram o exemplo e depois vieram os parentes dos funcionários e dos pescadores e famílias que foram expulsas de Charitas. Não parou mais de chegar gente e a comunidade continuou crescendo, muitas pessoas vieram de outras cidades do Estado do Rio e da região Nordeste do país, principalmente do Ceará e da Paraíba.

O crescimento do Preventório tem se dado de forma acelerada, o que pode ser percebido através da observação da quantidade de caminhões de material de construção que trafegam pela comunidade. O mercado imobiliário informal tem aumentado substancialmente, muitas famílias provenientes de outras áreas pobres de Niterói tem se mudado pra lá, observa-se também a presença crescente de famílias vindas de São Gonçalo e de favelas cariocas.

Segundo o censo do IBGE de 2000, viviam ali cerca de 1930 famílias, cerca de 9.000 moradores, dos quais 95% são considerados de baixa renda, aparecendo como a maior comunidade popular de Niterói.

Durante as entrevistas foi possível notar uma grande identificação dos moradores com a comunidade onde moram. O Preventório foi definido como uma comunidade calma e boa de se morar. A ausência de poder paralelo (tráfico ou milícia) foi considerada como a principal vantagem em se morar lá, seguida pela proximidade com a praia, principal área de lazer e de convívio social da comunidade.

A vizinhança foi citada como um fator positivo e os vínculos de convivência e ajuda mútua são fortalecidos pela necessidade, como deixou claro a fala da líder comunitária Bernadete:

"Aqui todo mundo se conhece e se ajuda, tem muita gente da mesma família aqui, mas mesmo quem não é dá família se ajuda. Quando alguém fica doente ou passa mal, tem sempre um pra levar pro médico. A gente fica com os filhos dos vizinhos quando eles vão trabalhar ou procurar emprego. Quando aperta a gente se une".

Quando perguntados do que sentiam falta na comunidade, grande parte dos entrevistados fez referências à melhoria do saneamento, à coleta regular de lixo e à acessibilidade. O saneamento é precário, atinge pequena parcela da comunidade, concentrando-se principalmente na área baixa do morro. Já as principais vias de acesso da comunidade além de bastante íngremes, são mal pavimentadas e estreitas, dando acesso a apenas um carro por vez, situação que fica mais crítica quando há presença de caminhões. Foi possível perceber por parte dos moradores uma associação positiva entre urbanização e melhoria da qualidade de vida no morro.

No ano de 2007 a comunidade foi uma das selecionadas para o recebimento de investimentos do PAC Cidades, estando previstos recursos na ordem de R\$ 22 milhões de reais

(sendo R\$ 16,5 milhões do Governo Federal, oriundos do Orçamento Geral da União, e o restante de contrapartida do Governo Estadual do Rio de Janeiro) que serão destinados à urbanização do Morro do Preventório.

No projeto de urbanização estão previstos obras de ampliação de ruas, pavimentação com rede de drenagem para escoamento de águas pluviais, construção de rede de iluminação pública, ampliação das redes de água e esgoto. No topo do morro, está prevista a remoção de cerca de 248 famílias, que se encontram em área de risco e de preservação ambiental, para apartamentos que serão construídos na própria comunidade, nessa área será realizada o reflorestamento e obras de contenção de encostas. A urbanização será feita em 290.000 m², dos quais 90.000 m² correspondem a áreas de risco. Por sua configuração topográfica, em acíve e bastante acidentada, as moradias ali existentes têm modelos diversificados, sendo a maioria de alvenaria e poucos barracos de madeira.

5.2 – O impacto sobre a moradia como local de produção e a percepção dos novos custos de produção pela ótica do morador.

A urbanização, enquanto uma necessidade histórica para a reprodução das relações sociais de produção e parte integrante do processo de estruturação do território e da sociedade, é marcada por contradições e conflitos em torno do ambiente construído. Os efeitos dessa contradições encontram-se distribuídos de maneira sócio-territorialmente desigual, onde os benefícios são em grande parte apropriados pelas classes de maior nível socioeconômico, e o ônus desigualmente distribuído, recai diretamente sobre a camada mais pobre da população.

Essa população historicamente estigmatizada cria meios de sobrevivência e de complementação da renda familiar, e vê no setor informal mais que uma alternativa ao desemprego - desafiando a pobreza, a falta de capital próprio e a concorrência dos "grandes" (como foi dito por uma moradora) – enxergam seu pequeno negócio como uma esperança de uma vida com menos "dificuldades" e com maiores oportunidades para seus filhos e netos.

No intuito de compreender as diferentes formas de apropriação da moradia pelos moradores de favelas, os efeitos da urbanização sobre esses indivíduos e a forma como esta paisagem fragmentada se comporta dentro da dinamicidade do espaço e do mercado de trabalho, procurou-se num primeiro momento dar ênfase na identificação dos núcleos produtivos, buscando a diversidade das atividades produtivas, com foco prioritário nos moradores de áreas que serão objeto direto de intervenção das obras do PAC, em particular os moradores que serão removidos.

Nesse contexto, durante a primeira visita a comunidade em agosto de 2007, foi possível perceber uma grande expectativa com relação à realização das obras no morro. Tudo era apenas especulação, nenhuma proposta de projeto tinha sido apresentada à população, e os únicos sinais de que algo estaria para acontecer no morro era a presença de alguns técnicos da Companhia Estadual de Habitação (Cehab), que estavam realizando a medição das ruas, identificando e cadastrando os moradores das áreas de risco.

Foi possível perceber o total desconhecimento, tanto por parte da população quanto das lideranças comunitárias, do que seria de fato o "tal" do PAC. A inexistência de um projeto concreto, a falta de participação popular e a desarticulação entre Estado e comunidade criaram um clima de tensão coletiva causado pela falta de informação do que ia realmente acontecer. Era evidente, na população, a apreensão quanto ao fantasma da remoção.

O que foi revelado logo na primeira volta pelo Preventório, com a líder comunitária Bernadete, enquanto subíamos a principal rua do morro fomos abordados por um grupo de moradores que imediatamente perguntou se éramos do "pombal", estavam se referindo aos técnicos da Cehab e pombal foi o termo utilizado para designar os prédios que serão construídos para alocarem os moradores removidos. Quando perguntei o porquê de pombal, o tom da resposta de uma moradora foi de descrença e desconfiança na atuação do Estado:

"Porque agora, depois de anos sem fazer nada eles (governo) querem nos botar numa gaiola, querem tirar a gente da casa que a gente passou a vida toda pra construir e amontoar num prédio". (Valéria, 42 anos).

O descrédito quanto à ação estatal e falta de participação popular nos processos de formulação de políticas públicas se manifestada na fala de Alex, 28 anos, dono de uma vídeo-locadora, morador que se mostrou plenamente integrado e consciente da realidade social local, que ao ser perguntado sobre o que ele esperava do PAC, declarou que:

"Não sei nem se isso vai sair de verdade e se sair não sei se o dinheiro vai ser pro bem ou pro mal. Tão falando que vão dar a posse dos terrenos e também que tem casa que vai ter que sair pra passar as obras, tá todo mundo com medo, remover pra colocar aonde? Ninguém tá sabendo de nada, ninguém viu o projeto, nem a Associação sabe".

Sob o prisma do trabalho foram identificados um rol heterogêneo e diversificado de atividades econômicas realizadas nas residências, como a produção e vendas de alimentos, serviços de costura, salões de beleza, oficina de marcenaria, reparos de eletrodomésticos, reparo de automóveis, vídeo-locadora, atividades que vão desde a tradicional "birosca", passando pelos moto-taxistas até chegar à novíssima *lan house*.

Estas atividades distintas têm sua aproximação no que se refere ao fato de não estarem enquadradas nos moldes de produção capitalista, caracterizado principalmente pela não separação entre capital e trabalho, apresentam pouco capital disponível, baixa produtividade, baixos salários, a ausência de proteção legal e de apoio institucional.

Contudo, no que tange o funcionamento do núcleo e a satisfação com relação à atividade exercida, constatou-se, de um modo geral, um grau de satisfação elevado. Apesar das dificuldades declaradas, havia interesse em manter-se no ramo e/ou continuar com o negócio. Dentre os principais entraves foram citados a falta de crédito, a concorrência, e a venda a crédito (fiado).

A análise do funcionamento do núcleo produtivo esbarra na falta de registro e controle dos gastos, bem como a ausência de livros-caixa, o que representa um entrave para a mensuração exata do rendimento auferido no setor, dificultando também o cálculo do peso real das tarifas públicas no modo de produção informal, principalmente quando se trata de produção doméstica, onde os serviços públicos são utilizados tanto para o consumo da unidade familiar quanto para a produção. Apesar de contabilizarem esses serviços apenas como fator de reprodução, os entrevistados ao serem perguntados sobre os possíveis impactos do PAC no funcionamento do núcleo produtivo, demonstraram de forma explícita a preocupação com a cobrança de taxas e tarifas, sendo esse um ponto recorrente nas respostas dos moradores, a cobrança de IPTU e das tarifas de luz e água, foram identificados como custos adicionais que poderiam ter efeitos sobre o desenvolvimento da atividade.

Essa percepção ficou mais evidente quando se tratava dos moradores que serão transferidos para as novas unidades habitacionais, pois as residências localizadas no topo do morro (área de risco e de preservação ambiental), apesar da precariedade das construções, possuem quintais amplos, que são utilizados para o cultivo de alimentos e animais, consumidos para a subsistência da família e o excedente (quando há) é trocado ou vendido dentro da própria comunidade. Além disso, algumas das atividades exercidas nesses domicílios necessitam de espaço para serem realizadas, não estando dentro das possibilidades desses trabalhadores arcar com os custos de um aluguel para que a atividade possa ser desenvolvida, nesse caso, a interrupção do processo produtivo seria quase que inevitável.

6 - Considerações Finais

O modo de produção capitalista com seu padrão de acumulação flexível aumentou as margens de desemprego e força uma retomada da moradia como local de produção. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho foi realizar um primeiro diagnóstico dos trabalhadores do Morro do Preventório que utilizam a moradia como local de produção, ou seja, a casa ocupando, além da função de local de viver, o papel de núcleo produtivo. Buscou-se levantar as atividades produtivas existentes na comunidade e seu modo de funcionamento.

Foi possível identificar um rol extremamente heterogêneo de atividades produtivas, porém, semelhantes no que diz respeito ao contexto de informalidade no qual estão inseridos. O espaço da favela reflete uma economia "periférica" que apresenta dinâmica e comportamentos próprios, cuja informalidade vai além de questões jurídicas relativas à formalização do negócio, registros ou alvarás. É o modo informal de se viver, que está presente na esfera do trabalho, na moradia e no acesso às redes de infra-estrutura.

Esse grupo, de acordo com a pesquisa, se mostrou extremamente dependente dos serviços de infra-estrutura urbanos. É evidente que toda atividade produtiva, exercida na contemporaneidade, é dependente de infra-estrutura urbana, mas para esse segmento produtivo, onde a relação capital/trabalho é extremamente baixa, com baixos rendimentos e um modo precário de produção, estes representam um elemento chave, a base material para o desenvolvimento dessas atividades.

A realização dessa pesquisa possibilitou o surgimento de novas idéias e questionamentos: quais os custos sociais da urbanização? Qual o peso real dos custos dos serviços de infra-estrutura urbanos sobre o modo de produção informal? Como mensurá-los?

Diante disso, torna-se necessário uma análise mais profunda das variáveis e elementos que compõem essa estrutura altamente complexa e diversificada, sendo importante avaliar os impactos da urbanização sobre esse modo de produção.

Destaca-se, portanto, a necessidade de elaboração de políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho informal em comunidades de baixa renda. Políticas comprometidas com a transformação social, que levem em consideração as peculiaridades da dinâmica econômica das favelas, que contem com uma maior participação popular, tratando os moradores como sujeitos ativos, com expectativas e demandas específicas.

Enfim, políticas públicas que busquem atender efetivamente às necessidades dessa população tradicionalmente excluída e marginalizada, permitindo-lhes romper com as barreiras da segregação sócio-espacial, através da apropriação dos benefícios da urbanização e assim fazer parte da cidade real, exercendo plenamente seu direito à cidade e à cidadania.

7. Bibliografia

CARDOSO Jr., José Celso. **Crise e Desregulação do Trabalho no Brasil**. IPEA. Brasília, agosto de 2001.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. In: ABRAMO, Pedro (org.), CIDADE DA INFORMALIDADE/Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

HARVEY, D. "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas." Espaço & Debates, nº 6, jun./set., 1982, pp.6-35.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia Informal Urbana – 1997**. Rio de Janeiro, 1999.

_____. **Economia Informal Urbana – 2003**. Rio de Janeiro, 2005.

KLEIMAN, Mauro. **Notas preliminares sobre a questão do planejamento contemporâneo: Do Zoneamento ao Planejamento de Redes**. 1995 (2ª SEMANA IPPUR).

OLIVEIRA, Jane S.; **Repensando o Informal em Tempos de Globalização**. Economia Informal: Legalidade, Trabalho e Cidadania. Brasília: SEBRAE, Rio de Janeiro: IBASE, 1998.

_____. **Notas sobre a Inserção Socioeconômica de Moradores da Favela**. In: ABRAMO, Pedro (org.), CIDADE DA INFORMALIDADE/Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

SILVA, J.S.; BARBOSA, J.L. **O sentido do trabalho informal na construção de alternativas socioeconômicas e o seu perfil no Rio de Janeiro**. Boletim da Social Democracia Sindical. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS, Novembro 2001.

VALLADARES, Lícia; PRÉTECEILLE, Edmond; FREIRE-MEDEIROS, Bianca; CHINELLI, Filipina. **O Rio de Janeiro na virada do século: mercado de trabalho, violência e formas de mobilização e ação coletiva**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

VETTER, David M., PINTO, Dulce M. A., FRIEDRICH, Olga B. de L. **A Apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial**. Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano 1 - nº 4, 1981.